



Besser machen!
Qualitätsstufen interkommunaler
Netzwerke

bächle
& spree

Impressum

Herausgeber

bächle & spree

Bayernstraße 6

79100 Freiburg

mail@baechleundspree.de

Autoren

Niklas Schell

Carlo Schöll

Gestaltung

bächle & spree

Bildnachweis

Titelbild: KI-generiert

Graphiken: bächle & spree

Nachdruck und Vervielfältigung

Diese Publikation ist mit Unterstützung von Künstlicher Intelligenz erstellt worden.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.

Zur besseren Lesbarkeit von Personenbezeichnungen und personenbezogenen Wörtern wird die männliche Form genutzt. Diese Begriffe gelten für alle Geschlechter.

Freiburg 2025

INHALTSVERZEICHNIS

<i>TEIL 1: THEORETISCHE GRUNDLAGEN</i>	2
Einleitung	2
Interkommunale Netzwerke und Governance	3
Qualitätsstufen der interkommunalen Zusammenarbeit	4
Strategie-Hexagon: Sechs Handlungsfelder	6
Verknüpfung von Qualitätsstufen und Strategiehexagon	9
Fazit	11
<i>TEIL 2: PRAXISLEITFADEN ENTLANG DES STRATEGIEHEXAGONS</i>	13
1. Struktur – das organisatorische Rückgrat	14
2. Kultur – der soziale Motor der Zusammenarbeit	14
3. Zweck – Orientierung, die trägt	14
4. Spielfeld – fokussiert statt verzettelt	15
5. Wertversprechen – Nutzen sichtbar machen	15
6. Kompetenzen – Fähigkeiten, die den Verbund tragen	16
Fazit	16
<i>QUELLEN</i>	17

TEIL 1: THEORETISCHE GRUNDLAGEN

Einleitung

Interkommunale Kooperationen – also Zusammenschlüsse von Kommunen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung – gewinnen vor dem Hintergrund komplexer Herausforderungen (z.B. Digitalisierung, Klimaschutz, Daseinsvorsorge) immer mehr an Bedeutung. Netzwerke mehrerer Kommunalverwaltungen versprechen Synergieeffekte, indem Wissen geteilt, Ressourcen effizienter genutzt und komplexe Probleme gemeinsam angegangen werden können (vgl. Provan & Kenis, 2008). Wissenschaftliche Studien zeigen, dass solche Netzwerkstrukturen erhebliche Vorteile bieten, etwa *gesteigertes Lernen, effizienteren Ressourceneinsatz, höhere Problemlösungskapazität und verbesserte Dienstleistungen* (vgl. Provan & Kenis, 2008). Netzwerke bieten deshalb große Potenziale mit Blick auf die großen Herausforderungen kommunalen Handelns: Fachkräftemangel, Investitionsstau, Finanzlage. Allerdings erfordert die koordinierte Steuerung von Netzwerken ein Umdenken gegenüber traditionellen hierarchischen Verwaltungsformen: In Netzwerken fehlen klare Weisungslinien, stattdessen kommt es auf Koordination, Vertrauen und gemeinsames Management an. Wie wichtig insbesondere Vertrauen als „Schmiermittel“ für Netzwerke ist, wird zunehmend anerkannt (vgl. Holzer, 2010). Folglich rückt die Frage in den Fokus, wie sich die *Qualität interkommunaler Netzwerkarbeit* messen und gezielt weiterentwickeln lässt, um die angestrebten Nutzen tatsächlich zu realisieren.

Dieser Beitrag untersucht, wie ein Modell zur Bewertung der Qualität interkommunaler Zusammenarbeit wissenschaftlich fundiert hergeleitet werden kann. Dazu wird unser bestehendes Konzept von fünf Qualitätsstufen der Kooperation, das wir abgeleitet haben von den Beteiligungsstufen nach Holger Vesper und Roswitha Scholz, (vom losen Informationsaustausch bis zur intensiven Co-Governance) mit dem Strategie-Hexagon als Rahmenwerk für strategische Handlungsfelder verknüpft (vgl. Vesper & Scholz, 2022, vgl. Darkhorse). Ziel ist ein Reifegradmodell, mit dem Kommunen ihre Zusammenarbeit qualitativ bewerten und gezielt verbessern können. Zunächst werden theoretische Grundlagen zu Netzwerken, Qualitätsmanagement und organisationaler Entwicklung dargestellt. Darauf aufbauend werden die Qualitätsstufen interkommunaler Netzwerke erläutert und die sechs Handlungsfelder des Strategie-Hexagons vorgestellt. Schließlich wird ein kombiniertes Modell abgeleitet, welches die Qualitätsstufen mit den Handlungsfeldern verknüpft und so eine ganzheitliche Bewertung ermöglicht. Die Analyse stützt sich auf aktuelle Literatur und empirische Befunde, um ein nachvollziehbares und tragfähiges Bewertungsmodell zu begründen.

Interkommunale Netzwerke und Governance

Interkommunale Netzwerke zeichnen sich dadurch aus, dass mehrere Gemeinden oder Städte in partnerschaftlicher Form zusammenwirken, um gemeinsame Ziele zu erreichen – sei es im Rahmen informeller Arbeitsgruppen oder in formalen Zweckverbänden. Im Gegensatz zur Einzelkommune oder strikt hierarchischen Verwaltungsorganisation entsteht

in Netzwerken oft ein Geflecht von horizontalen Beziehungen, in dem keine Stelle allein durchgreifende Weisungsbefugnis hat. Steuerung („Governance“) in solchen Netzwerken erfordert daher besondere Mechanismen der Koordination und Abstimmung. Die Governance-Forschung beschreibt verschiedene *Netzwerksteuerungs-Modi*: z.B. kann ein Netzwerk durch alle Mitglieder gemeinsam gesteuert werden (partizipative Selbststeuerung), von einem Lead-Partner angeführt werden oder eine eigene *Netzwerkadministration* (Koordinationsstelle) einsetzen (vgl. Provan & Kenis, 2008). Welche Form erfolgreich ist, hängt von Umständen wie der Größe des Netzwerks, dem Aufgabentyp, dem Zielkonsens und besonders dem Vertrauensniveau unter den Beteiligten ab (vgl. Provan & Kenis, 2008).

Trust-Management als Schlüsselkomponente

Ein zentrales Merkmal effektiver Netzwerke ist die Steuerungsfähigkeit trotz freiwilliger Kooperation. Dafür braucht es geeignete Governance-Strukturen, klare Absprachen und eine ausgeprägte Vertrauenskultur. Gerade weil in Netzwerken Hierarchie durch Aushandlung ersetzt wird, müssen Vertrauen und gegenseitige Verbindlichkeit aktiv aufgebaut werden. *Gemeinsame Erfahrungen und wiederholte Interaktionen, direkte Kommunikation, klare Verhaltensregeln* und ggf. die Einbindung neutraler Dritter gelten als Schlüsselfaktoren für den Vertrauensaufbau. So wird etwa empfohlen, ein bewusstes „*Trust-Management*“ zu betreiben z.B. durch häufige persönliche Kontakte, definierte Spielregeln und Maßnahmen zur Reduktion sozialer Distanz zwischen Partnern. Mit wachsendem Vertrauen steigt die Bindung der Partner ans Netzwerk, was komplexere Kooperationsformen ermöglicht. Kurz: Eine belastbare Vertrauenskultur sowie abgestimmte Governance-Strukturen (etwa gemeinsame Gremien, Geschäftsordnungen, Moderation) sind die Voraussetzung dafür, dass ein Kommunalnetzwerk handlungsfähig bleibt und gesteckte Ziele erreicht. Diese Aspekte fließen im Weiteren in die Betrachtung der Qualitätsdimension „Kultur“ und „Struktur“ ein.

Qualitätsstufen der interkommunalen Zusammenarbeit

In der Praxis zeigt sich, dass interkommunale Kooperation unterschiedliche Intensitätsgrade haben kann. In der Literatur werden *die Beteiligungsformen von Vesper und Scholz* von sehr losen Formen bis zu enger Integration beschrieben (vgl. Scholz/Vesper, 2022). Dies wird im Folgenden auf interkommunale Zusammenarbeit angepasst und beschreibt diese vom reinen Informationsaustausch bis hin zur konkreten Zusammenarbeit“, bzw. Co-Ownership. So werden folgend fünf Hauptstufen der *Kooperationsqualität unterschieden*:

Stufen der kommunalen Zusammenarbeit

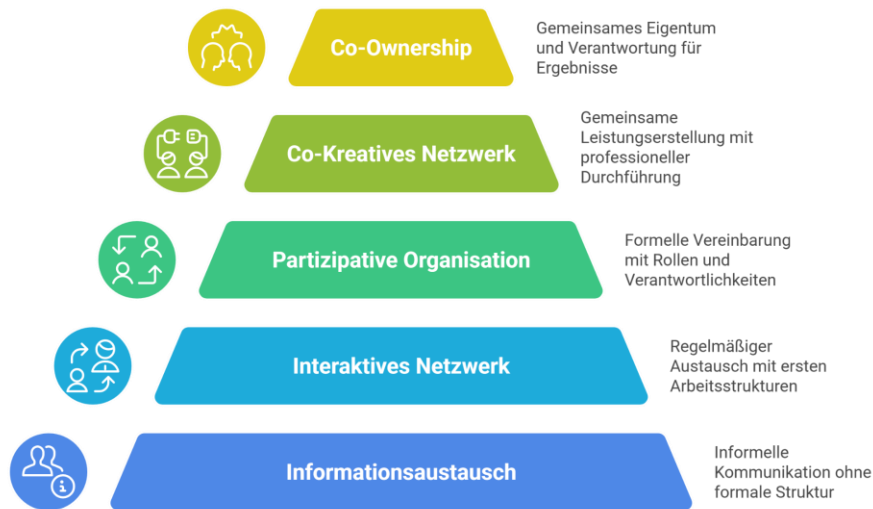


Bild 1: Stufen der interkommunalen Zusammenarbeit in Anlehnung an die Partizipationsstufen nach Vesper & Scholz (Eigene Darstellung)

1. Informationsaustausch:

Gelegentliche Kommunikation und Wissensteilung zwischen Kommunen, ohne formale Struktur. Diese niedrigste Stufe ist oft informell und ad-hoc: Man trifft sich sporadisch, tauscht Erfahrungen aus, fasst aber selten verbindliche Beschlüsse. Es existieren kaum feste Regeln; Protokolle werden allenfalls geführt, aber nicht institutionalisiert. Die Zusammenarbeit bleibt somit fluide und unverbindlich jedoch bildet sie die Grundlage, auf der höhere Stufen aufbauen können.

2. Interaktives Netzwerk:

Etwas intensivere Phase, in der regelmäßiger Austausch und erste *Abstimmungen* stattfinden. Zwar ist auch diese Stufe überwiegend informell, doch es entwickeln sich bereits einfache Arbeitsstrukturen: z.B. gemeinsame Dateiablagen oder informell bereitgestellte Plattformen zur Kommunikation. Wichtig ist, dass die Zusammenarbeit nun Rückhalt bei den Führungsebenen der Kommunen bekommen kann (Legitimierung) und man beginnt, konkretere Ziele für das Netzwerk zu formulieren. Die Interaktions-Stufe geht also „über's Reden hinaus“ und erste *verbindlichere Absprachen* entstehen, auch wenn die Struktur noch fragil ist.

3. Partizipative Organisation:

Ab dieser Stufe wird aus dem losen Netzwerk eine organisationsähnliche Kooperation. Die Kommunen vereinbaren formell die Zusammenarbeit, z.B. per Absichtserklärung/Willensbekundung oder eine anders lautende Vereinbarung, was den Austausch verstetigt. Es entstehen eine Aufbau- und Ablauforganisation des Netzwerks: Rollen und Verantwortlichkeiten werden verteilt, Steuerungs- und Arbeitsgremien eingerichtet. Entscheidungen werden gemeinsam (partizipativ) getroffen. Diese Institutionalisierung bedeutet, dass alle Aspekte der Organisation –

von der gemeinsamen Zielsetzung bis zu Ressourcen – nun systematisch betrachtet werden. Die Kooperation hat damit einen *formalen Rahmen* und ist nicht mehr rein freiwillig-personenabhängig.

4. **Co-Kreatives Netzwerk:**

In dieser Stufe rückt die gemeinsame Leistungserstellung in den Vordergrund. Das Netzwerk arbeitet arbeitsteilig an konkreten Produkten oder Dienstleistungen. Voraussetzung dafür ist, dass die Partner einen entsprechenden organisationalen Reifegrad erreicht haben, um gemeinsame Projekte professionell durchzuführen. Die Zusammenarbeit wird weiter professionalisiert, die Beteiligten bauen gezielt Kompetenzen aus und reflektieren ihre Prozesse. Struktur und Kultur der Kooperation werden auf die gemeinsame Produktentwicklung ausgerichtet und institutionalisiert. Typischer Leitgedanke ist „Einer für Alle“ – d.h. eine Kommune (oder ein kleines Team) entwickelt z.B. ein digitales Werkzeug, das anschließend allen Netzwerkpartnern zugutekommt. Die Qualität der Zusammenarbeit zeigt sich daran, dass skalierbare Ergebnisse für alle erzeugt werden.

5. **Co-Ownership / Co-Governance:**

Die höchste Stufe ist erreicht, wenn die Kooperationspartner gemeinsame Eigentümer von Leistungen und Ergebnissen werden. Das Netzwerk übernimmt dann quasi die Rolle einer gemeinsamen Organisation (Co-Governance). Oft geht es hier um dauerhafte gemeinsame Einrichtungen oder Produkte – z.B. ein gemeinsam betriebenes *Service-Center* oder geteilte digitale Plattformen, für die alle Partner Verantwortung tragen. Diese Tiefe der Verflechtung erfordert eine tragfähige Vertrauensgrundlage sowie oft auch einen belastbaren vertraglichen Rahmen, da Fragen von Haftung, Finanzierung und Datenhoheit geklärt sein müssen. Ist Stufe 5 erreicht, verfügen die beteiligten Kommunen über ein hohes Maß an Integrationsfähigkeit, gemeinsamer Strategie und geteilter *Governance*-Strukturen (bis hin zu gemeinsam besetzten Entscheidungsgremien).

Die fünf Qualitätsstufen bilden somit ein Reifegradmodell der interkommunalen Netzwerkkooperation. Wichtig ist, dass jede Stufe auf der vorherigen aufbaut: Höhere Qualitätsstufen setzen die darunter liegenden Elemente voraus (z.B. erfordert gemeinsame Leistungserstellung, dass ein grundlegendes Vertrauens- und Strukturfundament aus Stufe 3 vorhanden ist). Gleichzeitig können Netzwerke je nach Kontext auf einer bestimmten Stufe verweilen oder bewusst nicht jede Stufe bis zum „Co-Governance-Ende“ durchlaufen. Und wohlgemerkt handelt es sich um Idealtypen. Es ist durchaus möglich, dass ein Netzwerk in verschiedenen Bereichen unterschiedlich qualitativ entwickelt ist. Das hier vorgestellte Stufenmodell liefert jedoch ein Orientierungssystem, um den aktuellen *Reifegrad* einer Kooperation einzuschätzen und gezielt *nächste Entwicklungsschritte* abzuleiten.

Strategie-Hexagon: Sechs Handlungsfelder

Die Qualitätsstufe ist eine Gesamtausprägung, die sich aus verschiedenen Kriterien zusammensetzt. Um diese Kriterien zu bestimmen ziehen wir das Strategie-Hexagon von

Dark-Horse heran. Die sechs zentralen Handlungsfelder des Hexagons sind eine gute Vorlage, um die Netzwerkkriterien zu definieren. Ursprünglich in der strategischen Organisationsentwicklung konzipiert, lässt es sich auf interkommunale Netzwerke übertragen (vgl. Dark Horse, 2024). Die sechs Bereiche des Strategie-Hexagons sind:

Strategie-Hexagon von Dark Horse

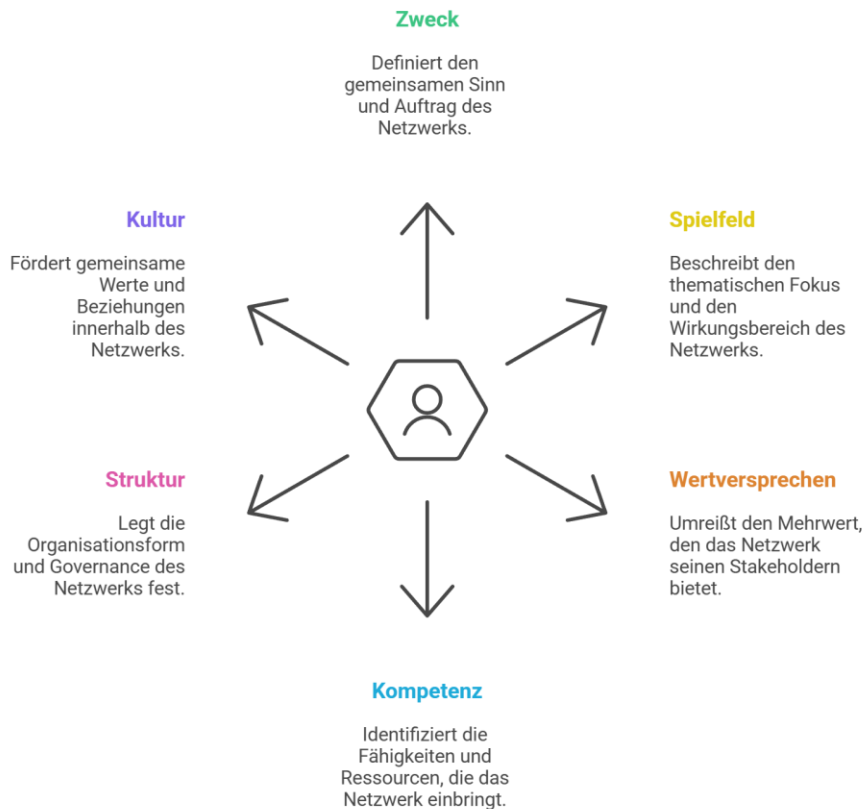


Bild 2: Strategie-Hexagon von Dark Horse (Eigene Darstellung)

- Zweck**
oder auch der *gemeinsame Sinn und Auftrag* des Netzwerks. Hier geht es um die übergeordnete Zielsetzung: Warum existiert die Kooperation, was ist ihr *Mission Statement*? Ein klarer Zweck schafft Orientierung und Legitimation für alle Beteiligten. In Kommunalnetzwerken könnte dies z.B. die *gemeinsame Daseinsvorsorge in einer Region* oder *effizientere Aufgabenerfüllung durch Zusammenarbeit* sein.
- Spielfeld**
der *Wirkungsbereich* bzw. thematische Fokus des Netzwerks. Dieses Feld beschreibt, wo das Netzwerk agiert: Welche Themen, Aufgaben und Fachbereiche umfasst die Kooperation? Im Strategie-Hexagon meint *Spielfeld* den Markt oder Kontext; übertragen auf kommunale Netzwerke geht es um die Handlungsfelder der Zusammenarbeit (z.B. gemeinsame IT, Infrastruktur, Sozialplanung etc.). Eine klare

Abgrenzung des Spielfelds verhindert Verzettelung und erleichtert die Erfolgsmessung.

- **Wertversprechen**

das *gemeinsame Wertangebot* bzw. der Mehrwert, den das Netzwerk seinen Stakeholdern liefert. Dieses Feld entspricht dem *Value Proposition*-Gedanken: Welchen Nutzen stiftet die Kooperation, und für wen? In interkommunalen Netzwerken sind die Stakeholder vor allem die BürgerInnen und Kommunalverwaltungen selbst. Ein Wertversprechen könnte z.B. *Kostenersparnis*, *Serviceverbesserung* oder *Innovationsgewinn* durch die Zusammenarbeit sein. Es sollte klar definiert sein, was alle Beteiligten gemeinsam gewinnen wollen.

- **Kompetenz**

die *Fähigkeiten und Ressourcen*, welche das Netzwerk einbringt oder entwickelt. Dieses Feld fragt: *Was können wir (zusammen) gut?* und *Welche Kompetenzen brauchen wir?* Dazu zählen personelle Fähigkeiten, technisches Know-how, Finanzmittel und organisatorische Fähigkeiten für die Kooperation. In kommunalen Netzwerken geht es etwa um Kompetenzen in Projektmanagement, Moderation, digitaler Infrastruktur oder fachliches Wissen, das geteilt wird. Die Netzwerkleistung hängt stark davon ab, dass die nötigen Kompetenzen vorhanden sind oder gemeinsam aufgebaut werden.

- **Struktur**

der *Aufbau und die Governance* des Netzwerks. Hierunter fallen die Organisationsform, die Regelwerke, Rollenverteilungen und Entscheidungsprozesse des Netzwerks. Hat die Kooperation z.B. feste Gremien oder Koordinationsstellen? Gibt es vertragliche Grundlagen oder eine Geschäftsordnung? Dieses Feld bestimmt, wie formalisiert oder flexibel die Zusammenarbeit organisiert ist. Eine passende Struktur ist wichtig, um Handlungsfähigkeit (Steuerungsfähigkeit) herzustellen, ohne die Netzwerkdynamik zu ersticken.

- **Kultur**

die *gemeinsamen Werte, Normen und Beziehungen* im Netzwerk. Dieses Feld adressiert zum Beispiel implizite Vertrauen, die Kommunikationskultur, Fehlerkultur und Motivation der Beteiligten. Eine offene, von Vertrauen geprägte Kultur fördert die Kooperation enorm, während Misstrauen oder unterschiedliche Verwaltungskulturen hinderlich sein können. In interkommunalen Netzwerken müssen mitunter verschiedene Verwaltungskulturen zusammenwachsen, wozu es Zeit und bewusste Vertrauensbildung braucht. Kultur ist zwar „weich“, aber wie oft zitiert *„Culture eats strategy for breakfast“* – ohne eine passende Kultur scheitern gute Strukturen und Pläne (vgl. Dark Horse, 2024). Daher wird die Entwicklung einer gemeinsamen Netzwerkkultur als eigenes Handlungsfeld betrachtet.

Diese sechs Dimensionen bieten einen ganzheitlichen Bewertungsrahmen, um Stärken und Schwächen einer Kooperation systematisch zu analysieren. Sie stehen in

Wechselbeziehung: z.B. prägt die Kultur, wie die Struktur gelebt wird, und der Zweck beeinflusst das Wertversprechen. Das Strategie-Hexagon fordert implizit, dass eine *Strategie* – hier: die Entwicklungsstrategie des Netzwerks – immer alle sechs Felder berücksichtigen sollte. Für interkommunale Netzwerke bedeutet dies: will man die Qualität der Zusammenarbeit verbessern, muss man an *allen Handlungsfeldern* ansetzen (von klarer Zieldefinition bis Vertrauensaufbau).

Verknüpfung von Qualitätsstufen und Strategiehexagon

Durch die Kombination der Kooperationsstufen mit den Handlungsfeldern lässt sich ein integriertes *Reifegradmodell* entwerfen. Dieses erlaubt es, für jedes Qualitätsniveau (1 bis 5) zu beschreiben, wie das Netzwerk in den sechs Strategie-Feldern aufgestellt sein sollte bzw. typischerweise ist. Auf diese Weise entsteht ein Bewertungsschema, mit dem Kommunen ihre Zusammenarbeit einschätzen: In welchem Feld entsprechen wir welcher Reife-Stufe? So werden gezielt Entwicklungsbedarfe sichtbar. Zum Beispiel, wenn die technische *Struktur* schon relativ weit ist, die *Kultur* aber noch hinterherhinkt. Die folgende Tabelle zeigt beispielhaft, wie sich die Merkmale der sechs Handlungsfelder entlang der fünf Qualitätsstufen verändern:

Handlungsfeld	Stufe 1 – Informationsaustausch	Stufe 2 – Interaktion	Stufe 3 – Partizipative Organisation	Stufe 4 – Co-Kreation	Stufe 5 – Co-Ownership (Co-Governance)
Zweck (Mission)	Kein klarer Gemeinschaftszweck; Austausch aus allgemeinem Interesse, ohne verbindliche Zielvereinbarung.	Erste gemeinsame Interessen werden erkannt; grobe Zielrichtung entsteht (durch informelle Abstimmung, Führungsimpulse).	Übergeordneter Zweck formell definiert (z.B. in Absichtserklärung); gemeinsame Ziele legitimiert und von allen getragen.	Klare Fokussierung auf gemeinsame Entwicklungsziele und Nutzen für alle Partner; Netzwerkmission in Projekten konkretisiert.	Gemeinsame Mission voll etabliert: alle Partner verpflichten sich auf langfristige Vision/Zielsetzung des Netzwerks (Co-Strategie).
Spielfeld (Bereiche)	Thematisch unspezifisch oder sehr eng begrenzt; ad-hoc Austausch zu einzelnen Fachthemen oder diffusen Themenfeldern	Abgrenzung des Kooperationsfeldes beginnt: man identifiziert Themenfelder, in denen Zusammenarbeit lohnt.	Definiertes Handlungsfeld: Kooperation konzentriert sich auf vereinbarte Aufgabenbereiche (z.B. konkret benannte Leistungen).	Erweitertes Aufgabenspektrum: Gemeinsame Projekte können mehrere Themen umfassen; Netzwerk dehnt Handlungsfeld bei Erfolg strategisch aus.	Ganzheitlicher Wirkungsbereich: Netzwerk agiert in mehreren Politikfeldern koordiniert; ggf. sektorübergreifende Strategien (integrierte Regionalentwicklung als Spielfeld).

Wertversprechen (Nutzen)	Unklarer spezifischer Mehrwert; primär individueller Nutzen durch Informationsgewinn für einzelne Teilnehmende.	Erste Synergien werden sichtbar (z.B. Zeitersparnis durch Wissens- teilung); Nutzen bleibt punktuell und kurzfristig.	Gemein- samer Nutzen wird formuliert (z.B. bessere Service- qualität für Bürger oder Kostensen- kung für alle); einige erste Ergebnisse entstehen (Konzepte, Standards).	Tangible Ergebnisse: Das Netzwerk liefert konkrete Produkte/ Services für alle Partner; z.B. gemeinsame IT- Lösung – <i>“Eine für Alle”</i> . Mehrwert ist messbar in Effizienz oder Qualität.	Maximaler Mehrwert geteilt: Gemeinsam entwickelte Leistungen kommen allen zugute <i>und</i> werden gemeinsam verantwortet. Bürger erhalten verbesserte Services, Kommunen teilen Ressourcen dauerhaft – <i>Win-Win</i> ist institutionalisiert.
Kompetenzen	Kaum spezifische Kooperations- kompetenzen nötig; Basis- fähigkeiten (Kommuni- kation, Offenheit) reichen.	Teilnehmer erwerben erste Fähigkeiten in inter- kommunaler Abstimmung (z.B. virtuelle Meeting- Kompetenz, informelles Projekt- manage- ment).	Gezielter Kapazitäts- aufbau: Rollen (Kordinator, Arbeits- gruppen- leitung) erfordern neue Skills; Netzwerk lernt, <i>partizipativ</i> zu planen und zu entscheiden.	Profession- alisierung: Beteiligte bauen spezielles Know- how auf (Moderation, Technik, Recht); regelmäßige Weiter- bildung fördert kollaborative Fähigkeiten.	Hohe Reife der Kompetenzen: Netzwerk verfügt über <i>ingespielte Expertenteams</i> und ggf. eigenes Personal (Koordination/ Geschäftsstelle); Netzwerk- management- Kompetenz und gemeinsames Lernen sind fest verankert.
Struktur	Keine formale Struktur: Treffen erfolgen informell, ohne feste Regeln; keine gemeinsamen Organe.	Ansatzweise Organisation: einzelne praktische Vereinbarungen (z.B. Terminplan, simple Koordinations- Tools) und Rückhalt der Führung schaffen etwas Stabilität.	Strukturelle Fundamente: Kooperationsvert rag oder Absichts- erklärung definiert Rahmen; feste Gremien (Lenkungs- runde, Arbeitskreise) und Rollen installiert. Aufgaben- verteilung und Abläufe sind dokumentiert.	Institution- alisierung: Netzwerk hat <i>koordinierende Stelle</i> oder Arbeitsgruppen mit klaren Prozessen; gemeinsame Infrastruktur (z.B. Datenplatt- form) im Einsatz. Struktur und Prozesse werden regelmäßig evaluiert und verbessert.	Gemeinsame Institution: Kooperation formalisiert sich in einer rechtlichen Einheit (z.B. Zweckverband) oder vergleichbarer Governance- Struktur. Klare Verantwortlich- keiten, Verträge und Ressourcenbereitstellung durch alle Partner sichern die Nachhaltigkeit.

Kultur	Lose Kontakte, noch keine gemeinsame Identität; Misstrauen oder Konkurrenzdenken teils vorhanden.	Aufkeimende Vertrauenskultur: Durch häufiger werdenden Austausch entstehen persönliche Beziehungen; Grundregeln des Umgangs bilden sich informell. Erste Vertrauensbeweise (offener Informationsaustausch) stärken die Bindung.	Netzwerk-kultur entwickelt sich: Regelmäßige Treffen und partizipative Entscheidungen fördern Verständnis und Vertrauen. Gemeinsame Werte werden diskutiert. Konflikte können intern angesprochen werden.	Ausgeprägte Kooperationskultur: Die Partner sehen sich als Team; es herrscht Offenheit, Fehlertoleranz und Wir-Gefühl. Gemeinsame Erfolge stärken das Vertrauen weiter. Kulturelle Unterschiede zwischen Verwaltungen wurden weitgehend überwunden.	Vertrauenskultur verankert: Hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen ermöglicht gemeinsame Risiken (Co-Ownership). Es existieren etablierte Konfliktlösungsmechanismen. Die Netzwerkpartner teilen Normen und Werte der Zusammenarbeit (z.B. „Einer für alle, alle für einen“), was die strategische Handlungsfähigkeit des Netzwerks maximiert.
---------------	---	---	---	---	--

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Kooperations-Qualitätsstufen und den sechs Strategie-Feldern (Eigene Darstellung)

Wie Tabelle 1 veranschaulicht, erfordert höhere Kooperationsqualität Fortschritte in *allen* Handlungsfeldern. Ein Netzwerk auf *Stufe 3* (partizipative Organisation) mag bereits formelle Strukturen haben, doch um *Stufe 4* (produktive Kooperation) zu erreichen, muss z.B. auch die Kultur mitziehen – sprich, genügend Vertrauen und gemeinsame Identität vorhanden sein, damit wirklich gemeinsam Produktives geschaffen wird. Umgekehrt nützt die beste Vertrauenskultur wenig, wenn die Struktur nicht professionalisiert wird, um Ergebnisse umzusetzen. Qualität interkommunaler Netzwerke ist also mehrdimensional: *Struktur, Kultur, Zweck, Spielfeld, Wertversprechen* und *Kompetenzen* müssen ausgewogen entwickelt sein. Dieses Modell ermöglicht es, systematisch zu prüfen, wo ein Netzwerk steht und wo es Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt. Beispielsweise könnte eine Kommune feststellen, dass zwar schon ein klarer gemeinsamer Zweck und gute persönliche Beziehungen (hohe Ausprägung bei *Zweck* und *Kultur*) bestehen, aber die fehlende institutionelle Verankerung (*Struktur*) und unklare Ressourcen (*Kompetenzen*) den Schritt zu Co-Governance hemmen.

Fazit

Die Verbindung von Qualitätsstufen der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Strategie-Hexagon liefert ein fundiertes Bewertungs- und Entwicklungsmodell. Es beruht auf theoretischen Einsichten zu Netzwerksteuerung, Vertrauen und organisationaler Reife sowie auf empirischen Beschreibungen erfolgreicher Kooperationen. Kommunen können mit diesem Modell ihre interkommunalen Netzwerke ganzheitlich analysieren: Anhand der fünfstufigen Skala lässt sich der *Kooperationsgrad* bestimmen, während die sechs Handlungsfelder aufzeigen, *warum* das Netzwerk auf dieser Stufe steht und *was* nötig ist, um die nächste Stufe zu erreichen.

Wissenschaftlich trägt das Modell den Erkenntnissen Rechnung, dass Netzwerkerfolg sowohl strukturelle Faktoren (Governance, Ressourcen) als auch kulturelle Faktoren (Vertrauen, Normen) voraussetzt. Es integriert Prinzipien des *Qualitätsmanagements* (kontinuierliche Verbesserung über Reifegrade) mit der *Governance*-Perspektive (steuerungsrelevante Dimensionen eines Netzwerks). Für die Praxis bietet es Kommunalverwaltungen ein diagnostisches Werkzeug: Sie können Stärken und Schwächen ihrer Kooperation erkennen und erhalten Hinweise, wo Steuerungsimpulse oder Investitionen ansetzen sollten – etwa den Aufbau einer Koordinationsstelle (Struktur), Fortbildungen für Mitarbeitende (Kompetenz) oder Moderationsprozesse zur Vertrauensbildung (Kultur).

Insgesamt leistet das hergeleitete Modell einen Beitrag zur *Professionalisierung interkommunaler Netzwerksteuerung*. Es ermöglicht eine qualitative Bewertung jenseits rein quantitativer Indikatoren (wie Kosteneinsparung), indem es die *weichen Erfolgsfaktoren* sichtbar macht. Damit können Kommunen nicht nur feststellen, *wo* sie stehen, sondern vor allem *wie* sie ihre Zusammenarbeit gezielt auf ein höheres Qualitätsniveau heben können – vom ersten Informationsaustausch bis hin zur echten gemeinsamen Governance. Durch die strukturierte Reflexion entlang der sechs Handlungsfelder wird deutlich, dass erfolgreiche interkommunale Kooperation sowohl technisch-organisatorische Exzellenz als auch eine Kultur des Miteinanders braucht. Nur wenn beide Seiten Hand in Hand wachsen, wird aus einer zunächst losen Allianz ein leistungsfähiges Netzwerk, das einen nachhaltigen Mehrwert für alle Beteiligten und die Bürgerinnen und Bürger schafft.

TEIL 2: PRAXISLEITFADEN ENTLANG DES STRATEGIEHEXAGONS

Im ersten Teil der Serie haben wir die Qualitätsstufen interkommunaler Netzwerke beschrieben. Nun geht es um die praktische Frage: Welche Stellschrauben entscheiden darüber, ob ein Netzwerk tatsächlich wirksam wird? Die sechs Felder des Strategiehexagons – Struktur, Kultur, Zweck, Spielfeld, Wertversprechen und Kompetenzen – liefern dafür einen präzisen Orientierungsrahmen. Im Folgenden zeigen wir, was Kommunen in jedem Feld konkret tun können, um die eigene Zusammenarbeit auf das nächste Niveau zu heben.

Strategiehexagon für interkommunale Zusammenarbeit

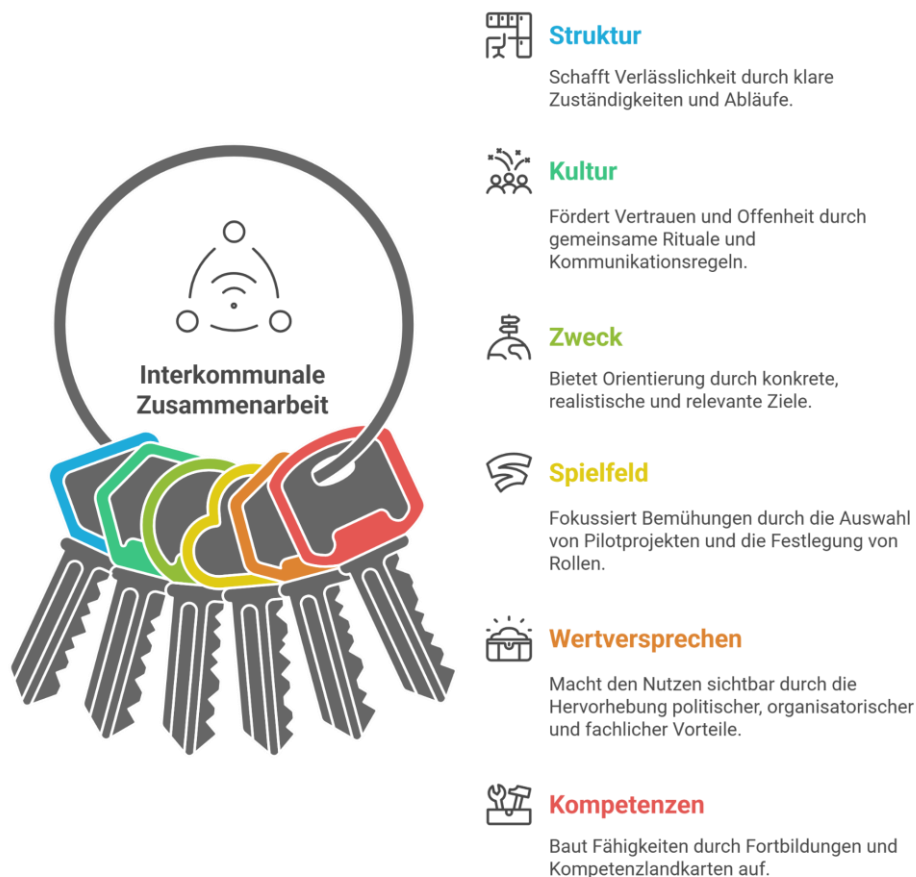


Bild 3: Zentrale Erkenntnisse entlang des Strategiehexagons von Dark Horse (Eigene Darstellung)

1. Struktur – das organisatorische Rückgrat

Struktur schafft Verlässlichkeit. Ohne klare Zuständigkeiten und abgestimmte Abläufe versandet jede Kooperation. Für interkommunale Netzwerke lohnt es sich, einige grundlegende Entscheidungen bewusst zu treffen.

Wirkungsvolle Schritte:

- Einen einfachen, regelmäßig stattfindenden Austauschtermin etablieren, der erste Verlässlichkeit schafft.
- Eine gemeinsame Ablage verbindlich nutzen (mit klarer, einfacher Grundstruktur).
- Eine Koordinationsrolle benennen, die Termine, Dokumentation und Informationsfluss steuert – mit hinterlegtem Zeitbudget.
- Klare Arbeitsgruppen mit Aufträgen und Prozessen einrichten, die gemeinsam entwickelte Produkte liefern.
- Eine dauerhafte Governance-Struktur schaffen (z. B. Gremium oder Geschäftsstelle), die gemeinsame Verantwortung, Entscheidungen und Ressourcenverteilung trägt.

2. Kultur – der soziale Motor der Zusammenarbeit

Unterschiedliche Arbeitsweisen treffen in interkommunalen Verbänden zwangsläufig aufeinander. Eine tragfähige Kultur entsteht nur, wenn sie bewusst gestaltet wird.

Was hilft:

- Offene Gesprächsatmosphäre fördern und Raum für persönliche Kennenlern-Momente schaffen.
- Einfache Kommunikationsregeln einführen („Wir hören zu, bevor wir bewerten“).
- Gemeinsame Werte definieren (z. B. Fairness, Transparenz), die für alle gelten, und Selbstorganisation fördern, um die steigenden Aufwände aufzufangen.
- Psychologische Sicherheit aktiv stärken, indem kritische Punkte offen und konstruktiv angesprochen werden dürfen.
- Eine belastbare Vertrauenskultur verankern, in der Konflikte klar geregelt, Risiken geteilt und gemeinsame Identität gepflegt wird.

3. Zweck – Orientierung, die trägt

Ohne ein greifbares Ziel verliert ein Netzwerk schnell den roten Faden. Ein gemeinsamer Zweck sollte deshalb konkret, realistisch und für alle relevant sein.

Besonders wirksam sind:

- Gemeinsame Interessensfelder identifizieren, um ein erstes thematisches Fundament zu legen.
- Eine grobe gemeinsame Zielrichtung formulieren („In diesem Jahr möchten wir...“).
- Einen klaren, schriftlich formulierten Netzwerkzweck beschließen, der den Auftrag auf den Punkt bringt.
- Den Zweck in konkrete Entwicklungs- oder Pilotprojekte übersetzen, die für alle spürbare Ergebnisse bringen.
- Eine gemeinsame langfristige Vision verankern, die alle Partner strategisch bindet.

4. Spielfeld – fokussiert statt verzettelt

Viele Netzwerke starten mit zu vielen Ideen und verlieren dadurch Tempo. Ein klar definiertes Spielfeld ist deshalb eine der wichtigsten Stellschrauben.

Empfehlenswert ist:

- Themen sammeln und grob sortieren, um erste gemeinsame Berührungspunkte sichtbar zu machen.
- Ein klares Themenfeld benennen, in dem Zusammenarbeit besonders sinnvoll erscheint.
- Ein definiertes Spielfeld festlegen (z. B. E-Akte, Sensorik, Open Data) mit konkreten Zielen hinterlegen und verbindlich priorisieren.
- Das Spielfeld durch konkrete Projektportfolios vertiefen und mehrere Themenbereiche sinnvoll verzahnen.
- Ein dauerhaftes, gemeinsam verantwortetes Wirkungsfeld oder einen gemeinsamen “Shop” etablieren, das strategische Themen sektorübergreifend umfasst und gemeinsame Produkte verfügbar macht.

5. Wertversprechen – Nutzen sichtbar machen

Kooperation bleibt nur stabil, wenn der gemeinsame Nutzen erkennbar ist. Ein Netzwerk sollte daher offen benennen, warum sich der Aufwand lohnt.

Nützlich dafür sind:

- Individuelle Lern- und Austauschgewinne dokumentieren („Was nehme ich heute mit?“).
- Erste Quick Wins sichtbar machen, die Zeit oder Ressourcen sparen.
- Ein gemeinsames Wertversprechen formulieren, das Nutzen für Verwaltung, Politik und BürgerInnen benennt.

- Konkrete gemeinsame Produkte oder Vorlagen erstellen, die den Mehrwert messbar machen.
- Ein dauerhaftes, institutionell gesichertes Nutzenmodell entwickeln, das gemeinsame Services und Entscheidungen trägt.

6. Kompetenzen – Fähigkeiten, die den Verbund tragen

Interkommunale Zusammenarbeit funktioniert nur, wenn bestimmte Fähigkeiten bewusst aufgebaut und gepflegt werden.

Dazu gehören:

- Basisfähigkeiten stärken (digitale Meetings, Austausch, Offenheit).
- Erste fachliche Rollen und Zuständigkeiten ausprobieren (z. B. ThemenpatInnen).
- Rollenkompetenzen gezielt aufbauen (Moderation, Projektmanagement) und eine Kompetenzübersicht erstellen.
- Spezifische Fach- und Prozesskompetenzen professionalisieren (Technik, Recht, Kollaboration).
- Gemeinsame Expertenteams oder eine Netzwerkgeschäftsstelle etablieren, die Lernen, Wissen und Ressourcen dauerhaft steuert.

Fazit

Interkommunale Zusammenarbeit entfaltet ihre Wirksamkeit, wenn alle sechs Handlungsfelder im Gleichklang weiterentwickelt werden. Klarer Zweck und echtes Wertversprechen geben Sinn und Motivation. Ein lebendiges Spielfeld mit gemeinsamen Projekten bringt konkrete Ergebnisse. Kompetenzaufbau sorgt dafür, dass die Beteiligten das nötige Handwerkszeug haben. Struktur schafft Verlässlichkeit und hält das Ganze zusammen. Und die Kultur schließlich ist das Fundament aus Vertrauen und gemeinsamer Haltung, auf dem alles andere ruht.

Kein Feld sollte allein betrachtet werden – sie greifen ineinander. Doch man muss nicht alles auf einmal perfektionieren: Jedes kleine Schrittchen (sei es ein neues gemeinsames Ritual, eine geklärte Rolle oder ein formuliertes Ziel) zahlt auf die Entwicklungsreise des Netzwerks ein. So wächst die interkommunale Zusammenarbeit organisch von der ersten Idee bis hin zur tragfähigen Gestaltungsgemeinschaft, in der Verwaltungspartner wirklich gemeinsam etwas bewegen.

QUELLEN

“Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness” von Keith G. Provan: University of Arizona & Patrick Kenis: Tilburg University 2008

“Unsicherheit und Vertrauen in ‚Netzwerk-Gesellschaften‘”, Boris Holzer, 2010

Facilitation, Scholz / Vesper, 1. Auflage 2022,

Future Organization Playbook, Darkhorse, 2024

Wir entwickeln die Organisation Verwaltung:

- Emergente Digitalisierungsstrategie
- KI-Strategie und -Qualifizierung
- Kommunales Innovationsteam (Digitallotsen)
- Interkommunale Kooperation

bächle & spree 0176 / 24239746
mail@baechleundspree.de
www.baechleundspree.de



bächle
& spree