

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 6/2013. Weitere Infos unter:
IV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2013 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Komplexe Kooperationen erfolgreich realisieren

Wirkungen und Zusammenhänge bei der Umsetzung stärker berücksichtigen

Kooperationen im öffentlichen Sektor nehmen zu. Je größer jedoch der Kreis der Beteiligten ist und je individueller unterschiedliche Interessen aufeinander stoßen, desto größer ist das Potential für ein Scheitern der Zusammenarbeit. Eine konzeptionelle Vorbereitung und kontinuierliche Kommunikation können Fehlentwicklungen bei Kooperationen vermeiden helfen.



Susanne Lakoni
ist Organisationsberaterin bei der cinco.systems, Consulting for International Collaboration, in Hamburg



Michael Thiel
ist Organisationsberater bei der cinco.systems, Consulting for International Collaboration, in Hamburg

Das Thema Kooperation in der öffentlichen Verwaltung ist aktueller denn je. Die Spannweite reicht von Zweckbündnissen mehrerer Gemeinden (interkommunale Kooperation) und länderübergreifenden Kooperationen über den Ausbau vertikaler Kooperationen von Verwaltungsbereichen – veranlasst durch EU-Vorgaben – und vermehrte Bürgerbeteiligung (z. B. Bürgerkongresse) bis hin zu Web-Plattformen (z. B. www.verwaltungskooperation.eu).

Bestimmte Verwaltungsaufgaben lassen sich heute ohne Kooperation gar nicht (z. B. Infrastruktureinrichtungen), andere nur mit erhöhtem finanziellen Aufwand bewältigen (z. B. Sozial-, Jugend-, Gesundheitsversorgung, Systemleistungen wie IT-Personaldienste). Kooperationen scheinen daher eine vielversprechende Antwort von Organisationen im Umgang mit wachsender Komplexität und knappen finanziellen Mitteln zu sein.

Die neuen Kooperationsformen und Dialoge schaffen allerdings auch neue Erwartungen an das Verwaltungshandeln. Zuständigkeitsdenken und Ressortprinzipien sollen zunehmend von der Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation abgelöst bzw. wirkungsvoll ergänzt werden.

Herausforderungen bei Kooperationsprojekten

Bei plötzlich auftretenden Ereignissen (z. B. Aufbau Ost, Flutkatastrophe Hamburg) weist die öffentliche Verwaltung das Potential hoher Kooperationskompetenz auf, wenn bestimmte Bedingungen vorhanden sind. Notwendig ist dafür ein ausgeprägter Handlungswille der Entscheider, durch die neue Rahmenbedingungen und Handlungsfreiräume geschaffen werden. Leitgedanke ist häufig, das, was möglich ist, auch zu tun und nicht an Zuständigkeiten zu scheitern. Daraus gestaltet sich ein gut funktionierendes Zusammenspiel zwischen „Feedback aus dem System nutzen“ und damit „neue Handlungsräume für das Machbare“ erschließen sowie neue Strukturen im Chaos entwickeln, unterstützt durch Steuerungskompetenz und situationsangemessene Methoden.

Das Aufsetzen und Pflegen von Kooperationen braucht genau mehr von diesem experimentellen, agilen Verwaltungsdenken und -handeln. In der Kooperationspraxis steht dem allerdings häufig ein Denken von Kooperation als Lieferbeziehung gegenüber, die nur ver-

traglich geregelt zu sein braucht, um zu funktionieren – begleitet durch Checklisten, Entscheidungsformate, linear gedachte Projektpläne.

Die Organisationsstrukturen von Kooperationsprojekten, die sich aus der interkommunalen, behörden- oder länderübergreifenden Zusammenarbeit und der notwendigen Mitwirkung zahlreicher nachgeordneter Dienststellen und unterschiedlicher externer Dienstleister ergibt, führt aber häufig zu einer neuen hohen Komplexität und Dynamik auf fachlicher Seite und in kommunikativen Prozessen und Strukturen der Zusammenarbeit.

Kooperationen über Schnittstellen, Bereiche, Standorte und Ländergrenzen hinweg zu etablieren, zu steuern und zu entwickeln, das setzt spezielle Vorgehensweisen und Kenntnisse voraus. Das Arbeiten in Kooperationsformen hat immer etwas vom „In-die-Fremde-Gehen“ – die Beteiligten betreten unbekanntes Gelände, in dem sie nur wenige Anhaltspunkte finden und für das es nur wenige Handlungsanweisungen gibt.

Gewohnte Muster hinsichtlich Projektorganisation, Berichtslinien, erwartbaren Verhaltensweisen der Beteiligten, einheitlichen Interessen – kaum etwas davon existiert, besonders wenn auch noch über Landes- und Kulturgrenzen hinweg kooperiert wird. Allerdings wird häufig der Glaube gepflegt, durch noch mehr Checklisten, Projektpläne etc. die Komplexität und Dynamik von Kooperationen beherrschbar machen zu können. Wie sich das in der Praxis auswirken kann, zeigt folgendes Beispiel eines Kooperationsprojekts zwischen Kommunen, Dienststellen und externen Dienstleistern zum Thema „Shared-Service-Center aufbauen und gemeinsam nutzen“.

Beispiel aus der Praxis

Die beteiligten Kooperations-Parteien sind voneinander unabhängige Akteure, die gemeinsame Ziele, Wissen und Ressourcen teilen und neu aufbauen wollen. Die komplexe Projektstruktur ist paritätisch aufgebaut, bestehend aus politischer Steuerungsebene (Vertreter der unterschiedlichen Parteien), Steuerungs-

kreis mit Vertretern der jeweiligen Parteien und behördlichen Beratern und einer fachlich-operativen Ebene mit Projektleitungen, Kernteam und externen Dienstleistern.

Aufgaben der Ebenen im Überblick

Die verschiedenen Ebenen übernehmen dabei folgende Aufgaben:

- **politische Steuerung:** Entscheidungen von politischem Gewicht, Strukturentscheidungen, Vorgaben gegenüber dem Steuerungskreis
- **Steuerungskreis:** Beschluss und Überwachung des Meilensteinplans, Entscheidung über Beauftragung externer Dienstleister, Entscheidung über Kostenverteilung der Vertragspartner, Kostencontrolling
- **fachlich-operativ:** Projektmanagement, Entscheidungsvorlagen erarbeiten, Umsetzung durchführen in cross-funktionaler und multidisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Experten aus Wirtschaft und Verwaltung (u. a. aus den Bereichen IT, Personaldienste, Organisation, Finanzen, Justiz)

Das Kooperationsprojekt kennzeichnet von Beginn an eine hohe Komplexität, d. h. wachsende Unübersichtlichkeit und Dynamik von Führungs- und Leistungsprozessen. Die Aufgabenstellung ist von einer hohen Ungewissheit und damit verbundenen Risiken gekennzeichnet, da Produkt, Prozesse und Lösungswege innovativ entwickelt werden müssen. Es ist häufig nicht möglich, verlässliche Aussagen darüber zu treffen, wie genau die Zwischenziele aussehen, ob und wann mit einem erfolgreichen Ergebnis zu rechnen ist, wer wann mitarbeiten muss und wie vorgegangen wird. Es herrscht ein hohes Maß an Unplanbarkeit in den Leistungsprozessen, bezogen auf Ziele, Ergebnisse, benötigte Zeit, Ressourcen und Kompetenzen.

Störungen und negative Entwicklungen

Die auftretenden Störungsgrößen und Phänomene im Projekt zeigen sich u. a.:

Auf der politischen Ebene:

- Plötzliche Veränderung bestehender Ziele ohne Erklärung, was Auswirkungen auf bereits getroffene Entscheidungen auf operativer Ebene hat. Geplante Vorgehensweisen werden instabil, verändern sich, bringen Zeitverzögerungen.
- Direktes Hineinregieren in die operative Ebene setzt Projektbeteiligte wie Projektleiter unter Druck, erhöht Aktionismus und reduziert strategisches Denken und Handeln.
- Die Kooperationsrisiken für die Umsetzungsphase werden vertraglich auf eine Partnerorganisation verlagert, was bei kalkulierbaren Risiken durchaus funktioniert; in innovativen, unübersichtlichen Projekten führt es eher zu Vermeidung von kooperativem Verhalten, Blickverengung und einer Abwertung warnender Stimmen in Projektkrisen im Sinne von „alles Unfug, wir müssen jetzt fachlich werden“.

Innerhalb des Steuerungskreises:

- Verhindert Klärung bzgl. Intransparenz in Interessen, Sichtweisen, Powerplay und Erwartungen hinsichtlich der Kooperation. Der Kooperationsgedanke wird nicht ernsthaft verfolgt. Der vertikale Austausch zwischen Projektleitung und Steuerkreis reduziert sich auf Berichterstattung – Konflikte und Dynamiken bleiben ungeklärt oder werden trotz Eskalation rückdelegiert und landen in Endlosschleifen von Nicht-Entscheidung.

Auf der operativen Ebene:

- Endlose Sitzungen, vorsichtiges Abstimmen und Verhandeln aufgrund der Vielzahl direkter und indirekt Beteiligter.
- Partnerorganisationen tendieren zu einseitigen Entscheidungen und Vorgehen, um die herausfordernde Themenstellung allein zu lösen („Ich habe angeordnet, dass X getan wird“). Mit steigender Komplexität und Dynamik in der Kooperation haben einfache Lösungen Hochkonjunktur bei den beteiligten Systemen, die der Komplexität der Fragestellungen in der Kooperation nicht gerecht werden.

- Zunehmender Stress bei den Handelnden aufgrund häufiger Veränderungen im Projektvorgehen; Überforderungen führen zu Flucht in Fachlichkeiten und Zuständigkeiten und zum Rückgriff auf vertrautes Steuerungsverhalten: „Was sonst geholfen hat, hilft jetzt auch.“
 - Kooperationsmüdigkeit und tiefe Enttäuschung entstehen beim Projektteam darüber, dass die Kooperation nicht ernsthaft gemeinsam getragen wird von den Partnerorganisationen und aus deren Wahrnehmung auch von Steuerungskreis und Projektleitung nicht ernsthaft genug unterstützt wird, da diese Gremien einer anderen Steuerungslogik folgen.
 - Für die Projektebene gab es zu Beginn der Kooperation wenig klare Vereinbarungen zu Rollen und Erwartungen für die Zusammenarbeit, was zu Konfusion bei Einzelnen und Arbeitsteams führt; der fehlende Rückhalt von Linie und Steuerungskreis in Eskalations-situationen führt zu Reibungsverlusten an horizontalen und vertikalen Schnittstellen.
 - Unterschiede in der Organisations- und Arbeitskultur der beteiligten Institutionen werden ignoriert. So redet man eher übereinander statt miteinander, man stützt sich eher auf Stereotypen als auf eigene Erfahrungen („Mit denen kann man nicht zusammenarbeiten!“). Es gelingt nicht, sich als crossfunktionales Kooperations-team zu formieren, eigene Regeln der Kooperation zu entwerfen. Stattdessen institutionale Kämpfe, Silodenken in einzelnen Fachfunktionen, Powerplay und Schuldzuweisungen.
- Auf operativer Ebene, sowohl bei Projektleitungen als auch bei Teammitgliedern, wächst das Bedürfnis nach stabilen, kontrollierbaren Arbeitsbedingungen für Ziele, Aufgaben, Planungen und Entscheidungen, je größer die Turbulenzen im Projekt und seinem Umfeld werden. Ängste bei Teammitgliedern entstehen, weil sie keinen direkten Einfluss auf Veränderungen in Ziel- und Aufgabenstellungen haben. Problemstellungen werden meist über die Projektleitung kanalisiert. Dort werden die notwendigen Informationen

zusammengeführt, Entscheidungen getroffen, Risiken abgewogen und die Verantwortung übernommen. Auf Teamebene werden die daraus resultierenden Aufgaben erledigt; Überblick und Verantwortung sind nur im Kleinen möglich.

Diese Herausforderungen sind durchaus Teil des Lebens in Kooperationen. Es braucht ein bestimmtes Vorgehen und begleitende Reflexion, damit die Beteiligten die Prozesse und Dynamiken besser verstehen und produktiv gestalten können, was nicht verwechselt werden sollte mit dem geplanten Vorgehen in rein linearen Projekten.

Was häufig fehlt, ist zu Beginn der Kooperation das gemeinsame Aufsetzen und Gestalten eines Kooperationsraums mit allen beteiligten Partnern, damit sich die verschiedenen Akteure im unübersichtlichen Kooperationsgelände orientieren können und handlungsfähig werden.

Aufbau von Kooperationsräumen

Aus der Erfahrung mit Multistakeholder-Projekten wissen wir, dass eine Grundlage für das Gestalten und Steuern von Kooperation darin besteht, einen Kooperationsraum horizontal wie vertikal auf und über alle beteiligten Projektebenen aufzubauen und zu gestalten. Dabei handelt es sich nicht um eine Einmalveranstaltung, sondern das erfordert von allen Beteiligten eine kontinuierliche Pflegearbeit.

Dazu haben sich einige pragmatische „Haltegriffe“ in Form einer System-Landkarte zur Orientierung bewährt (siehe Grafik Seite 35). Im Zentrum der Systemlandkarte stehen die Menschen mit ihrer unterschiedlichen Fachkompetenz, Persönlichkeit und Rolle, da sie die Gestaltung der unterschiedlichen Perspektiven und Kontexte unmittelbar prägen. Drei zentrale Perspektiven geben an, was Kooperationspartner und crossfunktionale Projektteams organisieren und besprechen müssen, um sich erfolgreich zu erfinden und arbeitsfähig zu werden.

Die Arbeit in Kooperationsräumen und die damit verbundene Kommunikation der Beteiligten lassen sich unter verschiedenen Zusammenhängen betrachten:

- **professioneller Kontext:** Mit einem fokussierten Austausch der Beteiligten, verschiedenen Verfahren und Instrumenten, lassen sich die „mental maps“ der Beteiligten sichtbar und diskutierbar machen, die durch unterschiedliche Fachdisziplinen und daraus resultierende Problemsichten und Herangehensweisen entstehen. So lässt sich ein gemeinsam getragenes Verständnis von Fachsprachen, Zielen und Vorgehensweisen erreichen. Hier muss es notwendigerweise zunächst sachbezogen konfliktiv zugehen (Nutzen von Unterschieden), bis es zu Einigung kommt (Herstellen von Konvergenz).
- **sozialer Kontext:** Es wird auf die Persönlichkeiten, die Gruppen- und umgebende Organisationskultur, die sozialen und politischen Interaktionen geschaut und deren Entwicklung bewusst in der Bearbeitung von Sachthemen mitgestaltet. Die Kenntnis und Berücksichtigung der Personen und Kulturen mit ihren handlungsleitenden Werten, unterschiedlichen Mindsets und typischen – persönlichen und kulturellen – Verhaltensweisen schafft soziales Kapital im Projektteam. Gute, belastbare Beziehungen im Kooperations-team und eine tragfähige Teamkultur erzeugen im Team auf der sozialen Ebene Sicherheit und Stabilität. Diese sind Voraussetzung dafür, dass die Projektmitglieder in den unter unsicheren Bedingungen häufig auftretenden Turbulenzen miteinander sachorientiert und innovativ arbeiten und Konflikte konstruktiv klären können.
- **organisatorischer Kontext:** Hier entsteht Orientierung, was hinsichtlich der Mechanismen von Auftragsklärung und Auftrag, Rollenverständnis und Rollensteuerung, Kooperationsverhalten und -vereinbarungen sowie Arbeitsprozessen und -verfahren innerhalb des Projektteams und an den vertikalen, horizontalen Schnittstellen geregelt werden muss. Dabei ist davon auszugehen, dass die Beteiligten unterschiedliche Vorstellungen von Kooperation und „richtiger“ Projektarbeit und unterschiedliche

Bedürfnisse nach Orientierung, Sicherheit und Eindeutigkeit mitbringen. Es gilt, diese unbewussten Vorverständnisse zu heben und in einen bewussten Aushandlungs- und Gestaltungsprozess zu überführen, der in eine eigene Kooperations- und Projektteamidentität mündet. Ergebnis sind flexible Situationen, in denen das Spezialwissen der Experten kanalisiert und wirksam werden kann.

Wichtig: Es ist ähnlich wie in einem Garten – wer den Boden gut vorbereitet, hat später wenig Aufwand, kommt aber um regelmäßiges Düngen, Jäten und Gießen nicht herum.

Für Kooperationen in der öffentlichen Verwaltung ist vor allem wichtig,:

- dass Entscheider den Raum für Ereignisse schaffen wie Großgruppen-Workshops, in denen die Kooperationsbeteiligten zusammenkommen können, um gemeinsame Kooperationsvereinbarungen zu treffen und Kooperation zu gestalten.
- dass eine starke politische Führung zu radikalen Fragen und Querdenken bzgl. der Kooperation und des Vorgehens im Projekt einlädt.
- dass auch in einem System, das von Wahlen bestimmt ist und in dem es Wechsel von politischen Entscheidern und Kooperationsunterstützern gibt, eine Verpflichtung bestehen sollte, mit den neuen Personen die Gespräche im Kooperationsraum aufzunehmen.
- dass Steuerkreise vertikal und horizontal am Aufbau eines Kooperationsraumes mitarbeiten, regelmäßig über Prozesse, Entscheidungen und Herausforderungen reflektieren und zum Querdenken einladen; Transparenz in Vision, Strategie und Ziele bringen und Verantwortung für klare, eindeutige Entscheidungen auch unter Unsicherheit übernehmen; sichere Rahmensituationen schaffen, in denen offene und kritische Fragen gestellt werden dürfen, ohne dass Sanktionen folgen.
- dass die Projektleitung gerade auch in einem eher fachlich-sachlichen Verwaltungsumfeld die Bereitschaft

zeigt, sich mit Komplexität und den vielfältigen Dynamiken von Kooperation auseinanderzusetzen; auf die sozial-kulturellen, professionellen und organisationalen Unterschiede und Herausforderungen im Projekt-

Drei-Felder-Wirtschaft für erfolgreiche Kooperationen

In crossfunktionalen, multidisziplinären Kooperationen treten Dynamiken auf, die zwar nicht beherrschbar, aber gestaltbar



team einzugehen und gemeinschaftlich Verantwortung für die Gestaltung und Pflege des Kooperationsraums übernehmen.

- dass Strategien und Tools sowohl für den laufenden Kooperationsbetrieb wie auch für das Reflektieren von Kooperationsmeetings, für das Coaching von Projektleitern (einzeln und gemeinsam), für die Visualisierung von Kooperations-Akteuren, Wirkungszusammenhängen und für den Gesamtbetrieb zur Verfügung gestellt und genutzt werden (z. B. Qualifizierung der Kooperationsmanager, interne Reflexionsteams aufsetzen und unterstützen).
- dass bei Anbahnung von Kooperation Kooperations-Potential und Risiken bewertet werden sollten, erfasst und gestützt durch Instrumente.

sind – und zwar innerhalb und mit Hilfe eines Kooperationsraumes. In diesem Kooperationsraum können gemeinsam Spannungen zwischen dem eigenen und dem Fremden, zwischen dem Ich und dem Wir reflektiert und gestaltet werden. Wenn Projektteams systematisch die drei Felder der Landkarte bearbeiten – den professionellen, den sozialen und den organisatorischen Kontext –, dann entwickelt sich dieser Kooperationsraum, dann entsteht dessen Fähigkeit, negative Dynamiken zu absorbieren und positive Dynamiken fruchtbar zu machen. Dann übernehmen Kooperationspartner und Projektteams auch Verantwortung für die gemeinsame Kooperation. Sie werden produktiv, kreativ – und das mit Freude.

Weitere Infos erhalten Sie bei **cinco systems, Susanne Lakoni, Michael Thiel, E-Mail: office@cinco-systems.de.**