

Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich durchführen – Solides Projektmanagement als unverzichtbare Grundlage

Elke Grossenbacher, KGSt

Erschienen in:

*George, Bonow (Hrsg.) „Regionales Zukunftsmanagement Band 4: Kommunale Kooperationen“,
Pabst Science Publishers (Lengerich) 2010*

Interkommunale Zusammenarbeit ist eigentlich nichts Neues, seit Jahren kennt man sie, beispielsweise in Bereichen wie öPNV, Gebietsrechenzentren oder Tourismusförderung. Doch auffällig ist, dass aktuell das Interesse an diesem Thema stark steigt.

Die Gründe liegen auf der Hand:

- Der demografische Wandel führt teils zu deutlich spürbaren Wandlungen der Bevölkerungsstruktur: Integration entwickelt sich zur Herausforderung, regionaler Bevölkerungsrückgang muss kompensiert werden, etc.
- Durch Globalisierung verliert der lokale Bezug für Bürgerinnen und Bürger wie auch für Unternehmen an Bedeutung. Kommunen stehen teilweise im Wettbewerb untereinander zur Schaffung attraktiver Standorte für Einwohner und Gewerbe
- Erwartungen und Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an das Gemeinwesen steigen, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel allerdings schrumpfen vielerorts.
- Nicht zuletzt waren die Erfahrungen mit der Vergabe von Leistungen nicht immer positiv, so dass man nach Alternativen sucht.

Kurzum: Den Kommunen wird in einem immer komplexer werdenden Umfeld immer mehr Leistung abverlangt.

Vor diesem Hintergrund werden sich Kommunen bewusst, dass es neben make or buy noch eine dritte interessante Option der Leistungserstellung gibt, nämlich die Interkommunale Zusammenarbeit, nachfolgend IZ genannt. Die KGSt hat sich mit Steuerung und Management von IZ-Projekten auseinandergesetzt, um die Kommunen darin zu unterstützen, wirkungsvoll die IZ-Potenziale zu erschließen.¹ Diese Potenziale sind:

- Kommunale Partner² können Lasten gemeinsam schultern und so für sich Synergien erzeugen.
- Eigene Schwächen können kompensiert, eigene Stärken eingebracht und ausgebaut werden.
- Wirtschaftlichkeitsoptimierungen, die für eine Kommune allein nicht erreichbar wären, können mit einem kommunalen Partner erschlossen werden.
- Gewinnerzielungsabsichten müssen nicht befriedigt werden, denn Triebfeder kommunaler Zusammenarbeit ist i.d.R. Kostensenkung und/oder Qualitätserhöhung, nicht aber Gewinnerzielung.
- Vor allem für Kommunen, die finanziell nur noch enge Spielräume haben, stellt IZ eine Möglichkeit dar, diese Spielräume zu erhalten oder zu öffnen.

¹ KGSt-Bericht 5/2009 „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren“

² IZ ist zwischen zwei oder mehr Partnern möglich. Lediglich aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird nachfolgend nur noch von einem Partner gesprochen.

IZ ist kein Selbstzweck, sondern muss immer mit Blick auf angestrebte Ziele betrachtet und gestaltet werden. Erfolg liegt dabei nicht in der bloßen Nachahmung der Vorgehensweisen anderer, sondern in der Entwicklung von auf örtliche Ziele und Rahmenbedingungen abgestimmter Konzepte. Daher ist die Bandbreite möglicher Umsetzungen groß und zeigt, wie flexibel das Instrument gehandhabt werden kann. Möglichkeiten sind beispielsweise:

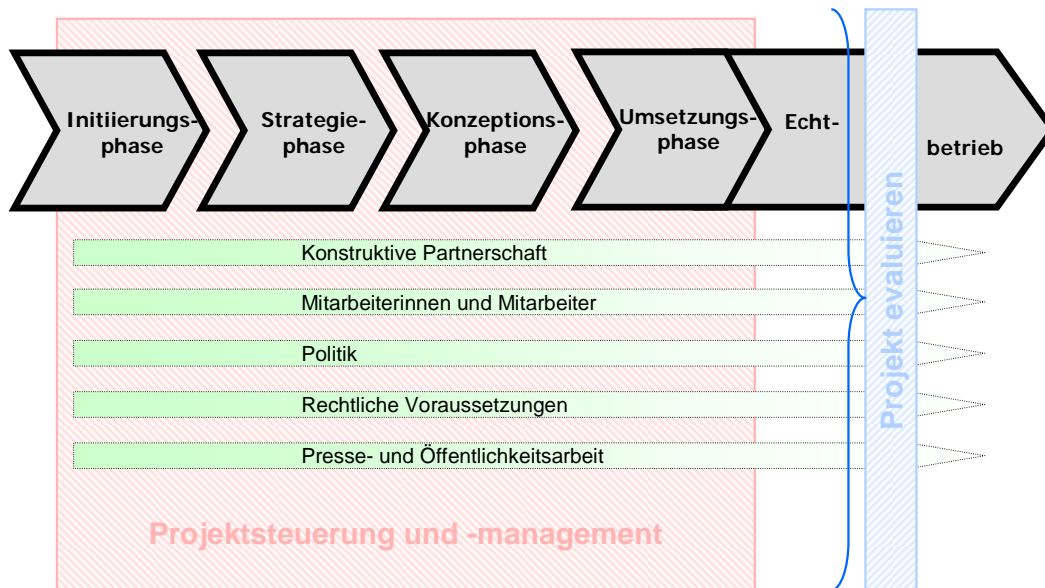
- Informationsaustausch (z.B. im Einzelfall oder bei Arbeitskreistreffen), aufeinander abgestimmte Aufgabenerfüllung (z.B. Abstimmung Winterdienst aneinander grenzende Straßen)
- Fallweise Zusammenarbeit (z.B. Maschinenleihe, Zusammenarbeit bei Schulungen, befristete Zusammenarbeit im Rahmen von Projekten)
- strukturierte/institutionalisierte Zusammenarbeit, indem ein Partner für einen/mehrere andere Leistungen erbringt (z.B. eine Kommune übernimmt für eine andere die Beihilfensachbearbeitung)
- Zusammenlegung oder Gründung einer gemeinsamen Organisationseinheit (z.B. eine gemeinsame Leitstelle)
- Gründung eines eigenen Trägers (z.B. ein Zweckverband für Ver- und Entsorgung)

Zur strategischen Steuerung und zum operativen Management von IZ lassen sich einerseits Empfehlungen für die Prozesse im Projekt, aber auch zu notwendigen Rahmenbedingungen geben.

Projektsteuerung und -management sollten in die Initiierungs-, Strategie-, Konzeptions-, und Umsetzungsphase mit anschließendem Echtbetrieb untergliedert werden. Diese Phasen sollten insgesamt durch die Schaffung von Rahmenbedingungen gefördert werden, die einen erfolgreichen Verlauf unterstützen, ja für diesen bisweilen unabdingbar sind.

Ist das Projekt in den Echtbetrieb überführt, schließt sich eine Evaluierung der fachlichen IZ- bzw. Projekthinhalte wie auch des Projektmanagements an.

Diese Komponenten stellt die folgende Grafik dar:



Notwendige Rahmenbedingungen von IZ:

- **Konstruktive Partnerschaft**
Im Gegensatz zur Vergabe von Leistungen beruht IZ nicht auf gewerblich geprägten Kunden-Dienstleisterbeziehungen (Leistung gegen gewinnorientierte Bezahlung), sondern auf partnerschaftlichen Strukturen. Zwei oder mehr Kommunen engagieren sich gemeinsam zum Vorteil aller Beteiligten. Gerade dazu ist es wichtig, die jeweils eigenen Ziele zu kennen, die verfügbaren Ressourcen, die Erwartungshaltung hinsichtlich Chancen und Risiken sowie die eigene Kompromissbereitschaft zu klären. „Augenhöhe“ der Partner muss gewährleistet sein. So sind beispielsweise ein gleicher oder sich ergänzender Entwicklungsstand bei der fachlichen Grundlage der beabsichtigten IZ, gleiche Mentalität der Beteiligten, eine ähnliche oder zumindest kompatible Verwaltungskultur von Vorteil. Eine bestehende Vertrauensbasis zum potenziellen Partner oder mindestens die Bereitschaft, eine solche herzustellen, ist essenziell.
Zur konstruktiven Partnerschaft gehört auch, dass die gegenseitigen Erwartungen an das Projekt offen gelegt werden. Es ist klar, dass alle Beteiligten eine Win-Win-Situation anstreben, doch wie beispielsweise Gewinne und Ressourceneinbringung genau aufgeteilt werden, sollte vor Einstieg in eine IZ klar definiert werden. Wird dies unterlassen, drohen später Probleme. Auch die Aufteilung möglicher Risiken bis hin zu dem Punkt, ab dem man ggf. die Fortführung einer IZ in Frage stellen würde, müssen vorher präzisiert werden.

- Mitarbeiter einbinden

IZ lebt von der beteiligten Mitarbeiterschaft und deren Engagement. Motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind ein Erfolgsfaktor für den Erfolg. Sinnvoll ist, sie frühzeitig einzubinden. Dies steigert auch fachlich die Qualität eines IZ-Projekts, denn nur bei früher Beteiligung können sie ihre Kenntnisse durch Hintergrundwissen und Gestaltungsvorschläge einbringen und so zum Gelingen beitragen.

Andererseits können IZ-Projekte auch Ängste bei der Belegschaft auslösen: Sorgen um Änderungen in den Arbeitsabläufen, höhere Leistungsanforderungen, geändertes strukturelles Umfeld, evtl. neuer Dienstort bis hin zu Ängsten vor einem Arbeitsplatzverlust.

Solche Sorgen und Ängste können zu erheblichen Hindernissen im Projektverlauf werden. Ein vertrauensvoller Umgang der Projektverantwortlichen mit den Beteiligten und Betroffenen, offene und frühzeitige Information sind daher dringend zu empfehlen. So können manche Sorge, und damit mögliche Widerstände, schon frühzeitig aufgelöst werden.

Doch gilt die frühe Information auch für unter Umständen weniger willkommene oder als negativ empfundene Wirkungen oder Ergebnisse. Herausschieben oder Beschönigen führen zu einem Verlust von Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Die Widerstände werden umso größer und heftiger, späteren Projekten würde von Anbeginn mit Ablehnung begegnet. Bei frühzeitiger Information haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hingegen die Chance, sich auf die Änderungen einzustellen, als sich vermeintlich „überfahren“ zu fühlen,

Gerade hier zeigt sich auch, wie wichtig ein Promotor eines IZ-Projekts ist, eine glaubwürdige, sensible und zugleich durchsetzungsfähige Person, die für das Projekt steht und sich mit dem Projekt identifiziert. Idealerweise ist dies jemand aus dem gehobenen Management, da das Voranbringen eines IZ-Projekts, besonders wenn es um eines mit größerem Umfang geht, eine Ankoppelung an diese Ebene benötigt.

- Politik einbeziehen

Was für die Mitarbeiterschaft ausgeführt wurde, gilt ähnlich für die politische Ebene. Zwar sind die Ängste um Arbeitsplatz und –umfeld nicht relevant, doch tritt an deren Stelle die Sorge um Macht- und Steuerungsverlust, bis hin zu Misstrauen bezüglich des Erhalts der Identität der eigenen Kommune. Auch die Sorge um das Ansehen bei den Wählerinnen und Wählern kann eine Rolle spielen. Daher gilt es auch im politischen Raum, mit dem Thema IZ sensibel umzugehen, Vertrauen herzustellen sowie frühzeitig zu informieren und notwendige Beschlüsse herbeizuführen. Die Chancen einer IZ sollten herausgestellt werden, ohne Risiken zu verschweigen.

- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gestalten

Öffentliches Interesse kann Unterstützungsbereitschaft, aber auch Erwartungshaltungen oder kontraproduktiven Druck auf IZ-Projekte erzeugen. Eine

Kommune sollte daher ihre Öffentlichkeitsarbeit aktiv und vorausschauend gestalten, statt sich von anderen Akteuren auf reagierendes Handeln reduzieren zu lassen.

Der Begriff der Öffentlichkeit ist dabei weit zu fassen, auch die ansonsten nicht direkt beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind darunter zu verstehen. Aus deren Sicht ist es eine Frage von Vertrauen, ob sie ggf. von weit reichenden Projekten des eigenen Hauses erst aus der Presse erfahren.

Der Begriff umfasst in diesem Kontext nicht nur die Herausgabe von Presseerklärungen. Zur Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von IZ stehen auch Instrumente wie Informationsveranstaltungen, Diskussionsforen, Fragestunden, Informationsverbreitung auf der eigenen kommunalen Homepage oder anderen geeigneten Internetseiten, etc., zur Verfügung, die jeweils situationsgerecht genutzt werden können.

Aktivitäten in der Öffentlichkeit sollten stets mit dem IZ-Partner abgestimmt sein. Der Zeitpunkt von Veröffentlichungen ist mit Bedacht zu wählen, er sollte nicht zu früh, aber auch nicht zu spät liegen.

- **Rechtliche Voraussetzungen beachten**
Vergabe- und Europarecht müssen selbstverständlich beachtet werden. Bei geplanten Projekten sind daher sorgsam die Rechtsspielräume auszuloten. Gerade in den letzten Jahren sind eine Reihe von Grundsatzurteilen gefallen, allerdings ist die Rechtslage weiterhin in Bewegung. An dieser Stelle können daher keine pauschalen Aussagen getroffen werden, außer der, im Einzelfall eine rechtliche Prüfung geplanter IZ-Aktivitäten frühzeitig vorzunehmen.
- **Projektsteuerung und –controlling organisatorisch verankern**
Gute IZ fällt nicht vom Himmel, sie ist Produkt einer sorgsamen Steuerung, unterstützender Strukturen und vor allem zu Beginn eines angemessenen Projektmanagements. Größere Projekte oder mehrere Parallelprojekte lassen sich nicht en passant abwickeln, sie erfordern immer personelle Ressourcen. Verantwortlichkeiten sind klar zu regeln (Projektleitung, Schnittstellen, Berichtspflichten, notwendige Zustimmungen und Beschlüsse usw.). Insbesondere ist die Einbeziehung aller fachlichen Aspekte sicherzustellen.
Im Rahmen von IZ haben sich dazu Teamstrukturen bewährt. Bei kleineren Projekten kann dies eine Projektgruppe sein. Sollen Projekte größeren Ausmaßes oder mehrere Projekte parallel durchgeführt werden, bietet sich die Einrichtung einer Lenkungs- und einer oder mehrerer Projektgruppen an.
Es ist ein realistischer Zeitraum zur Projektdurchführung zu planen, der genügend Raum auch für Unvorhersehbares enthält. Zu knapp bemessene Zeiträume erzeugen vermeidbaren Druck, unter dem wiederum die Projektqualität leidet.

Untergliederung von IZ-Projekten in Phasen

In diese Rahmenbedingungen empfiehlt die KGSt, IZ-Projekte in die nachfolgend dargestellten Phasen zu gliedern. Dies unterstützt eine systematische und geordnete Entscheidungsfindung sowie den Projektablauf insgesamt. Phasensynchrones Vorgehen bei den Projektpartnern ist sinnvoll! Am Ende jeder Phase liegt die bewusste Entscheidung zum Übertritt in die nächste Phase oder zur Projekteinstellung.

- **Initiierungsphase**

Kern der Initiierungsphase ist die eigene Positionierung zum Thema IZ.

Beispielsweise ist zu klären, ob man sich darüber bewusst ist, dass das Eingehen einer Partnerschaft auch Kompromissbereitschaft erfordert. Fragestellungen sollten daher u.a. sein: In welchen Handlungsfeldern ist man zur IZ bereit, wo nicht? Gibt es Tabus in der Ausgestaltung? Wer wären potenzielle IZ-Partner? Welche Bedingungen sollten sie erfüllen? Was sollte IZ-Ziel sein?

Zur Abgrenzung sollten auch folgende Aspekte geklärt werden: Was würde man in Kauf nehmen (Worst-case-Szenario)? Was darf keinesfalls passieren und würde zu einem Abbruch führen (Abbruch-Szenario)? Was sind die Rahmenbedingungen zum Einlassen auf eine IZ?

- **Strategiephase**

Kerninhalt dieser Phase ist das Identifizieren von Handlungsfeldern, die für eine IZ in Frage kommen. Dabei wird auf die zuvor definierten Ziele aufgebaut, und deren konkrete Umsetzungsmöglichkeit im Rahmen einer IZ betrachtet.

Wir dabei das gesamte Leistungsspektrum der Kommune in den Blick genommen, ist eine strukturierte Herangehensweise zur Sammlung möglicher Handlungsfelder, deren Bewertung und Priorisierung anzuraten.³

Diese Aktivität kann dann entfallen, wenn bereits konkrete Handlungsfelder im Fokus stehen, weil sie evtl. von interessiertem IZ-Partner vorgeschlagen wurden oder von vornherein Auslöser der IZ-Überlegungen waren.

Sodann werden IZ-Potenziale in den Handlungsfeldern durch entsprechende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen lokalisiert, ihre mögliche Umsetzbarkeit im eigenen Hause wie auch bei möglichen Partnern, Risiken und Chancen näher betrachtet.

Hilfreich ist dabei die Hinzuziehung vorliegender Aufgaben- bzw.

Produktbeschreibungen. Schon jetzt sollten mögliche Interessenkonflikte einbezogen werden.

Für den weiteren Fortgang im Projekt ist über die Projektaufbaustruktur zu entscheiden. Dabei sind drei Funktionen zu besetzen:

³ Vgl. KGSt-Berichte 5/2005 „Stadt Böblingen und Stadt Sindelfingen auf dem Weg zu einer intensiveren Interkommunalen Zusammenarbeit“, 11/2007 „Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Städten Freidrichshafen, Ravensburg, Weingarten und Meckenbeuren“ und KGSt-Materialien 3/2004 „Interkommunale Zusammenarbeit – ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung“

Entscheidung – Controlling – Operative Arbeit.

Bei kleineren Projekten kann dies von einem Team geleistet werden. Bei größeren oder mehreren parallelen Vorhaben spricht die Erfahrung eher für die Einrichtung einer Lenkungsgruppe (Entscheidung und Controlling) und einer Arbeitsgruppe. Ggf. kann eine Steuerungsgruppe für das Controlling zwischengeschaltet werden. Mit der Besetzung der Gruppen ist die projektnotwendige Fachlichkeit und die erforderliche Entscheidungskompetenz sicherzustellen. Je umfangreicher ein Projekt, je enger sollte auch die Anknüpfung an den Verwaltungsvorstand gegeben sein.

Steht bereits ein potenzieller IZ-Partner fest, ist dessen Einbeziehung in dieser Phase sinnvoll, hilft es doch, Gemeinsamkeiten oder auch Unterschiedlichkeiten frühzeitig zu erkennen und so die Schritte hin zu einer IZ besser zu koordinieren.

Am Ende der Phase müssen Handlungsfelder und IZ-Zieldefinitionen soweit konkretisiert sein, dass sie die Entwicklung konkreter Umsetzungsvorschläge ermöglichen. Mindestziele, K.O.-Kriterien und einzubringende Ressourcen (inkl. Kosten-/Nutzaspekte) sind projektscharf definiert. Insbesondere die Zieldefinitionen sind Grundlage für die spätere Evaluierung.

- **Konzeptionsphase**

Vor dem Hintergrund der zuletzt genannten Konkretisierungen werden nun konkrete Umsetzungsmöglichkeiten entwickelt, durchgespielt und hinsichtlich ihrer Wirkungen bewertet. Es wird entschieden, ob und welche Variante letztendlich umgesetzt wird. Ist diese Konkretisierung getroffen, ist zum angestrebten Konzept die erforderliche Verbindlichkeit herzustellen. Dies geschieht intern durch Beteiligungen anderer Stellen (innerhalb und außerhalb der Kommune), Beschlussherbeiführung involvierter Gremien, Ressourcenplanung und-bereitstellung, usw. Auch mit dem IZ-Partner wird nun verbindlich die IZ mit all ihren Ausgestaltungsmerkmalen vereinbart. Hierbei darf nicht vergessen werden, auch für den Fall eines späteren Abbruchs der IZ eine Exit-Strategie zu berücksichtigen.

In dieser Phase bieten eventuell Projekte anderer Kommunen Anregungen oder Partizipation an den dortigen Erfahrungen. Dazu bietet die KGSt in Kooperation mit dem KDZ Wien eine Internetplattform, die den direkten Wissensaustausch zwischen Kommunen untereinander unterstützt: www.verwaltungskooperation.eu

- **Umsetzung**

Das beschlossene Konzept wird nun in die Praxis transferiert, „der Hebel wird umgelegt“. Damit ist das Projektmanagement noch nicht abgeschlossen. Die Einführungsphase ist gekennzeichnet durch Begleitung in der Zeit der ersten konkreten Schritte in der Praxis. Dabei ist insbesondere zu beobachten, ob die Umsetzung wie geplant verläuft und alle zuvor getroffenen Annahmen zutreffen. Es ist sicherzustellen, dass relevante Abweichungen rasch erkannt und ggf. eine Kurskorrektur herbeigeführt wird.

Abweichungen von der Planung sollten nicht als Fehler begriffen, sondern als Chance zur Optimierung erkannt werden. Es ist sinnvoller, sie zu einem frühen Zeitpunkt aufzugreifen und zu beheben, als sich möglicherweise auf Schuldzuweisungen zu konzentrieren.

Am Ende der Phase sollte ein Abschlussbericht mit ersten Bewertungen der erzielten Wirkungen und weiterer relevanter Aspekte stehen. Dies ist das Signal, dass nun die IZ in den normalen Verwaltungsbetrieb integriert und in den Echtbetrieb überführt wurde.

- **Echtbetrieb und Evaluierung**

Nachdem die Umsetzungsphase abgeschlossen und eventuelle Anlaufprobleme überwunden sind, ist das Projekt im engeren Sinne abgeschlossen, die IZ in das laufende Geschäft der kommunalen Leistungserbringung integriert.

Nach angemessener Zeit sollte eine Evaluierung stattfinden und eine Rückkoppelung erzielter Ergebnisse und Wirkungen (erwünschte wie auch „Nebenwirkungen“) zu den ursprünglichen Zielen und Planungen hergestellt werden. Erst mit der Einbeziehung erster echter Praxiserkenntnisse ist eine Evaluierung sinnvoll, da nur so eine über die Projektplanungen hinausgehende Analyse möglich ist. Der Blickwinkel ist dabei weit zu öffnen und Fragestellungen wie beispielsweise „War IZ das richtige Instrument zur Zielerreichung?“ oder „Haben wir die richtigen Dinge getan?“ sollte nachgegangen werden. Auch das Projektmanagement selber ist Thema der Evaluierung.

Ausdruck einer vertrauensvollen Kooperation ist auch hier, den IZ-Partner einzubeziehen, und Projekt wie Resultate gemeinsam zu analysieren. Rückschlüsse für die eigene Kommune kann und muss natürlich jeder Partner selber treffen.

Fazit:

Interkommunale Zusammenarbeit ist eine lohnenswerte Option, in zunehmend schwieriger werdenden Zeiten kommunale Handlungsspielräume zu erhalten. Eine gut strukturierte Herangehensweise ist ein wichtiger Baustein auf dem Weg zum Erfolg!