

# Interkommunale Zusammenarbeit anders betrachtet

Stephan Kasperczyk

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) wird, seit dem der Druck auf die Kommunalverwaltungen zur Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung steigt, als eine der möglichen Antworten auf die bestehenden Herausforderungen angesehen. Eingang gefunden hat sie unter anderem in die Koalitionsvereinbarung von CDU und Bündnis 90 – Die Grünen in Hessen.<sup>1</sup> Bei der Implementierung dieses Handlungsansatzes liegt der Fokus üblicherweise auf betriebswirtschaftlichen und rechtlich-organisatorischen Aspekten der Kooperation. Der vorliegende Artikel zeigt andere erfolgsrelevante Perspektiven dieser besonderen Art der Kooperation auf. Zudem wird dargestellt, auf welche Themen im Kontext sozialer und kommunikativer Perspektiven geachtet werden und welche Eckpunkte bei einer Implementierung von IKZ begleitenden Kulturveränderungsprozess beachtet werden sollten. Praktische Hinweise sollen dem Leser die Möglichkeit bieten, IKZ-Implementierungsprojekte effektiver zu gestalten.

## Einleitung

Basis unserer Hinweise und Empfehlungen bilden eigene Beobachtungen im Rahmen von Beratungsprojekten im öffentlichen und privaten Non-Profitsektor. Bei den Projekten war jeweils die Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Implementierung effizienter Koordinations- und Entscheidungsstrukturen Gegenstand des Beratungsauftrages.

Nach einer Einführung in Fragestellungen rund um Kooperationen und der Beschreibung von IKZ als spezifischer Ko-

operationsform werden sinnvolle Schritte zur Implementierung von IKZ unter psychosozialen Gesichtspunkten beschrieben und erfolgsrelevante Fragestellungen benannt. Zum Schluss erfährt der Leser, wozu und wie die Implementierung von IKZ als Organisationsentwicklungsprozess gestaltet werden kann.

## Reformdruck und Interkommunale Zusammenarbeit

Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Druck haben in den letzten Jahren eine deutliche Modernisierungsbewegung in der öffentlichen Verwaltung hervorgerufen. Die auf Max Weber<sup>2</sup> zurückgehende Orientierung der öffentlichen Verwaltung auf Regeln und Normen statt auf Ergebnis und Kosten führt in Verbindung mit einer ständig zunehmenden Übertragung von Landes- und Bundesaufgaben auf die Kommunen ohne dementsprechende finanzielle Ausstattung, wachsenden Soziallasten und instabilen Gewerbesteuererinnahmen zu einer nicht mehr zu

verantwortenden Wirtschaftlichkeitsproblematik. Diese hat eine ausgeprägte Effizienz- und Finanzknappheit zur Folge, welche ein Umdenken notwendig macht.<sup>3</sup>

Durch die zunehmende Geschwindigkeit des Wandels im öffentlichen Bereich entsteht der Bedarf nach einer deutlichen Steigerung der Anpassungsfähigkeit der auf Dauerhaftigkeit gestellten öffentlichen Verwaltung. Die von den Bürgern postulierte erhöhte Transparenz des Verwaltungshandelns, die Forderung nach deutlicher Steigerung der Effizienz des Wirtschaftens sowie der Ressourcenallokation sind generelle Auslöser von Projekten zur Optimierung der Verwaltungsorganisation.<sup>4</sup> Schöneich und Dieckmann stellten bereits 1996 fest: „Die herkömmlichen Verwaltungsstrukturen sind den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsen und zwingen zum Handeln“.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund spielt nicht nur die Einführung des neuen Steuerungsmodells eine zentrale Rolle. Die kommunalen Verwaltungen suchen zudem intensiv nach weiteren neuen Wegen, die Kosten senken und die Effizienz steigern können. Einen wesentlichen Beitrag dazu scheint die Interkommunale Zusammenarbeit zu bieten. Mit ihr soll es nicht nur gelingen, Kosten zu senken und Synergien zu heben, sondern gleichzeitig Leistungen qualitativ oder quantitativ zu erhalten,



**Stephan Kasperczyk**

MSc in Organisationsentwicklung; Mitglied im Redmont Consulting Cluster, berät u.a. öffentliche Verwaltungen in den Bereichen Führung und Kooperationssteuerung (IKZ).

- 1 Siehe dazu: Bündnis 90/Die Grünen in Hessen (2014).
- 2 Siehe dazu Weber 1972, S. 563, zitiert nach Kieser & Ebers 2006, S. 72.
- 3 Siehe auch Schöneich & Dieckmann 1996, S. 2.
- 4 Siehe u.a. Körner 2000, S. 6; Schöneich & Dieckmann 1996, S. 1-2; Siepmann & Siepmann 1996, S. 8.
- 5 Siehe dazu Schöneich & Dieckmann 1996, S. 2.

vielleicht sogar zu verbessern. Der Koalitionsvertrag der hessischen Landesregierung führt dazu aus: „In Zeiten immer knapper werdender finanzieller Spielräume auf allen staatlichen Ebenen ist die interkommunale Zusammenarbeit für uns ein wesentliches Instrument, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten.“ Darüber hinaus wird auch die Bildung von Verbandsgemeinden auf freiwilliger Basis als eine mögliche Kooperationsform ausdrücklich in Betracht gezogen.<sup>6</sup>

Die Ausgestaltung der IKZ reicht üblicherweise von einer einfachen Koordination der Aufgabenerfüllung über die Leistungserbringung eines Partners für den anderen und der Zusammenlegung von Organisationseinheiten bis hin zur Gründung eines besonderen Trägers für bestimmte Aufgabenstellungen oder auch der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur.<sup>7</sup>

Wie unsere Beobachtungen und viele Gespräche mit Beteiligten zeigen, wird allerdings überwiegend nicht bedacht, dass der Aufbau Interkommunaler Zusammenarbeit nicht nur eine technisch-organisatorische Herausforderung ist. Er ist ebenso ein massiver Eingriff in die Kultur der beteiligten Städte und Gemeinden sowie deren Verwaltungen. Denn es kommt immer zu einem deutlichen Wandel von Werten, Überzeugungen und Einstellungen: „Eine Vielzahl von Reformprojekten in Verwaltungen und Unternehmen scheitern, weil die Regeln des Veränderungsmanagements nicht beachtet werden. Grundprinzip dieses Veränderungsmanagements ist die Erkenntnis, dass die Mitarbeiter nicht als »Opfer«, sondern als Mitgestalter des Veränderungsprozesses angesehen werden müssen. Wenn Projekte die Aufgabeninhalte, die Organisation oder die Arbeitskontexte der Mitarbeiter wesentlich verändern, ist es notwendig, die Betroffenen nicht nur über die Veränderungen zu informieren, sondern deren Wissen, Kompetenzen und Ansichten möglichst aktiv in den Veränderungsprozess zu integrieren (»Betroffene zu Beteiligten machen«). Dadurch können nicht nur mentale Blockaden und Widerstände überwunden werden, sondern die Projekte erhalten so weiteren wichtigen fachlichen »Input«.<sup>8</sup>

In unseren Beobachtungen zeigt sich, dass solche Unterstützungs- und Begleitmaßnahmen für die durchzuführenden Projekte zur Etablierung der IKZ häufig nicht vorgesehen sind. Der Schwerpunkt liegt eher auf der betriebswirtschaftlichen, technischen oder organisatorisch-rechtlichen Ausgestaltung, nicht aber auf der Gestaltung des Veränderungsprozesses und der Sozial- und Steuerungsstruktur der Kooperation selbst. Die mental-emotionalen Aspekte liegen quasi im „Blinden Fleck“ und werden nicht mitgedacht.<sup>9</sup>

Im Folgenden wird deshalb der Fokus auf wichtige Aspekte der sozialen Kooperationsgestaltung gelegt. Außerdem wird aufgezeigt, wie solche Veränderungsprozesse nach Prinzipien moderner, systemi-

auf einer eigenständigen Organisationslogik: Grundlage ist eine Zusammenarbeit durch Aushandlung. Die Beteiligten verfolgen gemeinsame Ziele, die sie jeweils alleine nicht erreichen können. Im Fokus stehen also Nutzenkalküle: Es besteht die Bereitschaft, etwas zu investieren, wenn dafür ein eigener Nutzen realisiert wird. Es handelt sich um eine Art „zivilisierten Egoismus“: Weil die Partner sich jeweils einen Vorteil versprechen, sind sie bereit, einen Teil ihrer Autonomie gegen bewusst gewählte Abhängigkeit einzutauschen.

Darum bilden stabile Beziehungen zwischen den handelnden Personen die entscheidende Basis. Das zeigt auch die schon erwähnte Studie Administration 2014, nach welcher Vertrauen als Kooperations-

## **»Grundprinzip des Veränderungsmanagements ist die Erkenntnis, dass die Mitarbeiter nicht als ‚Opfer‘, sondern als Mitgestalter des Veränderungsprozesses angesehen werden müssen.«**

scher Organisationsentwicklung gestaltet werden können.

### **Kooperation – eine Definition**

Kooperationen sind nach Weick<sup>10</sup> lose gekoppelte soziale Systeme, die von Partnern in Form von vertrauensbasierten, horizontalen Beziehungen gebildet werden, wobei die Partner ihre Autonomie behalten. Der Verzicht auf Hierarchie auf der Leitungsebene der Kooperationspartner ist konstitutiv. Kooperationen gründen

basis an erster Stelle sowie offene und stetige Kommunikation an zweiter Stelle von den IKZ praktizierenden oder planenden Kommunen als zentrale Erfolgsfaktoren genannt wurden.<sup>11</sup>

Die Festlegung der geeigneten Kooperationsform bildet eine der wichtigsten strategischen Grundsatzentscheidungen bei der Entwicklung und Implementierung der IKZ und muss möglichst früh im Rahmen der Konstitution getroffen werden, weil sie strukturdeterminierend wirkt.

6 Siehe Koalitionsvertrag von CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen, Bündnis 90/Die Grünen in Hessen 2014, S. 87. Dazu wurden bereits früher im Rahmen der Haushaltskonsolidierung entsprechende Anweisungen erlassen, wie z.B. die Leitlinien zur Konsolidierung (Land Hessen, 2010, § 13).

7 IKZ-Hessen 2014, S.1.

8 Siehe Frick & Hockeler 2008, S. 74.

9 Vgl. Interviews mit Kämmerer-Mitarbeiterinnen zweier Kommunen mit IKZ u.a. im Finanzbereich.

10 Vgl. Weick 1995.

11 Siehe dazu die Umfrageergebnisse (IKZ-Hessen 2014, S.20).

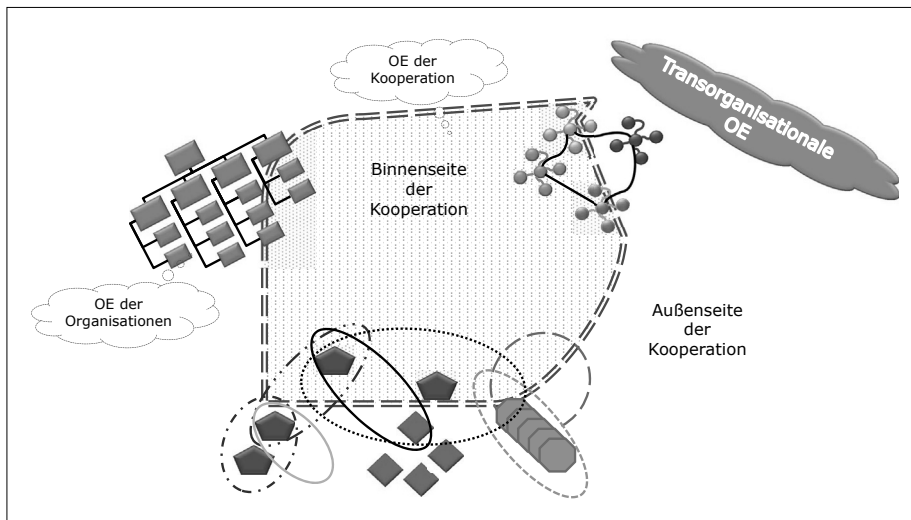


Abb. 1: Transorganisationalen Organisationsentwicklung

IKZ kann nur effizient werden, wenn sie von allen Beteiligten gewollt wird. Besonders gilt das für die Verwaltungsspitze, was in der Praxis besonders kritisch scheint: Wechsel in den Spitzenfunktionen von Politik und Verwaltung, z.B. nach Wahlen, führen zu veränderten politischen Vorstellungen und können ggf. die Kooperation als Ganzes infrage stellen.

Unter den beteiligten Partnern müssen sowohl auf der Leitungsebene als auch operativ Vertrauen und Gleichberechtigung herrschen. Dies gilt besonders dann, wenn unterschiedlich große Kommunen in die Kooperation eintreten.

### Vorgehensweise Kooperationsentwicklung, Organisation und Person

Ausgehend von unseren Projekterfahrungen empfehlen wir auf die drei nachfolgend dargestellten Perspektiven besonderen Wert zu legen.

Gleich zu Beginn muss die Entwicklung der Kooperation selbst in die Betrachtung genommen und als sozialer Veränderungsprozess geplant und ausgestaltet werden. Den zweiten Schwerpunkt stellt die Frage der Organisationsgestaltung dar. Nicht zuletzt müssen drittens die beteiligten Personen in das Zentrum der Überlegungen genommen werden.

### Fokus Kooperationsentwicklung

Im Rahmen der Kooperationsentwicklung muss zunächst von allen Beteiligten

gemeinsam auf der Basis der jeweils individuellen Vorstellung die strategische Intention detailliert herausgearbeitet werden. Daraus sind die für den Aufbau der Kooperation relevanten, funktionalen Rahmenbedingungen sowie Arbeits- und Kommunikationsschritte zu entwickeln, die notwendigen Rollen mit Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen sind zu beschreiben und nach gezielter, Kriterien gestützter Personalauswahl zu besetzen.

Daran schließt sich die Erarbeitung des Steuerungsmodells für den Implementierungsprozess an. Es ist zu bestimmen, welche Strukturen, Gremien und Schritte zur übergreifenden Koordination und Steuerung in der Aufbauphase benötigt werden. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Ausarbeitung von Regeln zur Entscheidungsfindung. Da Kooperationen auf der Basis von Aushandlungsprozessen funktionieren, empfehlen sich moderne Ansätze und Verfahren, wie Soziokratie als Steuerungsmodell<sup>12</sup> und Systemisches Konsensieren<sup>13</sup> zur Auswahl von Handlungsoptionen im Entscheidungsfall.

Der Aufbau der Kooperation selbst ermöglicht damit bereits das Sammeln von

Kooperationserfahrung, die dann unmittelbar Eingang in den Aufbau der Kooperation selbst finden kann.

Lobnig, Grossmann und Scala<sup>14</sup> zeigen auf, dass Aufbau, Inbetriebnahme und laufender Betrieb einer Kooperation eine besondere Form der Organisationsentwicklung benötigen, die sie als Transorganisationalen Organisationsentwicklung (OE) bezeichnen. Dieses auf Basis umfangreicher Beobachtungen von Projekten im Öffentlichen Sektor basierende Konzept geht davon aus, dass neben der Organisationsentwicklung innerhalb der jeweiligen Heimatorganisationen eine eigene Form der Organisationsentwicklung an der Binnenseite der Kooperation zu etablieren ist.

### Fokus Organisation

Unsere Erfahrung hat gezeigt, dass Kooperationen als eine neue, übergreifende Form der Arbeit bewusst gebildet, entwickelt, organisiert und gesteuert werden müssen, wenn sie nachhaltig etabliert werden sollen. Allerdings verfügen Organisationen aller Art und insbesondere Kommunen zur Bewältigung dieser Herausforderung nicht über eingeschliffenen Routinen. Daher sind zu Beginn der Kooperation zentrale Fragen zu klären:

- Welche bindenden Kommunikations-, Arbeits- und Entscheidungsstrukturen werden benötigt? Wie sollen diese im Interesse gelingender Kooperation gestaltet werden?
- Wie können Kooperation und Konkurrenz ausgeglichen werden?
- Wie eng soll die Verbindung tatsächlich sein?
- Welche spezifischen, funktionalen Spielregeln benötigt die Kooperation?
- Wie müssen Einstellung, Verhalten, Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten auf der individuellen Ebene geprägt sein bzw. gezielt entwickelt werden?

<sup>12</sup> Soziokratie ist ein auf den Reformpädagogen Kees Boeke zurückgehender Organisationsansatz, der auf dem Prinzip der Selbstorganisation aufbaut und strukturell das Ignorieren der Bedürfnisse der Beteiligten vermeidet. Er geht von einer Gleichberechtigung der Individuen aus und beruht auf dem Grundsatz, dass eine Entscheidung nur getroffen werden kann, wenn niemand der Anwesenden einen schwerwiegenden und begründeten Einwand dagegen hat.

<sup>13</sup> Systemisches Konsensieren ist ein am Konsens nach Visotschnig (2005) orientiertes Entscheidungsverfahren, bei dem mittels eines definierten Verfahrens aus einer Menge von Vorschlägen derjenige ausgewählt wird, der die geringste Ablehnung erfährt. Es wird also nicht die Zustimmung zu einem Vorschlag ermittelt, sondern das Ausmaß des Widerstands.

<sup>14</sup> Lobnig et al. 2007.

- Welche Voraussetzungen müssen in den jeweiligen Heimatorganisationen geschaffen werden?
- Welche Rollen und Gremien sind innerhalb der Kooperation aber auch im politischen Umfeld und den Heimatorganisationen notwendig?

Im Rahmen des Organisierens der Kooperation gilt es, durch die Vereinbarung gemeinsam getragener Spielregeln nicht nur Verbindlichkeit zu erzeugen, sondern auch eine Abgrenzung zur Tätigkeit in der Heimatorganisation herbeizuführen. Dies geschieht auf der Basis der Kultur der entsendenden Organisationen. Gelingt es nicht, eine neue, gemeinsame Kultur der Kooperation als dritte Kultur zu entwi-

ckeln, ist das Entstehen der Kooperation gefährdet. Aber selbst alles Organisieren wird erfolglos bleiben, wenn die handelnden Personen nicht durch stabile Beziehungen, heißt, Vertrauen und gegenseitige Akzeptanz, verbunden sind. Dies ist für alle Ebenen der Kooperation gültig.

ration zu entwickeln und nach Abstimmung mit den Entscheidungsgremien zu implementieren. Dazu muss in der Regel nicht nur die Bereitschaft zum Denken in Zusammenhängen und Prozessen auf der individuellen Ebene entwickelt werden. Ebenso intensiv muss die Bereitschaft geweckt und gefördert werden, die bisherigen Vorgehensweisen infrage zu stellen, gezielt nach Verbesserungspotenzialen zu suchen und neuartige Verfahren (z.B. Rechnungsworkflows, Dokumenten-Management-Systeme) zu etablieren.

Weil der Erfolg der Kooperation letztendlich von der Bereitschaft der Hauptverwaltungsbeamten zur Kooperation und vom Willen und Können der Mitarbeiten-

benötigt, um die Kooperation zum Erfolg zu führen und über welche davon verfügen die operativen Kooperationsmitglieder?

- Was davon kann durch welche Maßnahmen entwickelt werden?
- Wie wird mit Konflikten umgegangen?
- Welchen Raum bekommt die Freude am gemeinsamen Arbeiten?
- Wie wird von den Beteiligten darauf geschaut, wie es ums Vertrauen steht?
- In welcher Balance stehen Macht und Ohnmacht?

Die in der IKZ handelnden Personen müssen über ihre fachlich-inhaltlichen Kompetenzen hinaus über besondere, extrafunktionale Befähigungen<sup>15</sup>, in Form von Einstellungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie geeigneten Werkzeugen verfügen, um auf der operativen Ebene kooperationsfördernd wirken zu können. Welche das genau sind, kann unter anderem mit den oben dargestellten Fragen geklärt werden. Je früher im Projekt eine realistische Bestandsaufnahme durchgeführt und geeignete Entwicklungspläne definiert werden, umso reibungsloser wird die Kooperation funktionieren.

Beispielsweise müssen die Mitglieder in der Lage sein, Aushandlungsprozesse effizient zu gestalten und auch konfliktreiche Sitzungen der Arbeitsteams wirkungsvoll moderieren zu können. Eine Fähigkeit, die nicht per se als gegeben vorausgesetzt werden kann.

## Erfolgsfaktoren von Kooperationen

Wenn alle beteiligten Partner die Kooperation als zentrales strategisches Element begreifen, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor gegeben. Das wird umso besser gelingen, je früher die Kooperationsträger in den Gestaltungsprozess eingebunden werden.

Mit Konflikten ist zu rechnen. Deshalb sind diejenigen Kooperationen besonders erfolgreich, die sich umfassend auf

## **»Im Rahmen des Organisierens der Kooperation gilt es, durch die Vereinbarung gemeinsam getragener Spielregeln nicht nur Verbindlichkeit zu erzeugen, sondern auch eine Abgrenzung zur Tätigkeit in der Heimatorganisation herbeizuführen.«**

ckeln, ist das Entstehen der Kooperation gefährdet. Aber selbst alles Organisieren wird erfolglos bleiben, wenn die handelnden Personen nicht durch stabile Beziehungen, heißt, Vertrauen und gegenseitige Akzeptanz, verbunden sind. Dies ist für alle Ebenen der Kooperation gültig.

Es erscheint essenziell, beständig auf eine gute Balance von Stabilisierung und Flexibilisierung zu achten, um sich mit und in den neuen Aufgaben bewegen zu können. Unterstützt wird dies von klar definierten Erfolgskriterien und einer wahrnehmbaren und daher in Beobachtung zu haltender Wirksamkeit. Außerdem bedarf es spezieller Prozesse zur Steuerung der Rück-/Wechselwirkung mit den jeweiligen Heimatorganisationen.

Im nächsten Schritt sind die gemeinsamen Prozesse und Arbeitsabläufe durch die operativen Mitglieder der Koope-

den abhängt, sind auf der individuellen Ebene an Einstellungen sowie extrafunktionalen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu arbeiten, um eine Ausrichtung auf die gemeinsamen Ziele zu sichern.

### Fokus Person

Nicht nur die Form und Struktur ist ausschlaggebend, sondern ganz wesentlich auch die „Akteure“, also die beteiligten Personen.

- Wie geht es den Einzelnen? Mit welchen Gefühlen sind sie dabei?
- Welche Interessen haben sie selbst und welche sollen sie vertreten?
- Wie sieht es mit der fachlichen (oder persönlichen) Konkurrenz untereinander und zwischen den Heimatorganisationen aus?
- Welche besonderen Einstellungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie Werkzeuge werden auf individueller Ebene

<sup>15</sup> Extrafunktionale Befähigungen sind spezifische soziale Qualifikationen, die eine reibungslose Aufgabenbearbeitung im täglichen Betrieb ermöglichen.

die Antizipation von Konfliktpotenzialen vorbereiten. Dabei ist möglichen Konflikten auf der operativen Ebene genauso viel Aufmerksamkeit zu schenken, wie solchen im strukturell-organisatorischen Bereich. Die positive Kraft negativen Denkens wird sich besonders gut entfalten, wenn wir die Frage „Was müssen die Beteiligten tun, damit die Kooperation sicher scheitert?“ im Vorfeld beantworten und bereits konzeptionell Vorbereitungen gegen dieses Scheitern treffen.

Auch das Vorhandensein von Begegnungsräumen, in welchen nicht nur die sachlich-rationalen Themen Platz finden, sondern auch immer wieder Einstellung, mögliche Konflikte und Verhaltensweisen thematisiert werden können, kann als Erfolgsfaktor angeführt werden. Reflexionsgefäße wie Review-Meetings, KVP-Run-

technische Machbarkeit geprüft und ein so genannter Business Case entwickelt werden, um so die politische Akzeptanz sicherzustellen. Nur wenn der Nutzen für alle Beteiligten nachweisbar ist, werden sie sich auch mit Nachdruck an der Kooperation beteiligen.

- Kooperation als eigenständiges System: Die Kooperation muss sich als eigenständiges soziales System ausprägen. Rollen und Erwartungen sind zu klären und in einem gemeinsamen Prozess auszuarbeiten. Alle Beteiligten sind eigenständige gleichwertige Partner, die sich jeweils im Auftrag der Kooperation mit ihrer Heimatorganisation rückkoppeln. Das heißt: Kooperation und Heimatorganisation stehen in Wechselwirkung und Abstimmung, aber nicht in unmittelbarem Einfluss.
- Funktionale Spielregeln erarbeiten: Die

nisationen ernannten als auch von operativen Mitgliedern der Kooperation gewählten Personen bestehen, die gleichberechtigt als Führungsteam agieren. Zusätzlich sollte ein Steuerungs- und Entscheidungsgremium auf der Ebene der Top-Führungskräfte der Heimatorganisationen gebildet werden, das in die Ausgestaltung des Kooperationsystems einzubeziehen ist

- Dienstleistungsinstanz einrichten: Zur Unterstützung der Koordination sowie zur Kommunikationsunterstützung empfehlen wir die Einrichtung eines Kommunikationsknotens, der als Dienstleistungsinstanz im Sinne eines Netzwerkserver administrative Steuerungsfunktionen ähnlich einem Projektbüro übernimmt.
- Heimatorganisation einbinden: Auch in den Heimatorganisationen muss die Fähigkeit zur Kooperation entwickelt werden. Ggf. sind besondere Strukturen aufzubauen, welche die Mitwirkung in der Kooperation absichern, z.B. durch Entsendung geeigneter Mitarbeiter, Entscheidungsvorgaben etc.
- Team entwickeln: Der Erfolg der Kooperation entscheidet sich auf der operativen Arbeitsebene. Die Gremienbeschlüsse und Interventionen schaffen lediglich (hoffentlich) effiziente Rahmenbedingungen. Deshalb gilt es, sich auf die Expertise der Beteiligten zu fokussieren und ihre Fähigkeit zur Arbeit im Team zu fördern. Wie bereits gezeigt wurde, spielen die interpersonellen Aspekte für den Erfolg der Kooperation eine zentrale Rolle. Deshalb ist es besonders wichtig, Vertrauen gezielt aufzubauen und zu pflegen. Dazu sind klare, verlässliche Strukturen sowie Reflexionsprozesse und entsprechende Rituale von größter Wichtigkeit.

**»Begegnungsräume, in denen nicht nur die sachlich-rationalen Themen Platz finden, sondern auch immer wieder Einstellung, mögliche Konflikte und Verhaltensweisen thematisiert werden können, können auch als Erfolgsfaktor angeführt werden.«**

den und Feedback-Einheiten unterstützen die Entwicklung hochzuverlässigen Verhaltens. Die Festlegung eines stufenweisen Entscheidungs- und Eskalationsprozesses spielt ebenfalls eine wichtige Rolle als Erfolgsfaktor.

## Praxis-Fahrplan zur IKZ-Implementierung

Auf Basis unserer Arbeitserfahrungen empfehlen wir nachfolgend einen phasenorientierten Fahrplan mit wichtigen Schritten für den Aufbau gelingender Kooperationen:

### Start und Konstituierung

- Kooperation (be-) gründen: Dazu muss neben der politischen Begründung die

Entwicklung einer eigenen, „dritten“ Kultur innerhalb der Kooperation, in Abgrenzung zu den jeweiligen Heimatorganisationen, erfolgt über die Definition spezifischer Spielregeln für die Arbeit innerhalb der Kooperation. Diese klären Zusammenarbeitsfragen, ebenso wie beispielsweise Dokumentenmanagement, Anwesenheit, Kommunikation und Information nach Innen und Außen sowie Entscheidungsfindung und Eskalation.

- Steuerungssystem gestalten: Die Kooperation braucht ein eigenes Steuerungssystem. Unter Berücksichtigung der Überlegungen zum soziokratischen Steuerungsansatz empfehlen wir ein aus mehreren Personen bestehendes Steuerungsgremium. Dieses sollte sowohl aus von den Entsende-Orga-

### Ziel und Zukunft

- Zukunft skizzieren: Nur ein attraktives Bild der Zukunft stiftet Sinn für die Mitarbeitenden, motiviert zu entsprechender Leistung und ermöglicht ein fokussiertes und nachhaltiges Arbeiten.
- Strategie entwickeln: Ausgehend vom Sinn der Organisation ist eine Strategie zur Realisierung des Vorhabens zu entwickeln und mit den relevanten Gremien abzustimmen.

## Im Verlauf

Unterstützung wird aber nicht nur während des Starts und der Vorbereitung, sondern ebenso während des Regelbetriebs der Kooperation, zumindest während der Anfangsphase, benötigt. In dieser Zeit wird es zu zahlreichen Anpassungen kommen, müssen Konzepte auf den Prüfstand gestellt und gerade etablierte Verfahren revidiert werden. Dies stellt eine Zeit besonderer Unsicherheit dar, die für die Mitarbeitenden eine immense Zusatzbelastung bedeuten. Die Etablierung sinnvoller Rituale leistet einen wichtigen Beitrag für die Entwicklung von Vertrauen und eröffnet den Reigen weiterer Unterstützungsmaßnahmen:

- Umgang mit laufenden Anpassungen: Wirkungsvolle und wertschätzende Reflexions- und Selbstbeobachtungs-

weiterentwickeln und als Team Routinen zur Konfliktbearbeitung durch Lernen vom Vorbild etablieren.

- Team unterstützen: Teams benötigen Unterstützung und Begleitung bei der (Weiter-)Entwicklung von Teamarbeitsroutinen. Diese sollten nicht als Sondermaßnahmen in der herrlichen Umgebung eines teuren Seminarhotels erfolgen, sondern durch Begleitung der täglichen Arbeitsprozesse. So wird Teamarbeit direkt wirksam und die Erkenntnisse können unmittelbar in die tägliche Arbeitspraxis integriert werden.
- Menschen begleiten: Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, einzelne Mitglieder der Kooperation oder selbst deren Führung durch Coaching zu unterstützen, um den Übergang in die neue Situation zu erleichtern.

**»Nur wenn neben den technischen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten auch den psychosozialen Aspekten systematisch Aufmerksamkeit verliehen wird, kann es gelingen, die Kooperation über die frühe Euphorie- oder Ablehnungsphase hinaus zu stabilisieren.«**

prozesse sowie ein geordnetes Change-Request-Verfahren helfen, eine ausreichende Stabilität zu etablieren und ein übertriebenes Maß an hektischen Anpassungen zu verhindern.

- Bestandsaufnahme – Erfolge feiern: Diese Reflexionsprozesse helfen, wichtige Erfolge zu identifizieren und einer positiven Würdigung zuzuführen.
- Konfliktklärung – Mediation: Gerade zu Beginn sind wegen noch fehlender Zusammenarbeits- und Aushandlungsroutinen Meinungsverschiedenheiten, Reibereien und Konflikte unterschiedlicher Intensität zu erwarten. Diese sollten frühzeitig mit externer Unterstützung bearbeitet werden, damit sie sich nicht tiefer einschreiben. Bei Anlage der Mediationsaktivitäten als Lernprozess können die IKZ-Teams ihre eigenen Fähigkeiten zur Konfliktlösung

- Kooperation supervidieren: Um die erforderliche mentale Neuausrichtung zu unterstützen, können Einzelpersonen oder Teams durch Supervision begleitet werden. Dabei handelt es sich um eine Form der Beratung, die von einem (externen) Supervisor geleistet wird. Die Teilnehmer können Einzelpersonen, Gruppen oder Organisationen sein. Sie lernen, ihr berufliches Handeln zu überprüfen und zu verbessern. Es geht dabei üblicherweise um die praktische Arbeit sowie die Rollen- und Beziehungsdynamiken oder auch die Zusammenarbeit in der Kooperation.

Durch Anwendung eines wohlbedachten Maßnahmen-Mix kann der Erfolg der IKZ stabilisiert und auf Dauer gestellt werden.

## Fazit

IKZ wird die in sie gesetzten Erwartungen nur erfüllen können, wenn sie gezielt als Kooperation gestaltet wird. Dabei ist neben den technischen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten insbesondere auch den psychosozialen Aspekten systematisch ein gutes Maß an Aufmerksamkeit zu verleihen. Nur dann kann es gelingen, die Kooperation über die frühe Euphorie- oder Ablehnungsphase hinaus zu stabilisieren, auf Dauer anzulegen und die geplanten Effizienzsteigerungen zu realisieren.

Wie wir in unseren Beratungsprojekten beobachten konnten und wie auch Grossmann und Lobnig aufzeigen muss vor allem der Gestaltung des Veränderungsprozesses mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dieser ist als transorganisationale Organisationsentwicklung anzulegen und dient in seiner Durchführung bereits als Lernfeld von Kooperation. Die in der organisationalen Perspektive unter Einbeziehung der Beteiligten ausgearbeiteten Vorgaben für die Kooperation selbst werden allerdings nur wirksam umgesetzt werden können, wenn auch die Personenperspektive ausreichend beachtet wird.

Der von uns als Kondensat aus unseren Beratungsprojekten formulierte Praxisfahrplan kann als Richtschnur für die Ausgestaltung eines schlanken Implementierungsprozesses, der hilft, die Belastung für die Beteiligten gering zu halten, verwendet werden. Neben den in der einschlägigen Literatur diskutierten technisch-ökonomischen Fragestellungen kann mit seiner Anwendung auch die soziale Dimension eines solchen Veränderungsvorhabens effizient gestaltet werden. Das hilft nicht nur die Kosten für ein solches Vorhaben gering zu halten, sondern unterstützt ebenso zentral die nachhaltige Etablierung der IKZ. Am Ende nützt dies allen Bürgern und der Gesellschaft als Ganzes, da der wirtschaftliche Erfolg der IKZ auf diese Art und Weise abgesichert werden kann.

Im nächsten Schritt gilt es aus unserer Sicht im Rahmen von empirischen Studien die Sinnhaftigkeit von IKZ einerseits und der von skizzierten Vorgehensweise andererseits zu evaluieren. Ein sicher her-

ausforderndes Unterfangen, dem wir uns im Interesse effizienter Kooperationssteuerung gerne stellen wollen.

## Literatur

Bündnis 90/Die Grünen. Verlässlichkeit gestalten – Perspektiven eröffnen. Hessen 2014-2019 [online] Verfügbar unter: [http://www.gruene-hessen.de/partei/files/2014/02/HE\\_Koalitionsvertrag\\_2014-2018\\_final.pdf](http://www.gruene-hessen.de/partei/files/2014/02/HE_Koalitionsvertrag_2014-2018_final.pdf), [Zugriff: 23.08.2015]

Frick, H.-J., & Hockeler, M. (2008) Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik. Bonn: KommunalAkad.

Grossmann, R., Lobnig, H., Scala, K., & Michael, S. (2007) Kooperationen im Public Management: Theorie und Praxis erfolgreicher Organisationsentwicklung in Leistungsverbünden, Netzwerken und Fusionen. Weinheim: Juventa-Verl.

IKZ-Hessen – Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit, Wiesbaden; Teamwerk AG, Mannheim; Hessischer Städte und Gemeindebund, Mühlheim am Main (2014) Administration 2014 – Studie

zur Interkommunalen Zusammenarbeit im Bundesland Hessen 2014, [online] verfügbar unter: <http://www.ikz-hessen.de/medien/files/Administration%202014%20-%20Leseprobe.pdf>, [Zugriff: 23.08.2015]

Kieser, A. & Ebers, M., (2006) Organisations-theorien, 6., erw. Aufl. ed. Kohlhammer, Stuttgart.

Körner, H. (2000) Forum Finanzwissenschaft: Vol. 20/I. Neues kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem: Grundlagen der Entwicklung eines doppischen Rechnungs- und Haushaltswesens. Nürnberg: GFF.

Land Hessen. (2006). Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes mit der Verwaltungsbuchführung (GemHVO-vwbuchfg 2009). Hessische GemHVO-vwbuchfg 2009.

Land Hessen, Ministerium des Innern und für Sport (2010) Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden. [online] Verfügbar unter: <http://www.ikz-hessen.de/ikz/index.php/Leitlinie%20zur%20Konsolidierung> [Zugriff: 23.08.2015]

Land Hessen: KGG – Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (16.12.1969, In der Fassung vom 01.01.2013). [online] Verfügbar

unter: [http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/q6k/page/bshesprod.psml;jsessionid=85A6B5EF260C39D18D4AEBAC51FCA1B.jp24?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=61&fromdocdoc=yes&doc.id=jlr-KomGArbGHErahmen%3Ajuris-Iroo&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint](http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/q6k/page/bshesprod.psml;jsessionid=85A6B5EF260C39D18D4AEBAC51FCA1B.jp24?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=61&fromdocdoc=yes&doc.id=jlr-KomGArbGHErahmen%3Ajuris-Iroo&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint) [Zugriff: 23.08.2015]

Schöneich, M., & Dieckmann, J. (1996) Reformen im Rathaus : Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag : W. Kohlhammer.

Siepmann, H., & Siepmann, U. (1996) Verwaltung in Praxis und Wissenschaft: Vol. Bd. 18. Verwaltungsorganisation. Stuttgart: Kohlhammer.

Visotschnig, E., & Schrotta, S. (2005). Das SK-Prinzip oder wie man Konflikte ohne Machtkämpfe löst. Wien: Ueberreuter.

Weick, Karl (1995) Der Prozess des Organisierens. Frankfurt am Main: suhrkamp taschenbuch wissenschaft

# Unternehmensnetzwerke



## Business Networks Reloaded

Herausgegeben von Dr. Stefanie Jung, Prof. Dr. Peter Krebs und Prof. Dr. Gunther Teubner

2015, 424 S., geb., 109,- €

ISBN 978-3-8487-2038-5

eISBN 978-3-8452-6181-2

[www.nomos-shop.de/24313](http://www.nomos-shop.de/24313)

Unternehmensnetzwerke sind ein wirtschaftlich bedeutendes Phänomen. Dieser interdisziplinäre Forschungsband stellt kooperative Unternehmensnetzwerke in den Mittelpunkt der Untersuchung. Es werden zentrale Themen wie neue ökonomische Erkenntnisse, die Definition von Unternehmensnetzwerken, angemessene Governance-Strukturen, die Vereinbarkeit mit dem Kartellrecht, die Haftung des Netzwerkes und seiner Mitglieder gegenüber Dritten und Treuepflichten behandelt.

In englischer Sprache.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**