

# «PROJEKTORGANISATION FÜR INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT IM KANTON ZÜRICH»

---

## Masterarbeit

Juli 2017

Name	Ebnöther Matthias
Adresse	Habsburgstrasse 41
PLZ Stadt	8037 Zürich
Email:	mebnoether@gmail.com
Matrikelnummer:	W WB-W-MAS-PM-05-15
Hauptreferent:	Prof. Michael Heike
Korreferentin:	lic. iur. Susanne Sieber

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW)

School of Management and Law

Copyright-Hinweis: Dieses Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law/IVM unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

## Wahrheitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter Benützung der angegebenen Quellen verfasst habe und dass ich ohne schriftliche Zustimmung der Studiengangleitung keine Kopien dieser Arbeit an Dritte aushändigen werde.

Ich nehme zur Kenntnis, dass die Arbeit von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) mittels einer Plagiatserkennungssoftware überprüft werden kann. Ich bin damit einverstanden, dass zu diesem Zweck die Arbeit mit meinem Namen in eine geschützte und nur für die Hochschule zugängliche Datenbank ins Ausland übertragen wird und dort verbleibt.

Weiter nehme ich zur Kenntnis, dass gemäss § 16 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit § 22 Abs. 2 FaHG die ausschliesslichen Verwendungsbefugnisse dieser Arbeit bei der ZHAW liegen. Das Recht auf Nennung der Urheberschaft bleibt davon unberührt.

Matthias Ebnöther

Vorname Name und Unterschrift

## Vorwort

Vor Ihnen liegt die Masterarbeit „Projektorganisation für interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich“. Die Forschungsarbeit thematisiert die verschiedenen Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Projektorganisation, wenn es darum geht, Aufgaben gemeinsam innerhalb eines Verbandes (öffentlich-rechtliche Trägerschaft) zu erfüllen. Die Masterarbeit habe ich als Abschluss meines Studiums an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) geschrieben.

Zusammen mit meiner Co-Referentin, lic. iur. Susanne Sieber, Stadträtin Wetzikon, habe ich die Forschungsfrage entwickelt und versucht, die Fragestellung mit wissenschaftlich fundierten aber auch praxisbezogenen Erkenntnissen zu beantworten.

Auf das Thema der Projektorganisation bin ich durch den Dozenten an der ZHAW und für meine Arbeit als Hauptreferent tätige Prof. Michael Heike aufmerksam geworden. Seine spannenden und interessanten Ausführungen im Bereich des Projektmanagements haben mich dazu motiviert, innerhalb des Projektmanagements und insbesondere im Bereich der Projektorganisationen detaillierte und auch praxisbezogene Empfehlungen zu erarbeiten.

Ich möchte mich bei lic. iur. Susanne Sieber und bei Prof. Michael Heike dafür bedanken, dass Sie mich vor- und während der Masterarbeit unterstützt und begleitet haben. Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei meinen Studien-Kolleginnen und Kollegen, welche mich immer wieder moralisch unterstützt haben. Der Dank geht aber auch an das Verwaltungsteam der Gemeinde Knonau und an den Gemeinderat Knonau für das entgegengebrachte Verständnis, dass ich während der Zeit meiner Masterarbeit viel Zeit dafür investiert- und entsprechend abwesend war.

Schlussendlich danke ich aber ganz besonders meiner Lebenspartnerin, welche mich seit Beginn des Studiums unterstützt und insbesondere während der Masterarbeit sich toll um unsere Tochter Julia gekümmert- und mir damit den Rücken freigehalten hat. Danke.

Ich hoffe, dass Sie viel Freude beim Lesen haben werden und diese Arbeit dazu dienen mag, künftige Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit in organisatorischer Hinsicht richtig aufzustellen.

## Management Summary

Die öffentliche Verwaltung ist ständigen Veränderungen und einem steigenden Reformdruck ausgesetzt. Viele öffentliche Verwaltungen sehen sich oft aufgrund neuer und komplexer Aufgabe nicht mehr in der Lage, diese selbständig zu erfüllen und suchen daher vermehrt die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden innerhalb eines interkommunalen Verbandes.

Im Kanton Zürich existieren heute bereits knapp 200 Zweckverbände oder interkommunale Anstalten. Dies verdeutlicht den Trend hin zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Die Gemeinden tun sich jedoch oft schwer, wenn es darum geht, ein Zusammenarbeits-Projekt- oder innerhalb eines bestehenden Verbandes Änderungen (z.B. Statuten- oder Vertragsänderungen, zusätzliche Aufgaben usw.) anzugehen. Viel zu oft verstrickt man sich in politischen Querelen und verliert dabei den Blick für das Wesentliche.

In der Literatur werden verschiedenste Formen einer Projektorganisation umschrieben. Im Fokus stehen dabei jedoch privatwirtschaftlich organisierte Unternehmungen. Öffentlich-rechtliche Organisationen sehen sich jedoch mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert (gesetzliche Grundlagen, demokratische Prozesse, fehlendes Knowhow im Bereich Projektmanagement- und Organisation, finanzieller Druck, politische Absichten).

Gerade wenn es darum geht, nach Vorgaben des New Public Managements die strategische von der operativen Ebene zu trennen, auch bezogen auf eine Projektorganisation. Auch fehlt es den Projektorganisationen oftmals am Verständnis darüber, wie ein Projekt kontrolliert, dokumentiert, welche Rollen und Aufgaben wahrzunehmen sind und wie die Ergebnisse kommuniziert werden sollen. Eine Projektorganisation wird oft auf spontan und ohne klare Strukturen eingesetzt, welche dann jedoch aufgrund fehlender Legitimation gegenüber den Trägergemeinden einen schweren Stand hat.

Das durchgeführte Forschungsprojekt basiert wissenschaftlich auf einer Studie der bestehenden deutschen Literatur und andererseits auf einer Fallstudie über zwei konkrete Projekte aus dem Bezirk Affoltern am Albis (a.A.).

Das Ergebnis der Arbeit besteht aus hypothetischen Erfolgsfaktoren und konkreten Handlungsempfehlungen für künftige Projektorganisationen im weiteren Sinne für interkommunale Zusammenarbeits-Projekte.

## Inhaltsverzeichnis

Wahrheitserklärung .....	I
Vorwort.....	II
Management Summary.....	III
Abbildungsverzeichnis .....	IX
Tabellenverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	X
1. Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung Arbeit .....	5
1.3 Fragestellung .....	7
1.4 Abgrenzungen.....	8
1.5 Aufbau / Schwerpunkte .....	9
1.6 Methodisches Vorgehen .....	9
2. Interkommunale Zusammenarbeit .....	10
2.1 Gründe für eine Zusammenarbeit .....	10
2.2 Interkommunale Zusammenarbeit versus Gemeindefusion .....	12
2.3 Mögliche Rechtsform für interkommunale Zusammenarbeit .....	14
2.3.1 Der Zweckverband .....	15
2.3.2 Die Interkommunale Anstalt .....	19

3.	Projektmanagement auf interkommunaler Ebene.....	21
3.1	New Public Management.....	22
3.2	Aufgabe oder Projekt?.....	23
3.3	Bedeutung Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen.....	25
3.4	Gesetzliche Grundlagen.....	26
4.	Die Projektorganisation für interkommunale Projekte .....	29
4.1	Trägerorganisation.....	30
4.2	Funktionale Projektorganisation.....	33
4.2.1	Einfluss-Projektorganisation .....	34
4.2.2	Stab-Projektorganisation .....	35
4.3	Reine Projektorganisation.....	36
4.4	Matrix-Projektorganisation.....	37
4.5	Vor- und Nachteile in der Übersicht.....	39
5.	Projektrollen .....	40
5.1	Auftraggeber.....	41
5.2	Steuergruppe (Projektlenkung).....	44
5.3	Das Projekt-Team (Kernteam).....	45
5.3.1	Der Projektleiter .....	46
5.3.2	Projekt-Kontrolle .....	48
5.3.3	Projektmanagement-Office.....	49

5.3.4	Weitere Team-Mitglieder .....	50
5.4	Übersicht Rollen und Aufgaben .....	52
6.	Hypothetische Erfolgsfaktoren .....	53
6.1	Indirekte Erfolgsfaktoren (EF) einer Projektorganisation: .....	53
6.2	Direkte Erfolgsfaktoren (EF) Projektorganisation: .....	54
7.	Fallstudie Projekt "Soziales Netzwerk Knonaueramt" (SoNeK).....	55
7.1	Ausgangslage .....	56
7.2	Empirische Erhebung .....	63
7.3	Methodische Erläuterungen .....	64
7.4	Auswertung und Analyse der Interviews.....	66
7.4.1	SWOT-Analyse .....	67
7.4.2	Indirekte Erfolgsfaktoren Projektorganisation .....	70
7.4.2.1	EF Projekt-Legitimation (politischer Faktor).....	70
7.4.2.2	EF Rechtsform .....	70
7.4.2.3	EF New Public Management.....	71
7.4.2.4	EF gesetzliche Grundlagen.....	71
7.4.3	Direkte Erfolgsfaktoren (EF).....	72
7.4.3.1	EF Hierarchie .....	72
7.4.3.2	EF Organisation .....	72
7.4.3.3	EF Projektrollen .....	73



7.4.3.4	EF Personal .....	74
7.4.3.5	EF Kommunikation .....	75
7.4.3.6	EF Datenablage und Kontrolle .....	75
8.	Erfolgsfaktoren Theorie und Praxis .....	76
9.	Handlungsempfehlungen .....	77
9.1	Dokumentenplattform PIXAS .....	79
9.2	Kontrollsystem TaskCockpit .....	80
10.	Schlusswort .....	81
	Literaturverzeichnis .....	82
	Anhang .....	87

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Organigramm ZV Sozialdienst Bezirk Affoltern (Sozialdienst Bezirk Affoltern, 2017) .....</i>	<i>18</i>
<i>Abbildung 2: Organigramm Interkommunale Anstalt.....</i>	<i>20</i>
<i>Abbildung 3: Triple-Bottom-Line Ansatz (Suppan, 2017) .....</i>	<i>23</i>
<i>Abbildung 4: Übersicht Gesetzes- und Regelements-Abstimmung Projektgemeinden</i>	<i>28</i>
<i>Abbildung 5: Interkommunale Trägerorganisation .....</i>	<i>31</i>
<i>Abbildung 6: Beispiel Einfluss-Projektorganisation (Projektmagazin,2017) .....</i>	<i>34</i>
<i>Abbildung 7: Beispiel Stab-Projektorganisation (Projektmagazin, 2017) .....</i>	<i>35</i>
<i>Abbildung 8: Beispiel reine Projektorganisation.....</i>	<i>36</i>
<i>Abbildung 9: Beispiel Matrix-Organisation (Projektmagazin, 2017) .....</i>	<i>38</i>
<i>Abbildung 10: Beispiel Hierarchie Projektorganisation interkommunale Projekte .....</i>	<i>44</i>
<i>Abbildung 11: Marktumfeld ZV Sozialdienst Bezirk Affoltern .....</i>	<i>57</i>
<i>Abbildung 12: Organisations-Übersicht Projekt "SoNeK" (Turnherr, 2016) .....</i>	<i>59</i>

## Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Unterschiede Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusion .....</i>	<i>13</i>
<i>Tabelle 2: Statistik über Anzahl ZV's und IKA's im Kanton Zürich (Amt für Statistik, 2017) .....</i>	<i>14</i>
<i>Tabelle 3: Übersicht möglicher Rechtsformen .....</i>	<i>15</i>
<i>Tabelle 4: Übersicht Formen Projektorganisation .....</i>	<i>39</i>
<i>Tabelle 5: Übersicht Rollen und Aufgaben Projektinstitutionen.....</i>	<i>52</i>
<i>Tabelle 6: Übersicht Unterschiede Konsens 2016 / SoNeK.....</i>	<i>63</i>
<i>Tabelle 7: SWOT-Analyse IKZ (Chancen) .....</i>	<i>68</i>
<i>Tabelle 8: SWOT-Analyse IKZ (Risiken).....</i>	<i>68</i>
<i>Tabelle 9: SWOT-Analyse IKZ (Stärken).....</i>	<i>68</i>
<i>Tabelle 10: SWOT-Analyse IKZ (Schwächen).....</i>	<i>69</i>

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	am Albis
bzw.	beziehungsweise
DIN	Deutsches Institut für Normung
div.	diverse
EF	Erfolgsfaktor
evtl.	eventuell
ff	fortfolgend
GA	Gemeindeamt
GG	Gemeindegesezt
GO	Gemeindeordnung
GPV	Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich
GUWB	Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht
IKA	Interkommunale Anstalt oder interkommunale Anstalten
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
i.d.R.	in der Regel
IPMA	International Projekt Management Association
KESB	Kindes –und Erwachsenenschutzbehörde
KV	Kantonsverfassung
NeSoK	Neue Sozialorganisation Knonaueramt
NPM	New Pucblic Management
OR	Obligationen-Recht

PM	Projektmanagement
PMI	Projekt Management Institute
PK	Projekt-Kontrolle
PL	Projektleiter
PMO	Projektmanagement-Office
SoNeK	Soziales Netzwerk Knonaueramt
Stgr	Steuergruppe
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
ZV	Zweckverband oder Zweckverbände

# **1. Einleitung**

## **1.1 Ausgangslage und Problemstellung**

Im Kanton Zürich ist die interkommunale Zusammenarbeit stark verankert. Von insgesamt 168 politischen Gemeinden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017, S. 24) sind 165 davon bereits heute Mitglied(er) von Zweckverbänden (ZV) oder interkommunalen Anstalten (IKA) (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017, S. 29). Darüber hinaus besorgen die politischen Gemeinden Aufgaben gemeinsam mit Zusammenarbeitsverträgen, haben Dienstleistungen an andere Gemeinden mit Anschlussverträgen ausgelagert oder erledigen gemeinsame Aufgaben durch die Bildung von privatrechtlichen Aufgabenträger (Stiftung, Vereine, Aktiengesellschaften, Genossenschaften).

Über die genaue Anzahl von solchen privatrechtlichen Zusammenarbeitsformen oder Anschlussverträgen fehlen jedoch zuverlässige Daten. Der Regierungsrat des Kantons Zürich geht jedoch von einer Zunahme privatrechtlicher Aufgabenträger aus (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017, S. 30). Es kann davon ausgegangen werden, dass jede politische Gemeinde im Durchschnitt eine nicht hoheitliche Aufgabe in eine private Rechtsform (meist Genossenschaften) ausgelagert hat. Insbesondere in den Bereichen der Wasserversorgung, der Energie und dem Unterhalt von Flurstrassen (Unterhaltsgenossenschaften).

Das Soziologische Institut der Universität Zürich hat bereits im Jahr 2002 eine Umfrage unter den Gemeindebehörden und Gemeindeschreibern betreffend die Wichtigkeit interkommunaler Zusammenarbeit durchgeführt (Ladner & Meuli, 2002). Aus der Umfrage geht hervor, dass sich viele Gemeindevertreter eine stärkere Zusammenarbeit wünschen würden (Ladner & Meuli, 2002, S. 1). Diese Haltung wird auch durch den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) bestätigt. Dieser Verband ist ein wichtiger Trendgeber bzw. ist für die politische Meinungsbildung der Gemeindeexekutiven im Kanton Zürich massgebend, zumal darin sämtliche Bezirke des Kantons Zürich vertreten sind. Der GPV hat das Thema der interkommunalen Zusammenarbeit an seinem Frühjahrstreffen 2017 in den Fokus gestellt (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, 2017, S. 8-13).

Auch der GPV geht davon aus, dass interkommunale Zusammenarbeitsformen inskünftig immer wichtiger werden. Er macht deutlich, dass Gemeindefusionen auf politischer Ebene nur schwer zu realisieren sind und hat am Frühjahrstreffen 2017 klar die Meinung vertreten, zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung primär den Weg der interkommunalen Zusammenarbeit zu beschreiten. Auch das Gemeindeamt Kantons Zürich bestätigt in einer Mitteilung (Gemeindeamt Kanton Zürich, 2017), dass Fusionsprojekte auf politischer Ebene einen schweren Stand haben und sehr viel Zeit für deren Umsetzung in Anspruch nehmen. Gemäss dieser Mitteilung stimmen im Jahr 2017 insgesamt 14 Politische Gemeinden über eine Fusion ab. Die Gemeinden Stadel und Bachs haben das Fusionsvorhaben am 12. Februar 2017 äusserst knapp abgelehnt. Dies könnte die restlichen Fusionsprojekte allenfalls negativ beeinflussen und insbesondere künftige Aufnahmen von Fusionsverhandlungen erschweren und zeigt deutlich auf, wie schwer der Weg einer Gemeindefusion ist. Auch wenn sich die Exekutivbehörden über eine Fusion geeinigt haben, müssen auch die Stimmberechtigten von einer solchen Fusion überzeugt werden.

Die Verhandlungen zwischen den Gemeinden Stadel und Bachs haben über 5 Jahre ange dauert (Zürcher Unterländer, 2017).

Geht man also davon aus, dass Fusionsprojekte einen schweren Stand haben und mit einem schier unvorstellbaren politischen und operativen Aufwand verbunden sind, kann davon ausgegangen werden, dass viele Gemeinden eher den Weg der interkommunalen Zusammenarbeit gehen werden. Dies umso mehr, als das primär Kleinstgemeinden (<1000 Einwohner), welche aufgrund finanzieller Gegebenheiten (keine finanziellen Mittel für grössere Investitionen, zu wenig Erträge um die laufenden Aufwendungen jährlich auszugleichen, hohe Verschuldungsraten) oder aufgrund fehlender Bereitschaft der Bevölkerung, innerhalb der Exekutivbehörden (Gemeinderat, Rechnungsprüfungskommission) mit zu arbeiten, den Weg einer Fusion gehen müssen. Das heisst, dass Gemeinden meist aus einer Notsituation heraus in eine Fusion getrieben werden. Dieser Umstand macht es nicht einfacher, den Stimmbürger auf überzeugende Art und Weise eine Fusion schmackhaft zu machen.

Interkommunale Zusammenarbeitsformen bringen viele Fragen mit sich, welche innerhalb eines Projektes zu klären sind (Rechtsform, Finanzierung, demokratische Rechte, Leistungsumfang, Kompetenzen und so weiter (usw.)). Auf die Gründe für die interkommunale Zusammenarbeit wird in Kapitel 2.1 Gründe für eine Zusammenarbeit) näher eingegangen.

Gerade für die politische Ebene bedeutet die interkommunale Zusammenarbeit auch der teilweise Verlust von Selbstbestimmungsmöglichkeiten und Autonomie. Beeinflusst wird die politische Ebene jedoch auch von der Verwaltung, welche ebenfalls ihre Interessen wahren möchte. Dies insbesondere auch im Zusammenhang mit einem allfälligen internen Stellenabbau (Ängste).

Projekte interkommunaler Zusammenarbeit könnten vielfältiger Natur sein. Sei es, neue Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen oder bestehende Zusammenarbeitsformen (ZV, IKA) neu zu regeln oder aufgrund neuer gesetzlicher Grundlagen anzupassen oder zusätzliche Aufgaben zu integrieren. Auf jeden Fall empfiehlt es sich, aufgrund der meist sehr komplexen und umfangreichen Fragestellungen, eine dafür geeignete Projektorganisation zu installieren, welche sicherstellt, dass möglichst alle Interessen innerhalb der Projektorganisation vertreten sind, das Projekt politisch gut abgestützt, auf der Verwaltungsebene auf entsprechende und notwendige Akzeptanz stösst und für die Stimmbürger genügend transparent ist.

Im Bezirk Affoltern sind beispielsweise in den letzten 3 Jahren 2 Projekte interkommunalen Zusammenarbeit auf politischer Ebene (Statutenänderung ZV Sozialdienst Bezirk Affoltern) oder dann an der Urnenabstimmung aufgrund mangelnder oder fehlerhafter und widersprüchlicher Kommunikation gegenüber den Stimmbürgern gescheitert (Umwandlung Spital-Zweckverband Affoltern in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft). Beide Projekte haben hohe Kosten verursacht und für sämtliche Exekutivbehörden der Trägergemeinden viel Zeit in Anspruch genommen. Im gesamten Kanton Zürich wurden in den Medien weitere Projekte bekannt gemacht, welche aufgrund fehlender politischer Unterstützung und/oder unterschiedlichen Auffassungen unter den Trägergemeinden gescheitert sind (Finanzierung, Stimmrecht, demokratische Einflussmöglichkeiten).

Die Dunkelziffer ist in diesem Bereich sicherlich auch nicht unbeträchtlich, darf doch davon ausgegangen werden, dass einzelne Projekte bereits in der Vorphase zu einem Projekt scheitern.

Vor allem für die Aufgabenbereiche der sozialen Wohlfahrt (wirtschaftliche Hilfe) oder im Bereich der Gesundheitsversorgung haben es interkommunale Zusammenarbeitsformen offenbar schwer. Dies könnte allenfalls daran liegen, dass die betreffenden Aufgaben emotionaler Natur und komplexer sind als zum Beispiel die Erledigung einer gemeinsamen Abfallentsorgung.

Bei interkommunalen Projekten gibt es verschiedene Faktoren, welche hinsichtlich der Projektorganisation zu berücksichtigen sind. Jedes Projekt sollte hinsichtlich einer geeigneten Organisationform beurteilt und aufgrund bekannter Faktoren intern aufgestellt werden (Projektrollen, Aufgaben).

Für ein erfolgreiches Projektmanagement und die damit verbundene Projektorganisation gibt es unzählige Fachbücher, welche jedoch eher oder ausschliesslich an der privatwirtschaftlichen Organisation anlehnen und die politischen Faktoren, mit welchen sich die öffentlich-rechtlichen Organisation ebenfalls oder zusätzlich auseinander zu setzen haben, ungenügend oder gar nicht berücksichtigen (Gerold & Rattay, 2014 / Jenny, 2014 / Pfetzing & Rohde, 2014 oder auch Stöger, 2011) um nur einige Fachbücher zu nennen.

Es gibt auch Fach- oder Handbücher für Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen, welche ebenfalls Bezug auf Projekt-Organisationsformen nehmen (z.B. Ritz & Thom, 2008 / Hopp & Göbel, 2013 oder Hagen, 2009). Welche Faktoren innerhalb einer bestehenden interkommunalen Organisation (zum Beispiel (z.B.) ein Zweckverband) oder einer explizit für ein Zusammenarbeitsprojekt zu bildende Projektorganisation im weiteren Sinne (also nicht nur bezüglich der Organisationsform, sondern eben auch in Bezug auf das Projektteam usw.) relevant sind, gibt es in der Literatur jedoch keine eindeutigen Empfehlungen.

Viele Gemeinden tun sich schwer damit, sich ausreichend mit der Frage nach der geeigneten Projektorganisation auseinander zu setzen. Insbesondere bei Projekten von interkommunalen Bedeutung. Gemeindeintern sind die meisten Gemeinden aufgrund der bestehenden Strukturen bereits entsprechend organisiert, wenn es darum geht, betriebsinterne Projekte anzugehen und sind dabei durchaus erfolgreich. Aber gerade bei überkommunalen Projekten werden die wichtigsten Erfolgsfaktoren zu wenig berücksichtigt, obwohl diese massgebend am Erfolg eines Projektes beitragen und oft unterschätzt werden. Was heisst überhaupt erfolgreich? Anhand welcher Faktoren wird



der Erfolg gemessen? Wird der Erfolg überhaupt gemessen? Auch diesen Fragen wird heute noch viel zu wenig Beachtung geschenkt, obwohl eine Erfolgskontrolle gerade für interkommunale Projekte wichtig und notwendig wäre, um den Stakeholdern darlegen zu können, dass sich das Projekt im Endeffekt ausbezahlt hat (finanziell, qualitativ, effektiv).

Durch den Ruf nach mehr Transparenz, durch die immer komplexer werdenden Strukturen und gesetzlichen Vorgaben, werden Projektorganisationen schnell einmal überfordert sein oder es fehlt der Blick für das Wesentliche. Auch wird oftmals vergessen, dass neben den im Projekt involvierten Gemeinden weitere Stakeholder innerhalb einer Projektorganisation zu berücksichtigen sind.

## 1.2 Zielsetzung Arbeit

Was betriebsintern funktioniert, kann nicht direkt auf interkommunale Projekte übertragen werden. Ein Projekt, in welches mehrere Trägergemeinden involviert sind, stellt - bezogen auf die Projektorganisation und Stakeholder Management – eine grosse Herausforderung dar und es gibt vorab komplexe Fragen zu klären, wie z.B. Fragen betreffend die gesetzlichen Grundlagen, der Organisationsform, den Projektrollen, Kompetenzen und Verantwortung, Anforderungsprofile der einzelnen Rollenträger oder die Frage nach geeigneten Kommunikations- und Kontrollinstrumenten. **Anhand einer praxisbezogenen Fallstudie sollen für künftige Projekte als auch für Projekte innerhalb einer bereits bestehenden Organisation im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit die wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine Projektorganisation aufgezeigt werden.**

Diese Arbeit soll aufgrund der Literatur und einer empirischer Untersuchung darlegen, welche Organisationsformen bekannt-, welche interkommunalen Zusammenarbeitsformen aufgrund der Gesetzgebung möglich und zweckmässig sind, welche Anforderung eine interkommunale Projektorganisation erfüllen sollte und schlussendlich welche Erfolgsfaktoren dabei zu berücksichtigen sind (auch bezogen auf technische Hilfsmittel innerhalb einer Projektorganisation). Zum Abschluss dieser Arbeit werden verschiedene, praxisorientierte Handlungsfelder aufgezeigt.

Die weiteren Aspekte eines Projektmanagements werden aufgrund bereits vorhandener und umfangreicher Literatur und Praxisbeispiele nicht erläutert.

Der Autor war während des gesamten Forschungsprojekts auch in seiner praktischen Arbeit als Gemeindeschreiber in diversen Projekten öffentlich-rechtlicher Verwaltungseinheiten und insbesondere im Projekt „Soziales Netzwerk Knonaueramt“ und „Konsens 2016“ eingebunden. Dies führt zwangsläufig zu einer praxisgeleiteten Theoriebildung im Rahmen dieser Arbeit.

*Anmerkung:*

*In der vorliegenden Arbeit gilt die männliche Form als geschlechtsneutral. Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird darauf verzichtet, jeweils die weibliche und männliche Form zu verwenden.*

### 1.3 Fragestellung

Diese Arbeit setzt sich zentral mit folgender Frage auseinander:

**„Welches sind die wesentlichen Erfolgsfaktoren für eine interkommunale Projektorganisation im Kanton Zürich?“**

Diese Frage beinhaltet sinngemäss auch die Frage nach dem Aufbau einer erfolgreichen Projektorganisation:

- Welche Organisationsform eignet sich für Projekte im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit für die Bildung eines neuen Verbandes und bei der Bearbeitung von Projekten innerhalb einer bestehenden, interkommunalen Organisation?
- **Welche Projektrollen** müssen innerhalb der Projektorganisation definiert werden (Aufgaben, Kompetenzen, Fähigkeiten)?
- **Welche Kommunikations- und Kontrollinstrumente** eignen sich für die Projektorganisation?

Bevor jedoch detailliert auf das Thema Projektorganisation eingegangen wird, werden die **verschiedenen Rechtsformen**, die **gesetzlichen Grundlagen** für Projektmanagement und der **Unterschied von Interkommunaler Zusammenarbeit** und einer **Gemeindefusion** dargelegt. Ebenfalls werden die **Gründe** für die **interkommunale Zusammenarbeit** erörtert und untersucht, welchen **Einfluss** einzelne Aspekte des **New Public Managements** auf die Organisations-Festlegung haben könnten.

Die Fragestellung(en) beziehen sich nicht nur auf die Schaffung einer neuen Zusammenarbeitsform, sondern ebenfalls auf die Änderung bereits bestehender Strukturen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit (Statuten- oder Vertragsänderungen). Untersucht werden nicht nur die möglichen Organisationsformen, sondern auch die internen Strukturen innerhalb einer Projektorganisation.

## 1.4 Abgrenzungen

Im Fokus dieser Arbeit steht die Projektorganisation innerhalb des Projektmanagements und bezieht sich lediglich auf interkommunale Zusammenarbeits-Projekte innerhalb des Kantons Zürich. Die weiteren Aspekte des Projektmanagements (Projektauftrag, Changemanagement usw.) werden nicht thematisiert. Diese Themen wurden bereits innerhalb von verschiedenen Masterarbeiten behandelt und es existieren unzählige Leitfäden.

Im Fokus für Projektorganisationsformen für interkommunale Zusammenarbeit stehen die Interkommunale Anstalt und der Zweckverband, also öffentlich-rechtliche Rechtsformen. Diese Zusammenarbeitsformen kommen am häufigsten zur Anwendung (siehe auch Kapitel

2.3 Mögliche Rechtsform für interkommunale Zusammenarbeit) und sind für eine Projektorganisation sehr komplex in der Umsetzung. Privatrechtliche Rechtsformen werden nur oberflächlich behandelt.

Die Abhandlung sämtlicher Aspekte des Projektmanagements würde zudem den Umfang dieser Masterarbeit übersteigen. Gleiches gilt für eine Erfolgskontrolle nach Abschluss eines Projektes, welche in eine weitere Arbeit zu überführen wäre.

## 1.5 Aufbau / Schwerpunkte

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert:

1. Erarbeiten der Grundlagen einer interkommunalen Projektorganisation und deren Erfolgsfaktoren aufgrund der bestehenden Literatur
2. Erstellen von hypothetischen Erfolgsfaktoren aufgrund der erarbeiteten wissenschaftlichen Grundlagen
3. Fallstudie anhand des Projekts „SoNeK“ – Soziales Netzwerk Knonaueramt mit Experten-Interviews
4. Handlungsempfehlungen für interkommunale Projektorganisationen
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für weitere Forschungen

Innerhalb dieser Arbeit geht es im Wesentlichen darum, aufgrund einer Literaturrecherche hypothetische Erfolgsfaktoren für eine interkommunale Projektorganisation im weiteren Sinne zu identifizieren und zu untersuchen, inwiefern diese auch aufgrund einer praxisbezogenen Untersuchung (Fallstudie, Experteninterviews, SWOT-Analyse) bestätigt werden können. Diese und neue Erkenntnisse betreffend die Erfolgsfaktoren werden zusammengefasst und für einzelne Faktoren werden Handlungsempfehlungen ausgearbeitet.

## 1.6 Methodisches Vorgehen

- Literatur-Recherche
- Fallstudie Projekte Konsens 2016 / SoNeK (Sozialdienst Bezirk Affoltern)
- Experten-Interviews (qualitative Methode)

- SWOT-Analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)
- Handlungsempfehlungen
- Würdigung (Schlusswort)

## **2. Interkommunale Zusammenarbeit**

### **2.1 Gründe für eine Zusammenarbeit**

Die von gesetztes Wegen den politischen Gemeinden übertragenen Aufgaben orientieren sich an den funktionalen Räumen und nicht zwingend an den Gemeindegrenzen. So wurden z.B. die Betreibungs- und Zivilstandsämter bereits in der Vergangenheit durch in verschiedene, regionale Kreismunicipalitäten ausgegliedert, welche die ihnen übertragenen Aufgaben nun für die einzelnen Gemeinden übernehmen. Hier sind die Gemeinden also nicht mehr frei bei der Festlegung der Organisationsform der beiden Ämter. Gleiches gilt für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), welche die Aufgaben der früheren kommunalen Vormundschaftsbehörden ausführen. Auch dieser Schritt war für die Gemeinden nicht freiwillig, sondern wurde per Gesetz so festgelegt (Neues Kinds- und Erwachsenenschutzrecht, eingeführt per 01.01.2013).

Es gibt aber viele weitere Aufgaben, für welche sich die Gemeinden zur Erfüllung freiwilliger Basis zusammenschliessen könnten. Dies gilt insbesondere Aufgaben mit hoheitlichen Funktionen, wie z.B. der Ent- und Versorgung (Abfall, Wasser, Abwasser, Forstwirtschaft), der Sicherheit (Feuerwehr, Zivile Gemeindeführungsorganisationen, Gemeindepolizei), Soziales (Wirtschaftliche- und persönliche Hilfe, Asylwesen, Ergänzungsleistungen usw.), Gesundheit (Spital, Spitex) oder Raumplanung aber auch für nicht per Gesetz vorgegebenen Aufgaben wie die Standortförderung, Energieregionen (sehr aktuell) oder Naturschutzvereinigungen (um nur einige zu nennen).

Aufgrund der immer komplexer werdenden Anforderungen, insbesondere in fachlicher Hinsicht, sehen sich viele Gemeinden mit einer professionellen Abwicklung von einzelnen Aufgaben nicht mehr in der Lage, diese innerhalb der vorhandenen Verwaltungsstrukturen zu bewältigen (insbesondere in den Bereichen „Soziales“ oder „Gesundheit“). Zudem ist es auch für die politische Ebene für die Erfüllung solcher Aufgaben schwierig, entsprechend Einfluss zu nehmen und der politischen Verantwortung gerecht zu werden.

Der finanzielle Druck auf die Gemeinden ist oft auch der Grund dafür, zusammen mit Nachbargemeinden verschiedene Aufgaben wahr zu nehmen. Damit kann das finanzielle Risiko besser verteilt werden und man erhofft sich, Ressourcen professioneller und effizienter einsetzen zu können.

Auch der demografische Wandel aufgrund der alternden Bevölkerung führt zu neuen oder komplexeren Aufgaben oder auch der anhaltende Flüchtlings-Zustrom (Schönert, Münzberg, & Staudt, 2016, S. 27).

Interessant ist der Aspekt, dass die Zürcher Gemeinden noch nicht alle Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden ausgeschöpft haben, sich jedoch viele Gemeindevertreter eine stärkere Zusammenarbeit wünschen würden (Ladner & Meuli, 2002, S. 1).

Massgebend für die Zusammenarbeit sind auch die bereits gemachten Erfahrungen. Ladner & Meuli (2002, S. 24) halten in ihrem Bericht folgendes fest: „Die befragten Gemeindeexponenten sind im allgemeinen zufrieden mit der Arbeit und der Aufgabenerbringung der Zweckverbände“. Diese positiven Erfahrungen tragen allenfalls dazu bei, vorhandenen Ängsten und Vorurteilen hinsichtlich interkommunaler Zusammenarbeitsformen entgegen zu wirken.

Schlussendlich sind insbesondere jene Gemeinden an interkommunalen Zusammenarbeitsformen interessiert, welche bezogen auf die Gemeindegrösse schlichtweg nicht in der Lage mehr sind, gewisse Aufgaben oder Dienstleistungen selbständig anbieten- oder gewährleisten zu können. Dieses Argument wird ebenfalls mit der Umfrage des soziologischen Instituts der Universität Zürich bestätigt (Ladner & Meuli, 2002, S. 25). Für kleine Gemeinden (<1000 Einwohner) ist es schwierig, das Fachwissen innerhalb der Verwaltung sicherzustellen (kritische Betriebsgrösse). Dass je nach Gebietgrösse Zwischenstrukturen notwendig sind, haben Butz und Ern bereits 1994 festgestellt (Butz & Ern, 1994, S. 19).

Ist nebst der Einsicht, dass eine interkommunale Zusammenarbeit auf der fachlichen Ebene zweckmässig wäre, ist natürlich auch der politische Wille Voraussetzung dafür, dass ein solches Projekt Erfolg hat. Gleiches gilt auch für Fälle, wo Änderungen oder Anpassungen für bereits bestehende interkommunale Organisationen als notwendig erscheinen.

Oftmals ist es aber auch der Druck der Stimmberechtigten, einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission oder einer Gemeindepartei, welche die Gemeindebehörden

damit beauftragen, mögliche Zusammenarbeitsformen mit anderen Gemeinden zu prüfen. Solche Forderungen sind oftmals auf die finanzielle Situation- oder auf die Meinung, dass eine grössere Organisation auch professionellere Dienstleistung anbieten kann, zurück zu führen. Inwieweit dies zutrifft, wäre in eine weitere Forschungsarbeit zu überführen. Aber auch der Kanton kann die Zusammenarbeit teilweise steuern oder fördern. Steuern mittels Finanzausgleich, indem er insbesondere kleineren Gemeinden den „Geldhahn“ zudreht und diese in eine Fusion treibt oder diese fördert, indem er Staatsbeiträge zusammenarbeitwilligen Gemeinden garantiert.

Zusammenfassung der Gründe für eine interkommunale Zusammenarbeit:

- von Gesetztes wegen
- Aufgrund der hohen und zunehmenden Komplexität
- Demografischer Wandel führt zu neuen Bedürfnissen
- Gemeindefinanzen
- Fehlende Fachkompetenzen innerhalb der Verwaltung
- Kritische Betriebsgrösse aufgrund Einwohnerzahl
- Forderung von Dritten (Stimmbürger, politisch motivierte Organisationen, Kanton)
- Politischer Druck (Bund, Kanton, Parteien)

## **2.2 Interkommunale Zusammenarbeit versus Gemeindefusion**

Mit interkommunalen Zusammenarbeitsformen nicht zu verwechseln sind Gemeindefusionen. In der Praxis werden diese zwei völlig unterschiedlichen Themenbereiche oft miteinander vermischt.

Bei einer Fusion wird der Bestand der Gemeinden im Kanton reduziert und es erfolgt eine entsprechende Anpassung der Gemeindegrenzen. Es handelt sich demnach um eine Zusammenlegung von mind. 2 bestehenden Gemeinden (Thalmann, 2000, § 2-3, S. 13).

Gemeindefusionen werden durch den Kanton Zürich nicht nur finanziell sondern auch in Sachfragen aktiv unterstützt (Gemeindeamt Kanton Zürich, 2015). Die Richtlinien zur finanziellen Unterstützung fusionswilliger Gemeinden aus dem Jahr 2012 wurden jedoch angepasst (mit Wirkung per 01.01.2018). Wurde nach altem Recht der Ausgleich der unterschiedlichen Steuerfüsse über einen bestimmten Zeitraum zugesichert, entfällt dieser Förderungsmechanismus nach neuem Recht. Dafür wurde der einmalige Zusammenschlussbeitrag leicht angehoben. Aber gerade dieser Entscheid muss wohl als eine Verschlechterung der finanziellen Förderung durch den Kanton für



Gemeindefusionen betrachtet werden. Denn genau die teilweise grossen Steurfuss-Unterschiede gaben viel zu diskutieren und birgen eine grosse Verunsicherung in sich. Warum sollte eine Gemeinde mit einem tiefen Steurfuss mit einer finanziell schlecht aufgestellten Gemeinde fusionieren? Der zugesicherte Steuerfussausgleich durch den Kanton, welcher über 4 Jahre zugesichert wurde, hat dazu beigetragen, diesem Vorbehalt entgegen zu wirken. Dass sich die neue Praxis negativ auf künftige Fusionen auswirken dürfe, wird von der Schulpflegpräsidentin der Gemeinde Bachs in einem Interview mit dem Zürcher Unterländer, nachdem die Stimmberechtigten NEIN zur geplanten Fusion der Gemeinden Stadel und Bachs gesagt haben, bestätigt (Sharif, 2017).

Bei interkommunalen Zusammenarbeitsformen werden lediglich einzelne Aufgabengebiete, mit oder ohne hoheitlichem Charakter, ausgegliedert. Es dürfen jedoch nicht sämtliche Verwaltungsaufgaben ausgelagert werden, denn jede Gemeinde hat weiterhin eine Gemeindevorsteherschaft zu bestellen, was undenkbar ist, wenn auf der Verwaltungsebene auch kein Gemeinderatssekretariat mehr vorhanden wäre, welches zumindest die administrativen Aufgaben für die Gemeindevorsteherschaft erledigt. Würden sämtliche Verwaltungseinheiten ausgelagert, müsste zu einer Gemeindevereinigung (Fusion) geschritten werden (Thalmann, 2000, §16, S. 54).

Die folgende Tabelle soll aufzeigen, welche wesentlichen Unterschiede zwischen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) und einer Gemeindefusion massgebend sind:

**Tabelle 1: Unterschiede Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusion**

	<b>IKZ</b>	<b>Gemeindefusion</b>
Zusammenlegung Gebietskörperschaft	Nein	Ja
Staatsbeiträge	Nein	Ja
Demokratischer Einfluss	Teilweise	Ja
Hoher Gestaltungsspielraum	Ja	Teilweise
Risiken	Mittel	Hoch
Politische Akzeptanz	Hoch	Niedrig
Zeitfaktor	Mittel	Hoch

## 2.3 Mögliche Rechtsform für interkommunale Zusammenarbeit

Im folgenden Kapitel werden die öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Zweckverbandes und der interkommunalen Anstalt näher dargelegt. Diese 2 Körperschaften sind im Kanton Zürich weit verbreitet, wie die folgende Statistik aufzuzeigen vermag:

**Tabelle 2: Statistik über Anzahl ZV's und IKA's im Kanton Zürich (Amt für Statistik, 2017)**

Jahr	Total	Jahr	Total
1990	156	2002	194
1991	159	2003	190
1992	160	2004	191
1993	163	2005	192
1994	165	2006	192
1995	178	2007	194
1996	183	2008	193
1997	187	2009	191
1998	190	2010	189
1999	191	2011	190
2000	190	2012	191
2001	188		

Seit dem Jahr 1990 wurden insgesamt 34 neue interkommunale Anstalten und Zweckverbände gebildet. Der Rückgang vom Jahr 2013 auf das Jahr 2015 ist damit zu begründen, dass gerade diverse Spitalzweckverbände im Kanton Zürich (öffentlich-rechtliche Körperschaften) in Aktiengesellschaften umgewandelt wurden (privatrechtliche Rechtsform). Dieser Trend hält weiter an. Dieser Schritt ist darauf zurück zu führen, dass gerade ein Spital von der Sache her sehr komplex ist und diese Komplexität die politischen Organe oft überfordert (Delegierte, Betriebskommission), wenn es darum geht, wichtige Entscheidungen (Infrastruktur, strategische Ausrichtung) zu treffen.

Weiter kommt hinzu, dass sich die Anzahl politischer Gemeinden seit 1990 (189) auf 168 (Stand 01.01.2017) reduziert hat und diese Reduktion auch Einfluss auf die Anzahl öffentlich-rechtlicher Körperschaften hat (Statistisches Amt des Kantons Zürich, 2017, S. 10).

Wie bereits unter Kapitel 1.1 (Ausgangslage und Problemstellung) erwähnt, gibt es keine Statistik über die Anzahl privater Rechtsformen, an welchen die politischen Gemeinden partizipieren beziehungsweise (bzw.) an welche nicht hoheitliche Aufgaben

ausgelagert wurden, was jedoch für diese Arbeit nicht von grosser Relevanz ist, stehen doch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Vordergrund.

Im Kanton Zürich sind unter anderen folgende unter anderen (u.a.) Rechtsformen für die interkommunale Zusammenarbeit möglich bzw. zulässig:

**Tabelle 3: Übersicht möglicher Rechtsformen**

	<b>öffentlich-rechtlich</b>	<b>Privatrechtlich</b>	<b>Gesetz</b>
Zweckverband	<b>X</b>		§ 7 GG
Interkommunale Anstalt	<b>X</b>		§ 15 GG
Anschlussvertrag	<b>X</b>		*§ 7 GG
Spezialrechtliche Aktiengesellschaft	x	<b>X</b>	Art. 620 ff OR
Genossenschaften	x	<b>X</b>	Art. 828 ff OR
Stiftungen	x	<b>X</b>	Art. 80 ff ZGB
Vereine	x	<b>X</b>	Art. 60 ff ZGB

\* Im Gemeindegesetz sind Anschlussverträge nicht explizit vorgesehen, sind in der Praxis jedoch zulässig

Die Ausgliederung von Aufgaben in rein privatrechtliche Rechtsform ist in der Praxis sehr umstritten (Verlust von Macht und Demokratie, unterschiedliche Wertvorstellungen). Auch stellen sich bei der Privatisierung einer öffentlichen Aufgabe umfassende Rechtsfragen und damit verbunden auch Fragen betreffend die Rahmenbedingungen innerhalb einer solchen Rechtsform (Müller & Jenni, S. 1). Auch die Übertragung von Aufgaben in Rechtsformen des privaten Rechts, bei welchen der Staat jedoch immer noch die Mehrheit des Finanzkapitals inne hat, eignen sich nur für spezifische Aufgaben (z.B. Kabelnetz, Stromversorgung, Bankgeschäft) ohne hoheitlichem Charakter.

In den folgenden Kapiteln werden lediglich die Rechtsformen des Zweckverbandes und der interkommunalen Anstalt detailliert umschrieben. Diese Rechtsformen sind im Kanton Zürich etabliert und bieten gerade für eine Projektorganisation spannende Herausforderungen, zumal für die Bildung oder Änderung dieser Rechtsformen sämtliche Staatsebenen involviert sind (Legislative, Exekutive, strategische und operative Ebene).

### 2.3.1 Der Zweckverband

Wie der Name schon sagt, dient ein Zweckverband dazu, eine Aufgabe innerhalb eines Gemeindeverbandes zu erledigen. Es handelt sich dabei um eine öffentlich-rechtliche

Körperschaft (§ 7 GG). Der Zweckverband ist ein Zusammenschluss grundsätzlicher selbständig bleibender Gemeindenn in Form einer öffentlich-rechtlicher Köprerschaft zur gemeidnesamen Erfüllung bestimmter einzelner Gemeindeaufgaben (Thalmann, 2000, § 7 Ziff.4). Butz & Ern (1994, S. 19) umschreiben die Organisation eines Zweckverbandes wie folgt: „Die Organisation der Zweckverbände richtet sich nach den Grundsätzen der Gemeindeorganisation. Zur Mindestorganisation gehört somit ein Exekutivorgan (Vorstand, Verbandskommission), ein Legislativorgang (Delegiertenversammlung) und eine unabhängige Revisionsstelle. Die Zweckverbände unterstehen der Staatsaufsicht. Die unmittelbare Aufsicht übt der Bezirksrat aus“.

Für die Bildung eines Zweckverbandes sind entsprechende Statuten zu erlassen, welche von den Stimmberechtigten sämtlicher Zweckverbandsgemeinden an der Urne zu genehmigen sind. Der Zweckverband zeichnet sich dadurch aus, dass sämtliche demokratischen Rechte, welche dem Bürger in der Gemeinde zur Verfügung stehen, auch sinngemäss für den Zweckverband gelten. Diese Tatsache macht es aber nicht einfach, einen Zweckverband zu gründen oder bestehende Statuten abzuändern oder einer revidierten Gesetzgebung anzupassen (wie aktuell notwendig aufgrund des neuen Gemeindegesetzes, welches per 01.01.2019 in Kraft treten wird).

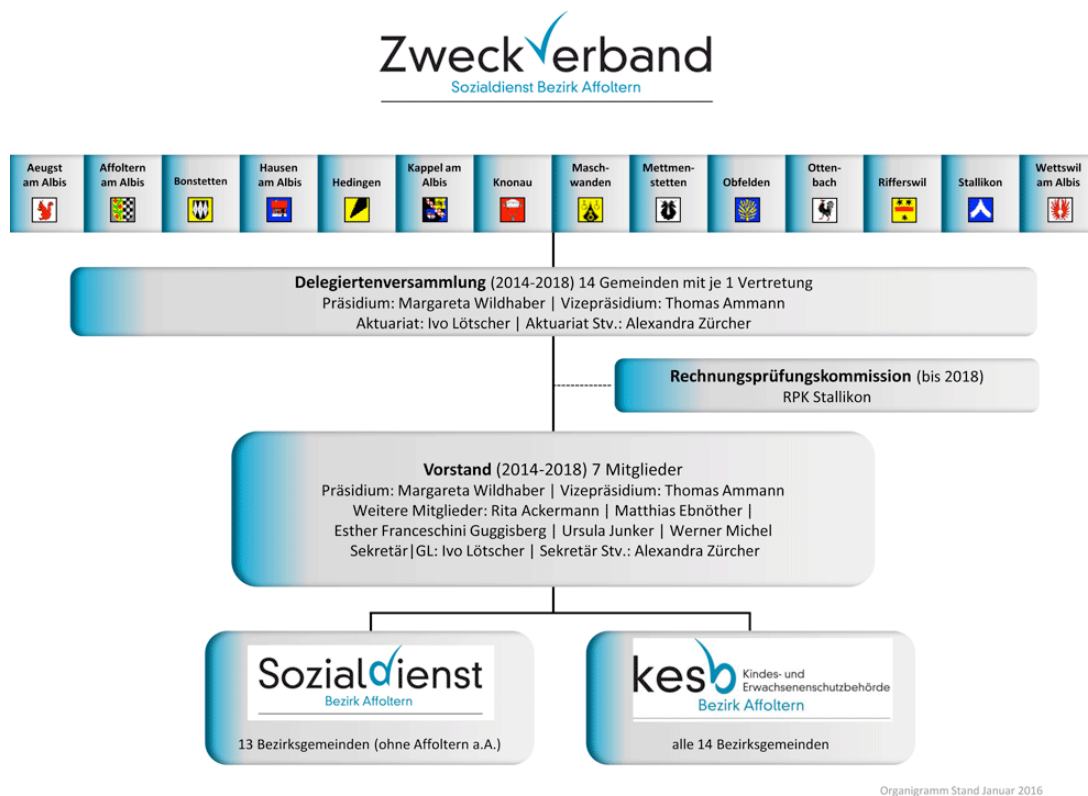
Aufgrund dessen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für Zweckänderungen (oder für neue Dienstleistungen) oder auch für Finanzausgaben gemäss Kompetenzen innerhalb der Statuten, befragt werden müssen (oberstes Organ). Die Delegiertenversammlung ist zudem für die Abnahme der Jahresrechnungen, der Voranschläge (Budgets), für die Festzsetzung des Stellenplanes und für weitere Geschäfte gemäss den festgesetzten Statuten zuständig. Dies macht das Konstrukt des Zweckverbands schwerfällig.

Ein Zweckverband wird von folgenden Stakeholder beeinflusst, welche verschiedenste Forderungen an die Organisation eines Zweckverbandes stellen:

- Zweckverbandsgemeinden (finanzielle Fragen)
- Stimmbürger (Unsicherheiten, Transparenz)
- Delegierte (i.d.R. Vertreter der Gemeindeverbände) (Politischer Druck)
- Bezirksrat (Aufsichtsorgan) (Organisatorische Ansprüche)
- Kanton Zürich (Bewilligungsinstanz für die Statuten) (Rechtliche Ansprüche)
- Kundinnen und Kunden (Qualität, Zuverlässigkeit, Erreichbarkeit)
- Vorstand (i.d.R. Vertreterinnen und Vertreter der Zweckverbandsgemeinden) (Kompetenzansprüche, politischer Druck, finanzieller Druck)
- Geschäftsleitungsmitglieder (werden i.d.R. durch den eingesetzten Vorstand gewählt) (Sandwich-Position zwischen Vorstand und Mitarbeitenden)
- Mitarbeitende (Personelle Rahmenbedingungen)
- Private Organisationen (z.B. Parteien) (Politische Absichten, Finanzen, Macht)
- Medienlandschaft (Kommunikation)

Herausforderung für eine Projektorganisation:

- Berücksichtigung zahlreicher und sehr unterschiedlicher Bedürfnisse
- Schwerfälligkeit der Organisation
- Faktor Zeit (demokratische Prozesse)
- Wenig Kompetenzen
- Kommunikation
- Finanzieller Druck (möglichst kostengünstige Organisations-Strukturen innerhalb eins Projekts)
- Berücksichtigung künftiger Änderungen (demokratischer Prozess)
- Umfangreiche Handlungsfelder und Aufgabengebiete



**Abbildung 1: Organigramm ZV Sozialdienst Bezirk Affoltern (Sozialdienst Bezirk Affoltern, 2017)**

Der Zweckverband wurde in der Vergangenheit fast für sämtliche Aufgabenbereiche für eine interkommunale Zusammenarbeit gewählt. Es zeigt sich jedoch ab, dass für komplexe Aufgaben der Zweckverband an Bedeutung verliert. Dies betrifft vor allem die Bereiche Gesundheit und Soziales. Für diese zwei wichtigen und in den Medien oft diskutierten Themenbereiche werden bestehende Zweckverbände immer öfters in interkommunale Anstalten oder spezialrechtliche Aktiengesellschaften umgewandelt (mehr Handlungsspielraum, weniger politischer Einfluss, Professionalität steht im Vordergrund).

### 2.3.2 Die Interkommunale Anstalt

„Die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine Einrichtung der sachlich dezentralisierten öffentlichen Verwaltung. Sie besitzt Rechtspersönlichkeit, eigene Organe, ist vermögensfähig und steht mit dem Muttergemeinwesen nicht nur durch die Gründung und Aufgabenübertragung, sondern auch durch weitere Vorkehrungen in organisatorischer Verbindung“ Thalmann (2000, § 128 S. 378).

Aufgrund der Gesetzgebung können politische Gemeinden eine spezielle Aufgabe einfach in eine Anstalt auslagern. Eine interkommunale Anstalt hat jedoch zum Zweck, dass politische Gemeinden eine bestimmte Aufgabe zusammen innerhalb einer interkommunalen Anstalt bewerkstelligen. Die interkommunale Anstalt wird per Abschluss eines Anstaltsvertrages gegründet (im Gegensatz zum Zweckverband, welcher durch Genehmigung der Zweckverbandsstatuten gebildet wird). Die Anschlussgemeinden haben in den eigenen Gemeindeordnungen zu regeln, ob der Anstalt ihrem Führungsorgan (Verwaltungsrat) Rechtsetzungs-, Verfügungs- und Rechtsprechungsbefugnisse zukommen sollen (§ 15 a Abs. 2 Ziff 3 GG).

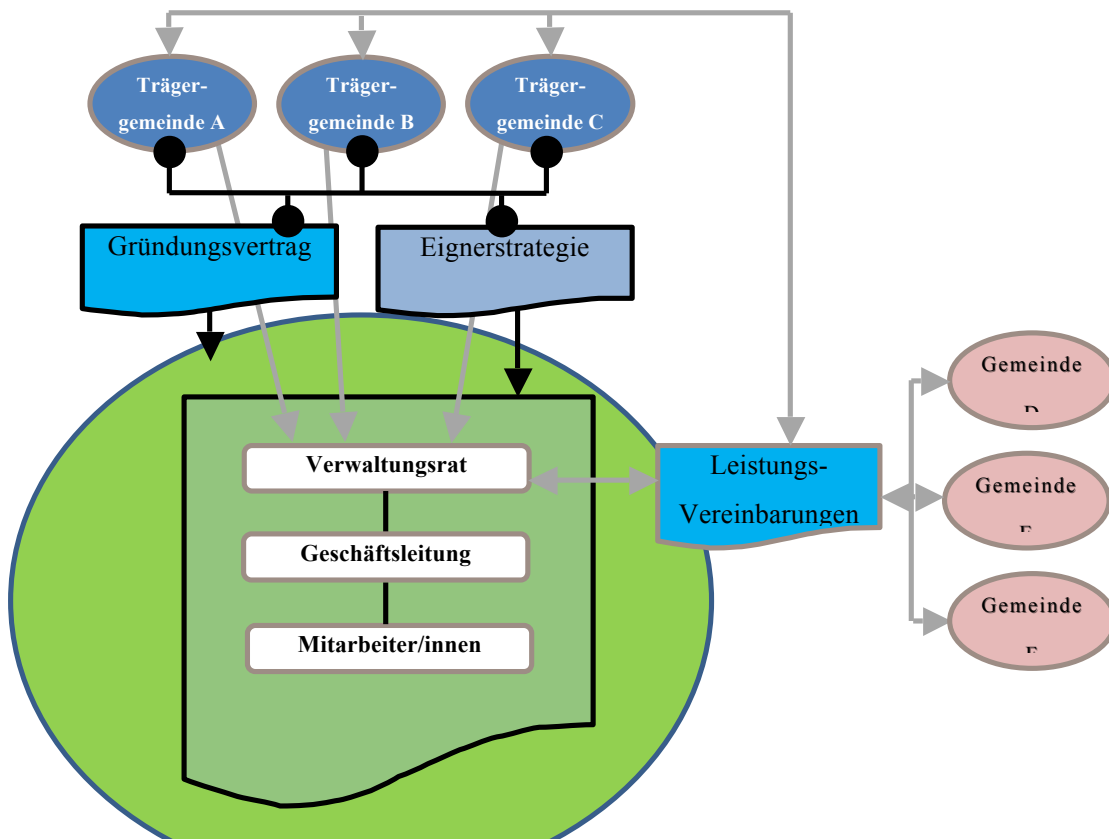
Das heisst konkret, dass der interkommunalen Anstalt bei der Ausarbeitung des Anstaltsvertrages mehr Freiheit zukommt als dies beim Konstrukt des Zweckverbandes der Fall ist. Der Anstaltsvertrag regelt zudem die Leistungsaufträge der Gemeinden an die Anstalt selber (Direktion der Justiz und des Innern, 2013, S. 22).

Die freiere Ausgestaltung eines Anstaltsvertrages im Gegensatz zur Festlegung der Rahmenbedingungen innerhalb von Zweckverbandsstatuten ist grundsätzlich darauf zurück zu führen, dass das Gemeindegesetz weniger Vorgaben für Anstalten beinhaltet. Es wird daher mehrheitlich auf die Praxis abgestellt.

Ein wichtiger Unterschied zum Zweckverband besteht auch darin, dass das Organ einer Delegiertenversammlung wegfällt. Der Verwaltungsrat oder die Geschäftsleitung verfügt über mehr Kompetenzen und kann auf Marktveränderungen schneller reagieren oder hat auch die Möglichkeit, seine Dienstleistungen auszubauen und mit weiteren Gemeinden (nicht Trägergemeinden) Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

Für die Gründung einer Anstalt sind die Stakeholder mit jenen des Zweckverbandes grundsätzlich identisch. Die Delegierten fallen jedoch weg und anstelle eines Vorstandes wird von Trägergemeinden ein Verwaltungsrat bestellt.

Gleiches gilt für die Herausforderungen einer Projektorganisation. Diese kann jedoch mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden und kann aufgrund der „Entdemokratisierung“ schneller arbeiten als dies bei einer Projektorganisation eines Zweckverbandes der Fall ist. Die Kommuniaktion ist jedoch für eine Anstalts-Organisation von grosser Wichtigkeit. In der Politik und bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern stösst die Absicht einer Gemeinde, Aufgaben in eine interkommunale Anstalt auszugliedern, nicht immer auf Verständnis. Dies insbesondere darum, da bei der interkommunalen Anstalt den Stimmbürgern aber auch den Gemeindevorsteherschaft Macht entzogen und dem eingesetzten Verwaltungsrat übertragen werden kann (siehe auch [www.verein-zweckverband.ch](http://www.verein-zweckverband.ch)).



**Abbildung 2: Organigramm Interkommunale Anstalt**

Die interkommunale Anstalt ist aufgrund der schlankeren Organisation, der grösseren Flexibilität (keine Delegiertenversammlung) und dem Zuspruch von mehr Kompetenzen zu Gunsten des Verwaltungsrats und/oder der Geschäftsleitung das heute wohl populärste Gefäss zur Erledigung schier sämtlicher Aufgaben in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit.



### 3. Projektmanagement auf interkommunaler Ebene

Projektmanagement wurde bereits in den 50-er Jahren entwickelt (Raumfahrt). Ziel war es, komplexe Aufgaben insbesondere technischer Natur angehen und Krisensituationen bewältigen zu können (Kuster et al., 2011, S. 3). Insbesondere die Privatwirtschaft betreibt schon lange Projektmanagement. Daher gibt es auch bereits viele Fachbücher für Projektmanagement im Privatsektor.

Rolf Butz und Bruno Ern beschreiben 1994 praktisch auf der letzten Seite ihres Buches erstmals einen möglichen Projektablauf innerhalb einer öffentlichen Verwaltung (Butz & Ern, 1994). Die Literatur gibt jedoch keine Aufschlüsse darüber, inwiefern aktiv Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen und damit auch auf interkommunale Ebene betrieben wird. Dennoch darf davon ausgegangen werden, dass in Zeiten von New Public Management auch auf interkommunaler Ebene nicht einfach alles dem Zufall überlassen wird sondern dass man innerhalb von geordneten Strukturen und Zielvorgaben Projekte vorantreibt. Dass in der öffentlichen Verwaltung dem Projektmanagement eine zunehmende Bedeutung zukommt, stellt auch Hopp & Göbel (2013, S. 158) fest. Sie begründen dies mit dem turbulenten Wandel im Umfeld der Verwaltungsorganisation, welche die öffentlichen Verwaltungen und damit auch die Exekutiv-Behörden vor immer neuen und umfangreicheren Herausforderungen stellt (Hopp & Göbel, 2013, S. 160). Der Kanton Zürich hat für seine Direktionen entsprechende Leitfäden entwickelt, welche vorgeben, wie Projektmanagement betrieben werden sollte. Gleiches gilt für die Städte Zürich und Winterthur. Aufgrund deren Betriebsgrößen eignen sich diese Vorgaben jedoch nicht für kommunale Institutionen (mehr zur Bedeutung des Projektmanagement für öffentliche Verwaltung unter Kapitel 3.2 Aufgabe oder Projekt?).

Schönert, Münzberg & Staudt (2016, S. 15) begründen die rasante Entwicklung von Projekten mit den leidvollen Erfahrungen aus der Vergangenheit, aus welchen die öffentlichen Verwaltungen entsprechende Lehren gezogen hat. Sie stellen ebenfalls fest, dass Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden sind (unterschiedliche Interessengruppen, oft keine klaren Zielformulierungen, ungeeignete Organisationsstrukturen) Schönert et al. (2016, S. 17).

Projektmanagement auf interkommunaler Ebene ist indes weit komplexer als Projektmanagement innerhalb einer einzelnen Verwaltung oder einer Verwaltungseinheit. Zuerst müssen geeignete Projektorganisations-Strukturen geschaffen werden, zumal dabei mehre, allenfalls bereits bestehende Strukturen der

einzelnen Trägergemeinden in eine Projektorganisation zusammen geführt werden und dabei sämtliche Ebenen einbezogen werden müssen (Exekutive, Verwaltung, weitere Exponenten). Oft fehlt es an der Kompatibilität (Personalbereich, technische Infrastruktur usw.).

### 3.1 New Public Management

Das New Public Management (NPM) fordert Organisationsstrukturen, bei welchen die Kompetenzen und Verantwortungen auf alle Ebenen aufgeteilt werden (Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer). Dabei sollen auch die politischen Organe einer Neuausrichtung unterzogen werden (Schedler & Proeller, 2011, S. 94-95). Ebenfalls wird vom NPM eine Entkoppelung zwischen der Politik und der Verwaltung gefordert und es finden sich in der Literatur verschiedene Ansätze, wie dies geschehen sollte (siehe dazu auch Bogumil, 2003). Die Politik (Exekutive) gibt vor, „was“ erreicht werden soll und die Verwaltung bestimmt das „wie“ der Ausführung (Schedler & Proeller, 2011, S. 67-68). Für nicht-hoheitliche Aufgaben könnte die Exekutive auch ein vollumfängliches Outsourcing prüfen (Überführung einer Leistungserbringung in eine rein privatrechtliche Organisation). Dann wäre gemäss diesem Ansatz die Verwaltung mit der Erarbeitung eines Outsourcing-Projekts beauftragt.

Diese Forderung einer Unterteilung zwischen strategischen und operativen Aufgaben hat auch direkten Einfluss auf die Zusammensetzung einer Projektorganisation. Gerade bei einer interkommunalen Zusammenarbeit kommen beiden Ebenen grosse Bedeutung hinzu. Die Exekutive (strategische Ebene) gibt die Zielvorgaben vor und wird dabei von der operativen Ebene höchstens beraten. Diese muss innerhalb der Projektorganisation sicherstellen, dass die Umsetzung auch möglich ist (Gesetzliche Vorgaben, technisch und fachspezifisch). Hier nimmt das NPM also direkt Einfluss auf die Projektorganisations-Form bzw. gibt vor, wie die verschiedenen Aufgaben innerhalb einer Projektorganisation anzugehen sind.



**Abbildung 3: Triple-Bottom-Line Ansatz (Suppan, 2017)**

Das NPM hat natürlich noch weitere Ansätze, welche für ein erfolgreiches Projektmanagement auf interkommunaler Ebene massgebend sein können oder gar müssen. Die ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarungen (Schedler & Proeller, 2011, S. 141) oder dann natürlich die Dezentralisierung der Führungs- und Organisationsstrukturen (Schedler & Proeller, 2011, S. 93-127), um nur zwei weitere Aspekte des NPM zu nennen.

Selbstverständlich könnte das NPM als generelles Projekt einer Verwaltung angesehen werden. Hierfür gäbe es genügend Handlungsfelder, zumal das NPM zum Ziel hat, die Verwaltungen hinsichtlich der Strategie, der Strukturen, dem Potenzial und der Kultur zu modernisieren (Hagen, 2009, S. 160).

### **3.2 Aufgabe oder Projekt?**

Soll eine bestimmte Aufgabe in ein Projekt überführt- oder innerhalb der bestehenden internen Organisation z.B. lediglich innerhalb einer Abteilung bearbeitet werden? Diese Grundsatzfrage stellt sich immer wieder. Die Exekutivbehörden (Gemeinderat) sträuben sich oft davor, für eine Aufgabe extra eine Projektorganisation aufzuziehen. Dies bedeutet nicht nur viel Arbeit, sondern stellt die einzelnen Exekutiv-Mitglieder vor Herausforderungen. Gleiches gilt natürlich auch für das Verwaltungspersonal.

Wie wird ein Projekt definiert? Pfetzing & Rohde (2014, S. 20) beziehen sich dabei auf die DIN 69 901 (Deutsches Institut für Normung) welche ein Projekt wie folgt Umschreibt: *„Ein Projekt ist ein „Vorhaben“, das im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in seiner Gesamtheit gekennzeichnet ist, z.B. Zielvorgabe, zeitliche, finanzielle, personelle und andere Begrenzungen, Abgrenzungen gegenüber anderen Vorhaben und projektspezifische Organisation“.*

Noch treffender wird ein Projekt von Kuster et al. (2011, S. 5) umschrieben: *„Wenn ein einmaliges, bereichsübergreifendes Vorhaben zeitlich begrenzt, zielgerichtet, interdisziplinär und so wichtig, kritisch und dringend ist, dass es nicht einfach in der bestehenden Linienorganisation bearbeitet werden kann, sondern besondere organisatorisch Vorkehrungen getroffen werden müssen, dann handelt es sich um ein Projekt“.* Das heisst, dass, sobald eine zumindest temporäre Organisation für ein Vorhaben ins Leben gerufen werden muss, taxiert man dieses nicht als Aufgabe sondern als Projekt.

Die Bundesregierung Deutschland identifiziert in ihrem Praxisleitfaden ein Projekt mit folgenden Merkmalen (Bundesregierung Deutschland, 2012, S. 7):

- Einmaligkeit der Aufgabe
- Besondere Anforderungen
- Neue oder bessere Leistungen (Output) der Verwaltung
- Interne Veränderungen

Die **Einmaligkeit** ist wohl ein sehr wichtiges Kriterium zur Identifizierung eines Projekts. Die Einmaligkeit der Bedingungen eines Vorhabens ist auch gekennzeichnet durch eine projektspezifische Organisation (Stöger, 2011, S. 3). Das heisst, dass für ein bestimmtes Vorhaben eine speziell darauf abgestimmte Organisation (Form und Strukturen) gebildet werden muss.

Für öffentliche Verwaltungen sollte zudem der politische Aspekt beachtet werden. Je wichtiger ein Vorhaben auf der politischer Ebene ist, umso mehr deutet darauf hin, dass ein solches Vorhaben nicht ohne eine eigens dafür geschaffene Projektorganisation angegangen werden- und dies auch entsprechend in der Öffentlichkeit kommuniziert werden sollte. Dadurch signalisiert man gegenüber den verschiedenen Stakeholdern von allem Anfang an, wie wichtig das Projekt ist und wirkt so transparent.

Fehlt es an der Einmaligkeit und weisen auch keine Indizien darauf hin, dass es sich bei einer konkreten Aufgabenstellung um ein Projekt handelt, sollte die Aufgabe innerhalb der bestehenden Organisations-Strukturen ausgeführt werden können.

### 3.3 Bedeutung Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen

Aufgrund des technologischen Fortschritts und der mit dem NPM angestrebten Verwaltungsmodernisierung als auch im Zuge der „good Governance“ kommen die Verwaltungen entsprechend unter Druck. Gerade für die Bewältigung von IT-Projekten (z.B. Digitalisierung, Online-Dienste usw.) hat das Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen bereits Fuss gefasst (Rapf, 2012, S. 1).

Gemäss Hagen (Hagen, 2009, S. 149-150) ist die Arbeits- und Organisationsform Projektmanagement aufgrund der Diskontinuität von Problemen und Aufgaben der öffentlichen Verwaltungen von immer grösser werdenden Bedeutung.

Fehlte früher meist das Knowhow für Projektmanagement, gibt es heute bereits im Kanton Zürich verschiedene Weiterbildungs-Möglichkeiten in diesem Bereich. Dies führt dazu, dass innerhalb der Verwaltungen der Begriff Projektmanagement stark verankert ist und man sich ob den Vorteilen des Projektmanagements durchaus bewusst ist.

Wie viele Projekte mit Projektmanagement-Methoden umgesetzt wurden, kann aus keiner Statistik abgeleitet werden.

### 3.4 Gesetzliche Grundlagen

Im Gegensatz zu privaten Unternehmungen, welche sich allenfalls an internen Regulierungen und Vorgaben halten müssen, sind öffentliche Verwaltungen bei der Bewältigung der ihnen zugetragenen Aufgaben an die Gesetzgebung gebunden. Im Folgenden wird kurz auf die anwendbaren gesetzlichen Grundlagen verwiesen und aufgezeigt, welche Regelungen die an einem Projekt partizipierenden Gemeinden aufeinander abstimmen müssen, damit ein interkommunales Projekt schlussendlich nicht anhand kontroverser Bestimmungen scheitert. Selbstverständlich wird vorausgesetzt, dass die Gemeinden für die Wahrnehmung einer Aufgabe per Gesetz legitimiert sind.

Für den Kanton Zürich ist in der Kantonsverfassung (KV) definiert, welche Bedingungen für staatliches Handeln gelten (Art. 1 ff KV). Im Gemeindegesetz Kanton Zürich werden die Gemeinden dazu legitimiert, Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig zu regeln (§ 14 GG). Gemäss § 57 GG Ziff. 1 kann die Gemeindeordnung (GO) einer politischen Gemeinde die Besorgung bestimmter Geschäftszweige einzelnen oder mehreren Mitgliedern der Gemeindebehörde übertragen. Die GO (siehe Anhang 1) selber ist sodann für Projektmanagement die wichtigste gesetzliche Grundlage. Innerhalb der GO werden die Kompetenzen der Legislative und der Exekutivbehörden (Gemeinderat, Kommissionen) geregelt.

Die Kompetenzregelung umfasst folgende Gebietet:

- Rechtsetzungsbefugnisse
- Planungsbefugnisse
- Verwaltungsbefugnisse
- Finanzbefugnisse

Dabei haben sich die Gemeinden an die übergeordneten Gesetz zu halten. Die Kompetenzen, welche eine Gemeinde den jeweiligen Organen innerhalb der GO überträgt, werden durch den Regierungsrat Kanton Zürich überprüft. insbesondere die Verhältnismässigkeit bei den Finanzbefugnissen beurteilt. Damit möchte man verhindern, dass weder die Gemeindeversammlung noch die Exekutive über zu hohe Finanzkompetenzen verfügt und damit den Souverän umgehen kann. Das heisst, dass ab einer in der GO bestimmten Kredit-Limite weder die Gemeindeversammlung noch der Gemeindevorstand selbständig entscheiden kann sondern die Stimmbürger an der Urne über den Kreditantrag zu befinden hat.

Dem GG und der GO untergeordnet ist die Geschäftsordnung des Gemeinderates (ohne Gesetzescharakter. Die Geschäftsordnung (siehe Anhang 2) regelt die Kompetenzen der einzelnen Exekutivmitglieder und kann auch verschiedene Kompetenzen an die Verwaltung delegieren. Dabei handelt es sich jedoch nur um ein internes Dokument ohne Gesetzescharakter. Es könnten weitere Richtlinien oder Reglemente für ein Projekt von Bedeutung sein. Von Fall zu Fall sind die gesetzlichen Grundlagen vorab zu prüfen und dort, wo Anpassungen notwendig sind, diese vornehmen. Zu beachten ist, dass der Bezirksrat des betreffenden Bezirks oder dann das Gemeindeamt des Kantons Zürich eine beratende Funktion wahrnehmen kann.

Was bedeutet dies nun für eine interkommunale Projektorganisation? In organisatorischer Hinsicht ist in der Gesetzgebung keine Schranke ausfindig zu machen, welche vorgeben würde, wie sich eine Projektorganisation aufzustellen hat, welche Organisationsform anzuwenden wäre oder wie ein Projektteam aufgestellt sein müsste.

Bevor jedoch eine Projektorganisation einen entsprechenden Masterplan entwickeln kann, ist es wichtig, dass zuerst überprüft wird, wie die einzelnen Gemeinden ihre Kompetenzen geregelt haben (Rechtsetzungs- und Finanzbefugnisse). Es kommt oft vor, dass Gemeinden, welche eine Aufgabe in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft übertragen möchten, unterschiedliche demokratische Anforderungen erfüllen müssen. Das wiederum hat Einfluss auf die Projektorganisation, welche fähig sein muss, solche Sachverhalte überprüfen zu können (Knowhow) und auch über entsprechende Control-

ling-Strukturen verfügt (technisch, personell). Fehlt eine solche Überprüfung und ist man zeitlich gebunden, kann ein Projekt zum Scheitern verurteilt sein, zumal eine Urnenabstimmung mehr Vorlaufzeit benötigt als wenn die jeweiligen Exekutivbehörden oder gar einzelne Gemeindevertreter abschliessend über ein Geschäft entscheiden können. Eine interkommunale Projektorganisation ist jedoch keine Trägerin mit Rechtsetzungs- und Erlassbefugnissen. Diese sind gemäss dem Gemeindegesetz Kanton Zürich respektive den kommunalen Gemeindeordnungen (siehe obige Ausführungen) bei den Trägergemeinden zugeordnet (Kreditgenehmigungen und insbesondere die Genehmigung von Verträgen und/oder Vereinbarungen sind demnach durch die Trägergemeinden zu verabschieden). Hier besteht einer der grössten Unterschiede gegenüber privatrechtlichen Projekten (demokratische Einschränkung oder eben auch Hindernis). Eine interkommunale Projektorganisation steht also vor der Herausforderung, klar festzulegen, auch welchem Wege und in welcher Form Anträge aus dem Projekt-Team an die Trägergemeinden gelangen und auf welche Art und Weise diese mit in den Entscheidungsprozess involviert werden sollen. Sicher wichtig ist, dass die Schlüsselpersonen der Trägergemeinden in vorgegebenen Abständen abgeholt werden (Willimann, Pfäffli, & Heike, 2008, 67) und welche dann das Projekt innerhalb der Entscheidungsgremien gemäss der GO vertreten können (Gemeindevorstand, Stimmbürger).

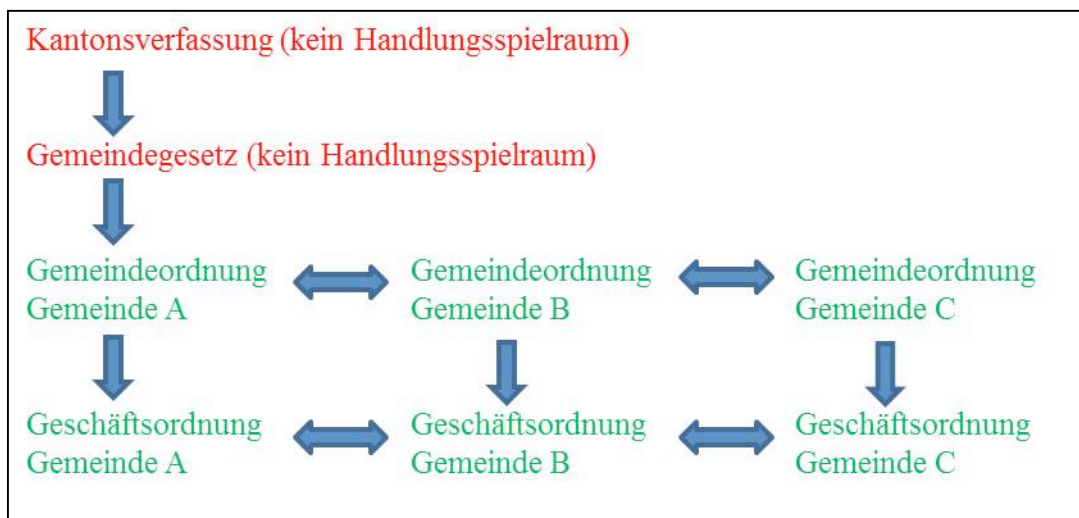


Abbildung 4: Übersicht Gesetzes- und Reglements-Abstimmung Projektgemeinden

werden, damit die Legitimation für Projekte interkommunaler Zusammenarbeit überhaupt gegeben ist. Dies dürfte jedoch eher selten der Fall sein, hätte jedoch zur Folge, dass der Masterplan eine noch längere Vorlaufzeit berücksichtigen muss.

Hinweis: Bei der Bildung einer Einheitsgemeinde (siehe Kapitel 2.2) stellt die Erarbeitung einer neuen, die Ansprüche sämtlicher Fusions-involvierter Gemeinden die grösste



Herausforderung dar und dürfte oft der Grund für das Scheitern eines Fusionsprojekts sein, zumal den Projektteilnehmern (Stakeholder) oftmals erst bei der Erarbeitung einer neuen Gemeindeordnung klarwerden könnte, welche Aus- und Einwirkungen eine Fusion auf die eigene Gemeinde haben wird (Hypothese).

## 4. Die Projektorganisation für interkommunale Projekte

Aufgrund dessen, dass die heute noch vorhandenen Strukturen und Rahmenbedingungen (hierarchische Ausrichtung) bei öffentlich-rechtlichen Organisationen oftmals konträr zu einer modernen und transformativen Organisation laufen (projektorientiert), gilt es, für ein interkommunales Projekt (Bildung einer neuen Organisation oder Änderung einer bestehenden Organisation) eine Organisationsform und deren Strukturen festzulegen, welche die Ansätze des NPM, die strategische und operative Ebene klar zu trennen, berücksichtigt und möglichst schlanke Strukturen zulässt (vgl. auch Kapitel 3.1 New Public Management). Das heisst aber auch, dass die Organisation von allen betroffenen Akteuren akzeptiert wird und ein notwendiges Vertrauen gegenüber der Organisation (insbesondere seitens der politischen Ebene) vorhanden ist. Im Folgenden wird versucht, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Organisationsformen für interkommunale Projekte anhand von Hypothesen aufzudecken.

Bevor über die verschiedenen Arten von Projekt- oder Projektteam-Organisationen eingegangen werden kann, muss zuerst einmal geklärt werden, was unter dem Begriff der Organisation zu verstehen ist. Darüber ist in der Literatur vielschichtiges zu entnehmen. Die gängigsten Umschreibungen sind unter anderen folgende (vgl. Vahs, 2015, S. 11):

- Kosiol (Kosiol, 1976, S. 21) versteht unter einer Organisation eine zielorientierte und dauerhafte „integrative Strukturierung von Ganzeiten oder Gefügesystemen“
- „Als Strukturierung von Systemen zur Erfüllung von Daueraufgaben“ Grochla (1983, S. 13) ist eine weitere Umschreibung des Organisationsbegriffs
- Büchi & Chrobok (1994, S. 41) stellen eine ganzheitliche Betrachtung in den Vordergrund und definieren Organisation als ein „ganzheitliches Gestalten von Beziehungen zwischen Aufgaben, Menschen, Sachmitteln und Informationen in sozialen Systemen“

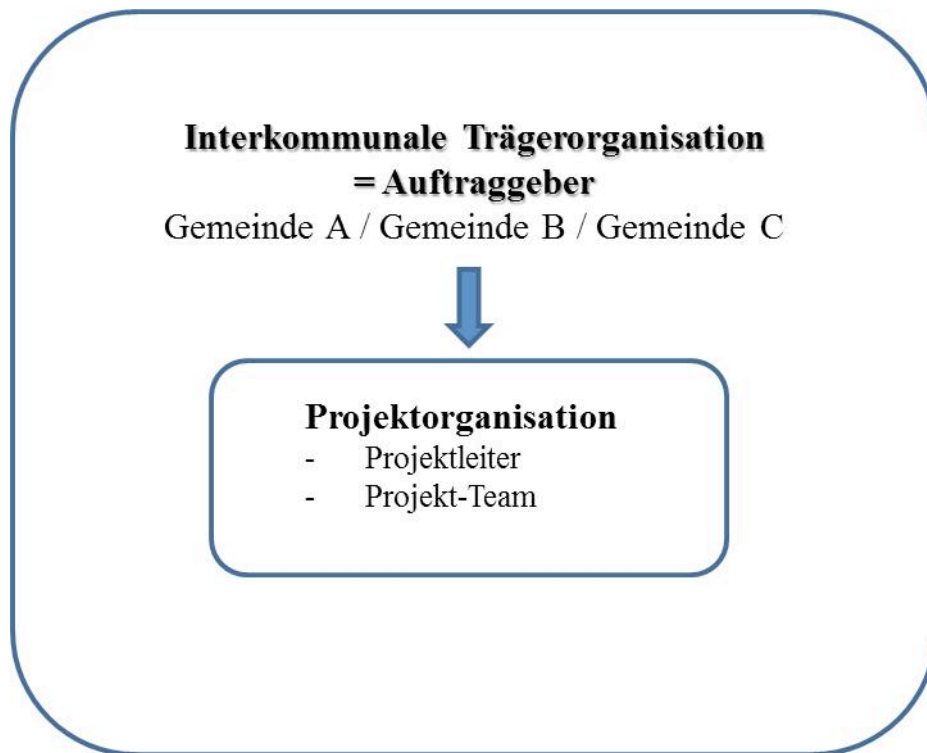
- Als „soziale Gebilde, die dauerhaft ein Ziel verfolgen und eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe die Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen“ (Kieser & Walgenbach, 2007, S. 6) wird die Organisation von Kieser & Walgenbach umschrieben

Auffallend ist, dass dabei meist von einer dauerhaften Organisation (Kosiol, Grochla, Kieser & Walgenbach) ausgegangen wird. Einzig Büchi & Chrobok nehmen keinen Bezug auf die Dauerhaftigkeit.

Es stellt sich daher die Frage, ob eine Organisation auch nur temporär, zur Abhandlung einer einmaligen Aufgabe, gebildet werden kann und in welcher Form dies geschehen sollte. Für interkommunale Projekte können beide Organisationsformen (temporär und dauerhaft) sinnvoll und zweckmässig sein. Insbesondere muss dabei unterschieden werden, ob es beim Projekt darum geht, eine vollständig neue Organisation ohne bestehende Strukturen zu bilden oder innerhalb einer bereits bestehenden Organisation (mit entsprechenden Strukturen) Änderungen (z.B. Übernahme von zusätzlichen Aufgaben, Umsetzung von Gesetzesänderungen) zu realisieren.

#### **4.1 Trägerorganisation**

Gemäss dem deutschen Institut für Normung ist es notwendig, zwischen der Trägerorganisation und der eigentlichen Projektorganisation zu unterscheiden (DIN 69 904). Diese Unterscheidung macht gerade für interkommunale Projektorganisationen durchaus Sinn, zumal interkommunale Projekte von verschiedenen Trägergemeinden angestossen werden und sich diese zuerst innerhalb einer Trägerorganisation formieren müssen. Innerhalb dieser vordefinierten Trägerorganisation wird dann die eigentliche Projektorganisation eingefügt.



**Abbildung 5: Interkommunale Trägerorganisation**

Die Trägerorganisation ist gleichzeitig Auftraggeber für das Projekt, stellt die Finanzierung sicher und ist zudem für die Einsetzung einer geeigneten Projektorganisation zuständig. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine Projektorganisation im eigentlichen Sinne, sondern um die Organisation der Trägergemeinden, welche für die Bereitstellung einer Projektorganisation und für deren Aufsicht verantwortlich ist. Man redet demnach von 2 Organisationen, nämlich von der Träger- und der Projektorganisationen. Für den Anstoss eines interkommunalen Projekts sollte zuerst die Trägerorganisation durch die Trägergemeinden gebildet werden, welche dann die eigentliche Projektorganisation formiert. Die Trägerorganisation kann auch aus der Gesamtheit der Träger-Gemeindevorsteherschaften oder lediglich aus Vertretern deren bestehen.

Nach NPM wäre die Trägerorganisation primär der politischen Ebene zugeordnet (politische Steuerung), wogegen die Projektorganisation die operativen Ziele im Fokus hat. Diese vollständige Trennung der beiden Ebenen ist jedoch auf der Stufe von interkommunalen Projekten schwer umsetzbar. Geht es um die Schaffung einer neuen öffentlich-rechtlichen Organisation, dürften die Mehrheit der Projektziele der politischen Ebene zugeordnet werden. Ein Erfolgsfaktor für eine geeignete Gesamtorganisation (Träger- und Projektorganisation) ist also, beide Ebenen, d.h. die politische und die operative

Ebene, so in die Organisation zu integrieren, dass diese nicht konträr zu einander stehen, sondern beide ihre entsprechenden Funktionen wahrnehmen können. Die Trägerorganisation könnte als (Teil)-Auftraggeber und Steuergruppe funktionieren (vergl. Kapitel 5.1 Auftraggeber und 5.2 Steuergruppe (Projektleitung)) und wäre Bindeglied zwischen den Trägergemeinden und der Projektorganisation. Der Trägerorganisation hätte also in erster Linie Management-Aufgaben und wäre primär für die Planung, die Steuerung und die Überwachung der Projektgruppe verantwortlich (Vahs, 2015, S. 186).

Die Projektorganisation selber ist jenes Gefäss, in welchem das Projekt möglichst effizient und gemäss zeitlichen Vorgaben ablaufen sollte und innerhalb der Trägerorganisation

Dabei gibt es gemäss Hagen (Hagen, 2009, S. 118) wiederum 2 Unterscheidungen:

- Generelle Projektorganisation für **sämtliche Projekte**
- Spezifische Projektorganisation für **ein Projekt**

Geht man davon aus, dass sich eine interkommunale Trägerorganisation grundsätzlich mit einem spezifischen Projekt auseinandersetzt, sollten sich die Trägerorganisation auf eine massgeschneiderte, dem Projekt spezifisch angepasste Projektorganisations-Form festlegen und diese mit den entsprechenden Kompetenzen ausstatten.

Wichtig für die Projektorganisation sind folgende Ziele (Patzak & Rattay, 2014, S. 143):

- Sicherstellen einer effizienten Projektzielerreichung
- Eindeutige Zuordnung der Projektrollen an die Mitglieder der Projektorganisation
- Klare Aufgaben- und Verantwortungszuordnung
- Abgrenzung der Projektrollen zur Stammorganisation
- Vereinbarung über ein einheitliches Informationssystem

Ergänzend dazu ist es wichtig, sicherzustellen, dass die Organisation über genügend Knowhow verfügt und die verschiedenen Interessengruppen - wenn möglich - innerhalb der Organisation vertreten sind. Schwierig dürfte es sein, sämtliche Trägergemeinden der Trägerorganisation in der Projektorganisation zu berücksichtigen. Insbesondere dann nicht, wenn man davon ausgehen muss, dass sich nicht sämtliche Trägergemeinden im Projekt auch wirklich einbringen können. Es ist zudem wichtig, dass die Projek-

torganisation nicht künstlich aufgeblasen wird, nur um die demokratischen Mitbestimmungsrechte sämtlicher Beteiligten zu berücksichtigen (siehe dazu auch Kapitel

#### 2.3.1 Der Zweckverband resp. 2.2.2).

In der Literatur sind die folgenden projektmanagementspezifische Organisationsformen (Grundformen) am geläufigsten (vgl. auch Hagen, 2009, S. 118-143 oder Destino, 2013, S. 2-5) und werden folgend im Detail umschrieben:

- Funktionale Projektorganisation
- Reine Projektorganisation
- Matrix-Projektorganisation

## 4.2 Funktionale Projektorganisation

Die funktionale Projektorganisation wird von der eigentlichen Stammorganisation dominiert. Projektmanagement gehört nicht zu den Kernaufgaben und wird lediglich als ergänzende Arbeits- und Organisationsform eingesetzt (Patzak & Rattay, 2004, S. 499). Innerhalb der Stammorganisation verfügt der darin eingesetzte Projektleiter über wenig bis fast gar keine Kompetenzen (management by projects).

Die verschiedenen Fachbücher umschreiben diverse Ausprägungsformen der funktionalen Projektorganisation:

- Projektmanagement in der Linie
- Einfluss-Projektorganisation (Abbildung 6: Beispiel Einfluss-Projektorganisation (Projektmagazin, 2017))
- Stabs-Projektorganisation (Abbildung 7: Beispiel Stab-Projektorganisation (Projektmagazin, 2017))

Sämtliche Organisationsformen zeichnen sich dadurch aus, dass die Mitarbeiter in der ihrer angestammten Funktion den jeweiligen Linienvorgesetzten unterstellt bleiben und dem Projektleiter keine Weisungsbefugnisse zustehen (Jenny, 2003, S. 66).

#### 4.2.1 Einfluss-Projektorganisation

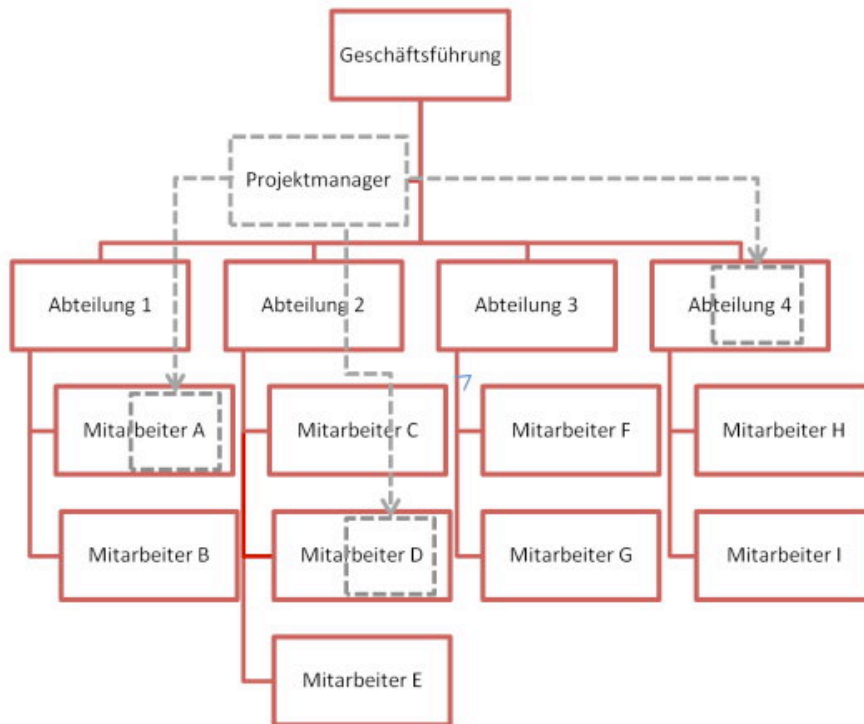


Abbildung 6: Beispiel Einfluss-Projektorganisation (Projektmagazin,2017)

Die Einfluss-Projektorganisation ist relativ weit verbreitet. Aufgrund dessen, dass der Projektleiter fast gar keine Kompetenzen zugesprochen erhält, eignet sich diese Organisationsform nur für Projekte von geringer strategischer Bedeutung. Für ein interkommunales Zusammenarbeitsprojekt dürfte diese Organisationsform, hypothetisch betrachtet, wohl eher ungeeignet sein. Für eine bereits bestehende interkommunale Körperschaft und der entsprechenden Unternehmensorganisation könnte sie dennoch relevant sein, wenn es darum geht, operativ-lastige Projekte voranzutreiben, zumal diese von den Mitarbeitern in der Regel akzeptiert werden, ein geringer organisatorischen Aufwand generiert und die Betroffenen gleichzeitig Projektmitarbeiter sind (Patzak & Rattay, 2014, S. 172).

Eigenschaften einer Einfluss-Projektorganisation gemäss Hagen (2009, S. 125):

- geringe Anzahl an Projekten
- Primär kleine und mittlere Projekte
- Geringe strategische Bedeutung der Projekte
- Teamorientierte Führungsstruktur- und Kultur

Natürlich handelt es sich bei interkommunalen Projekten in der Regel um Projekte von hoher strategischer Bedeutung. Ausnahme bleibt, wie bereits erwähnt, die Bearbeitung bestehender Strukturen (z.B. interne Prozesse, Änderungen von Gründungsverträgen usw.).

#### 4.2.2 Stab-Projektorganisation

Die Stab- Projektorganisation (oder auch oft bezeichnet als ein Instrument zur Projektkoordination) unterscheidet sich gegenüber der Einfluss-Projektorganisation, dass bei dieser Organisationsform eine Stabsstelle eingerichtet wird, welche über den Linienvorgesetzten amtiert, jedoch wiederum ohne formal-hierarchische Weisungsbefugnisse. Die Argumente für bzw. gegen diese Organisationsform für interkommunale Projekte sind mit der Stabs-Projektorganisation (Kapitel 4.2.2 Stab-Projektorganisation) in etwa deckungsgleich.

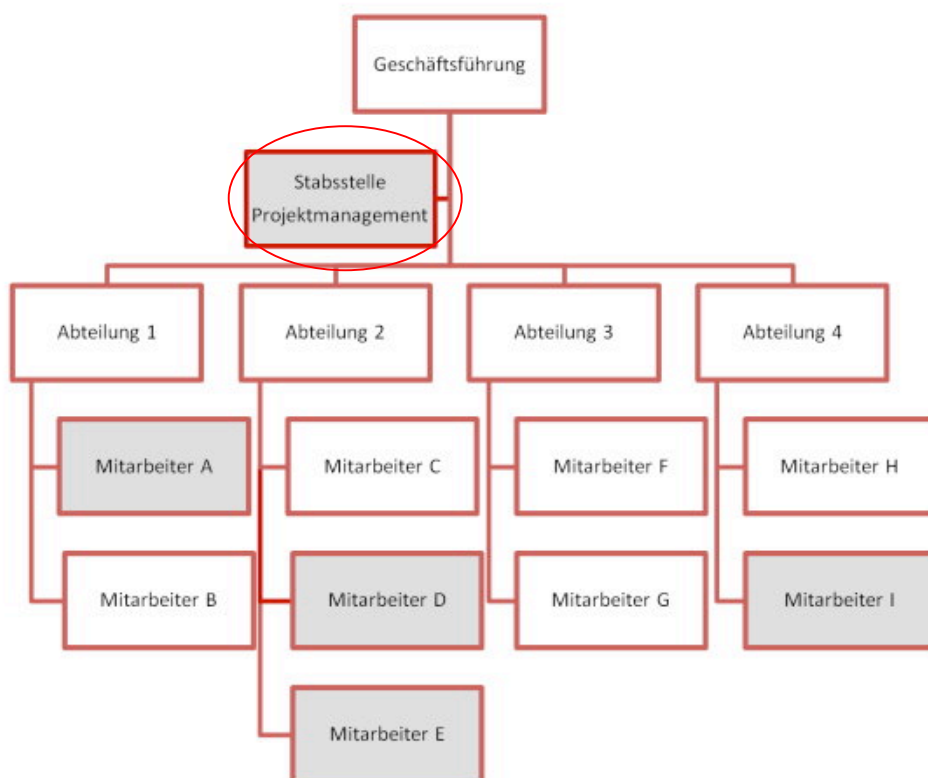


Abbildung 7: Beispiel Stab-Projektorganisation (Projektmagazin, 2017)

Mit der Schaffung einer Stabsstelle, welche sich ausschliesslich mit einer spezifischen Fragestellung auseinandersetzt, wird einem Projekt eine entsprechende Gewichtung

verliehen, was für eine interkommunale Organisation durchaus von Bedeutung sein könnte, zumal dieser Stabstelle auch Akteure der politischen Ebene zugewiesen werden könnten, was wiederum Vertrauen- und Transparenz gegenüber den Trägergemeinden schaffen würde.

### 4.3 Reine Projektorganisation

Im Gegensatz zur funktionalen Projektorganisation wird eine Projektorganisation parallel zu einer Unternehmung erreicht und mit den notwendigen Kompetenzen formell ausgestattet. In der Regel stellt das Unternehmen die notwendigen Ressourcen für die Projektorganisation zur Verfügung.

Der Projektleiter verfügt also um relativ viel Handlungsspielraum ist auch weisungsbe-rechtigt gegenüber den Projektmitarbeitenden bzw. den Mitarbeitern, welche speziell für das Projekt aus dem operativen Bereich herausgelöst werden.

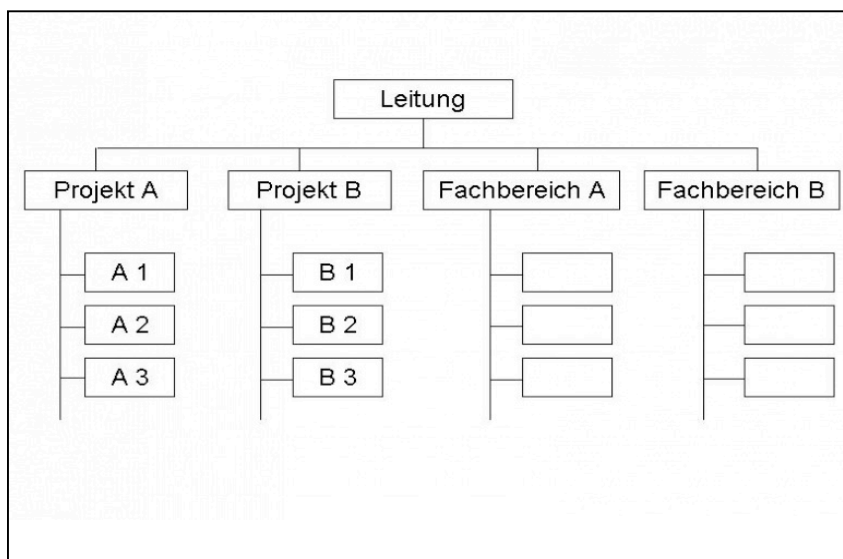


Abbildung 8: Beispiel reine Projektorganisation

Dadurch, dass der Projektleiter über sämtliche- oder zumindest überhaupt über Kompetenzen verfügt (gegenüber den funktionalen Organisationsformen), kann ein Projekt effizienter abgewickelt werden. Zudem kann sich das Projektteam voll auf das Projekt konzentrieren, was zur höheren Projekt-Identifikation der einzelnen Projektmitarbeiter führt. Eigenschaften einer reinen Projektorganisation sind untern Anderen (Hagen, 2009, S. 132-133):

- Projekte sind eigenständige Organisationseinheiten



- Projekte werden aus der Stammorganisation herausgelöst
- Der Projektleiter trägt die volle Verantwortung für den Projekterfolg

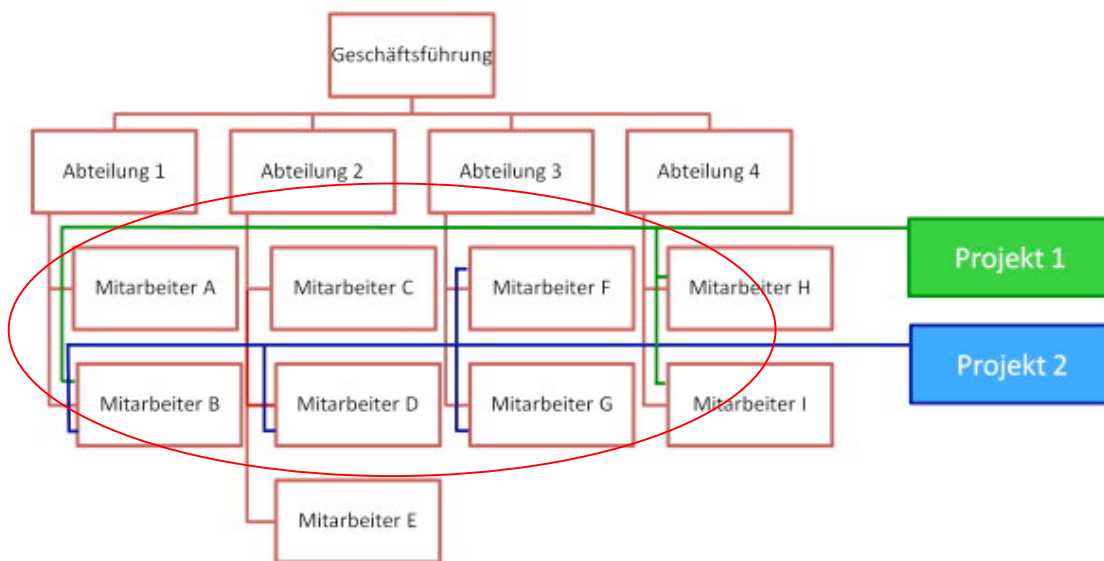
Der Projektleiter als auch die weiteren Projekt-Mitglieder werden für die Mitarbeit innerhalb des Projekts zu 100% eingeteilt.

Für ein interkommunales Projekt dürfte die reine Projektorganisation (temporär) eine mögliche Organisationsform darstellen. Bei der Schaffung einer neuen öffentlich-rechtlicher Anstalt kann in der Regel (i.d.R.) auf keine bestehende Stammorganisation in Sachen Ressourcen und Knowhow zurückgegriffen werden, so dass quasi von „null“ auf gestartet werden muss. Im Gegensatz zu den von Hagen beschriebenen Eigenschaften müsste die Gesamt-Verantwortung des Projektleiters, vor allem in Bezug auf die politische Verantwortung, durchbrochen werden. Andernfalls dürfte es schwierig sein, einen geeigneten Projektleiter zu finden, welcher diese Gesamtverantwortung übernimmt. Kommt hinzu, dass die Übernahme der Gesamtverantwortung durch den Projektleiter im Widerspruch zu den in Kapitel 3.1 (New Public Management) und 3.4 (Gesetzliche Grundlagen) stehen würde.

Die politische Verantwortung wäre bei der Trägerorganisation angesiedelt, die operative Verantwortung jedoch beim Projektleiter. Ein weiterer Widerspruch besteht darin, dass es für interkommunale Projekte in der Regel nicht möglich ist, zu 100% auf Mitarbeitende, zum Beispiel Mitarbeitende der Trägergemeinden, zurückgreifen zu können. Es sei denn, man nimmt externe Dienstleister unter Vertrag, was dann jedoch wiederum bezüglich Finanzen und Akzeptanz schwer vereinbar wäre. Das Problem der Arbeitsteilung stellt sich hier insbesondere aufgrund der meist ohnehin schon knappen Ressourcen bei den Trägergemeinden. Es setzt zudem auch eine hohe Bereitschaft zur Kooperation der Trägergemeinden gegenüber der Projektorganisation voraus (Elbe & Peters, 2016, S. 4).

#### **4.4 Matrix-Projektorganisation**

Die Matrix-Projektorganisation ist eine Mischform zwischen der funktionalen- und der reinen Projektorganisation. Es werden zwei Kompetenz- und Verantwortungssysteme miteinander kombiniert (Spalten der Matrix – funktionale Verantwortung / Zeilen der Matrix – Projektverantwortung). Dort, wo sich die funktionale mit der Projektverantwortung kreuzt, bilden sich entsprechende Nahtstellen (Patzak & Rattay, 2014, S. 174).



**Abbildung 9: Beispiel Matrix-Organisation (Projektmagazin, 2017)**

Die Matrix-Organisation zeichnet sich durch folgende Merkmale aus (Hagen, 2009, S. 130):

- Die Linienvorgesetzten entscheiden über den Einsatz von Mitarbeitern
- Die Verantwortung wird zwischen Linien- und Projektleiter aufgeteilt
- Die Projektmitarbeiter sind dem Projektleiter (projektspezifische Fragen) als auch dem Linienvorgesetzten (fachlich) unterstellt
- Der Projektleiter ist i.d.R. auch in der Linie integriert

Eine Matrix-Organisation stellt hohe Anforderungen an die Projektmitarbeiter, zumal diese mit der oben genannten Doppelunterstellung zurechtkommen müssen (emotionale Konflikte). Diese Art der Organisation ist insbesondere für Projekte einer bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft durchaus interessant, zumal dadurch eine Kultur des Projektmanagements langfristig geschaffen und die Strukturen und die darin involvierten Mitarbeitenden fit für Projektmanagement gemacht würden.

## 4.5 Vor- und Nachteile in der Übersicht

Die in den Kapiteln 4.2 Funktionale Projektorganisation– 4.4 Matrix-Projektorganisation beschriebenen Projekt-Organisationsformen haben im Kontext zu einer interkommunalen Projektorganisation Vor- und Nachteile. Bei der Definierung einer optimalen und aufgrund der Einmaligkeit (= Voraussetzung für ein Projekt, siehe Kapitel 3.2 Aufgabe oder Projekt?) massgeschneiderten Organisation gilt es, diese Vor- und Nachteile genau abzuwägen. Dabei ist insbesondere auch auf die Schnittstellen-Problematik zwischen der Projektorganisation, der Trägerorganisation und den Trägergemeinden gebührend Rücksicht zu nehmen.

Tabelle 4: Übersicht Formen Projektorganisation

	Vorteile	Nachteile
<b>Funktionale Projektorganisation</b>	- Hohe Flexibilität	- Projektleiter hat wenig Einfluss
	- Übersichtliche Kommunikationskanäle	- Unklare Kompetenzen
	- Wenig interne Widerstände	- Nur für kleinere Projekte geeignet
	- Einbindung Betroffene	- Lange Reaktionszeiten
<b>Reine Projektorganisation</b>	- Für Gross-Projekte geeignet	- Hoher Initialaufwand
	- Hohe Projekt-Identifikation der Mitarbeitenden	- Einbindung der politischen Ebene
	- Kompetenzen und Verantwortungen sind klar	- Klumpen-Risiko
	- Rasche Entscheidungsfindung	- Interessenkonflikte zur Stammorganisation
<b>Matrix-Projektorganisation</b>	- Hohe Flexibilität	- Doppelunterstellung der Mitarbeitenden
	- Abgleich von Linien- und Projektinteressen	- Teilweise lange Reaktionszeiten
	- Stammorganisation bleibt unverändert	- Eher für kurzfristige Projekte geeignet

## 5. Projektrollen

„Die richtigen Personen an Bord zu haben ist entscheidend für den Erfolg eines Projekts“ Heidbrink (2009, S. 7). Diese Feststellung bestätigt die Wichtigkeit der im Projektteam involvierten Personen. Dieser Faktor spielt in interkommunalen Projektorganisationen noch eine viel grössere Rolle. Die Trägergemeinden müssen sich mit den Projekt-Rollen-Inhaber identifizieren und diesen auch das notwendige Vertrauen schenken und die maximal, innerhalb der gesetzlichen Grundlagen möglichen Kompetenzen zuteilen.

Innerhalb einer Projektorganisation sind folgende Rollen mit geeigneten Personen zu versehen bzw. die richtigen Gremien einzusetzen:

- Auftraggeber (Gemeindevorsteherschaften oder Auftraggeber-Ausschuss)
- Projektleitung (Steuergruppe)
- Projektleiter (interne oder externe Person)
- Projekt-Kontrollen
- Projektleiter-Assistenz
- Projekt-Office

Je nach Umfang des Projektes könnten einzelne Rollen auch zusammengeführt werden.

Entschliessen sich einzelne Gemeinden, zusammen ein Projekt anzugehen, ist zuerst einmal zu klären, wer oder welche Instanzen den Auftrag dazu erteilt bzw. erteilen und wer die einzelnen Rollenträger in die Projektorganisation wählt. Diese Aufgabe käme der in Kapitel 4.1 beschriebenen Trägerorganisation zu (auf Antrag des vorher bestimmten Projektleiters).

Holt man die Trägergemeinden diesbezüglich nicht ab, besteht das Risiko, dass das Projekt an der mangelnden Legitimation durch die Projekt-Trägergemeinden scheitert oder viel vergebener Aufwand betrieben wird.

Bei der Auswahl der Projekt-Team-Mitglieder sollten folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Akzeptanz auf politischer Ebene
- Erfahrungen im Bereich Projektmanagement

- Berücksichtigung der verschiedenen Interessen (pro und contra)
- Verfügbare Ressourcen

Eine Durchmischung von Personen mit den unterschiedlichen Vorstellungen und Meinungen ist wichtig. Die Tendenz, nur Personen in einem Projekt zu involvieren, welcher gegenüber dem Projektziel positiv eingestellt sind, ist gänzlich falsch. Vielmehr sollte es das Ziel einer jeder Projektorganisation sein, pessimistisch- bzw. negativ eingestellte Personen in Bezug auf das Projektziel von der Sache und der Notwendigkeit überzeugen zu können. Kommt hinzu, dass man genau von den Skeptikern in Erfahrung bringen kann, welche Fragestellungen insbesondere geklärt werden müssen, um allfälligen Negativhaltungen, sei es innerhalb der Trägergemeinden (Exekutivbehörden) oder gegenüber den Verwaltungen entgegen wirken zu können.

Pfetzinger & Rhode (2014, S. 48) differenzieren bei den Projektbeteiligten zwischen:

- Auftraggeber (Projekt-Auslöser)
- Auftragnehmer (Projekt-Team)

Diese Unterscheidung ist ebenfalls hinsichtlich der Beeinflussung der Teamarbeit und der Zusammenarbeit zwischen diesen Instanzen wichtig.

Ebenfalls wichtig für die Zusammenstellung eines Projekt-Teams ist die Klärung der Fragen betreffend der Dringlichkeit, der Bedeutung und der Art eines Projekts, die Formen der Beteiligung sämtlicher Betroffener und die Analyse darüber, welche Bereiche durch das Projekt, direkt oder auch nur indirekt, betroffen sind (Pfetzinger & Rhode, 2014, S. 48).

## 5.1 Auftraggeber

Jene Instanz, welche das Projekt in Auftrag gibt, wird als Auftraggeber bezeichnet (Jenny, 2014, S. 178). Dies können Einzelpersonen oder Gremien, z.B. Geschäftsleitung oder Verwaltungsrat sein und ist abhängig einer allfällig bereits bestehenden Unternehmens-Organisation.

Die Aufgaben eines Auftraggebers können wie folgt umschrieben werden (Jenny, 2014, S. 178):

- Verabschiedung des Projektauftrages (Ergänzung: Durch Unterzeichnung)
- Festlegung der Meilensteine

- Festlegen der Rahmenbedingungen und Restriktionen (z.B. für den Bereich der Finanzen)
- Ernennung des Projektleiters
- Ausstattung von Kompetenzen für den Projektleiter
- Festlegung der Projektorganisation, der Steuerung und der Kontrolle

Heike (Heike, 2016, S. 22) nennt darüber hinaus noch eine weitere Rolle eines Auftraggebers. Dieser muss von einer vorhandenen Schwäche- und davon, dass die formulierten Ziele im Interesse der Untermehmung und „unter allen Umständen“ anzustreben sind, überzeugt sein. Diese Rollen-Ergänzung scheint nicht unbedeutend, zumal mit der Klärung dieser Rollen klar sein dürfte, dass ein Projekt zurecht und mit voller Unterstützung des Auftraggebers umgesetzt werden soll. Weiter ergänzt Heike (Heike, 2016, S. 23) die oben aufgezählten Aufgaben wie folgt:

- Überwachung des Projektfortschritts (durch Berichterstattung des Projektleiters)
- Allfällige Anpassungen der Projektziele, falls nötig

Diese zusätzlichen Aufgaben können von hoher Relevanz sein. Hier ist dann allenfalls auch eine Klärung zu den Aufgaben der Steuergruppe notwendig, um Doppelsprüigkeiten zu vermeiden, zumal diese Aufgaben (Überwachung, Anpassung der Projektziele) auch zu den Steuerungsmechanismen der Steuergruppe zugeordnet werden könnten.

Wichtig ist, dass der Auftraggeber selber über die Kompetenzen verfügt, um die Aufgaben gemäss obiger Beschreibung wahrnehmen zu können. Genau dieser Aspekt ist ein weiterer wichtiger Faktor für die Interkommunale Projektorganisation. Gerade bezüglich Finanzen sind die Trägergemeinden aufgrund der Gesetzgebung (GG und GO9 nicht frei, was die Kompetenzen anbelangt. Hierfür benötigt es oftmals den Entscheid der einzelnen Gemeindevorsteherschaften der Trägergemeinden. Aber nicht nur aufgrund der gesetzlichen Vorgaben sondern auch bezüglich der Projekt-Legitimation ist genau zu analysieren, ob als Auftraggeber die Trägerorganisation oder die Gesamtheit der Gemeindevorsteherschaften in Erscheinung treten. Insbesondere dann, wenn diese nicht identisch sind.

Für politisch besonders wichtige Projekte mit einer entsprechenden Tragweite ist es unerlässlich, den Entscheid bei den einzelnen Gemeindevorsteherschaften abzuholen bzw. den Projektauftrag, welcher durch die Trägerorganisation ausgearbeitet werden soll, von diesen durch Beschluss absegnen zu lassen.

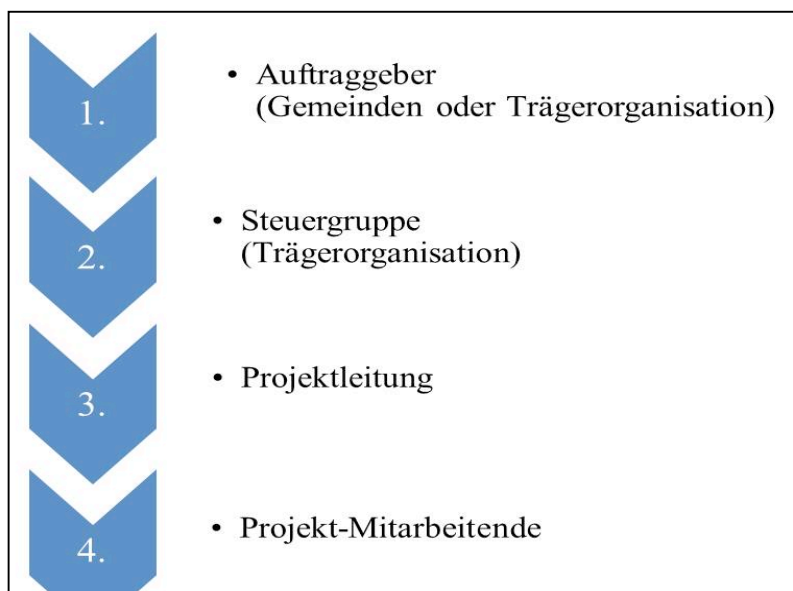
Dies wiederum bedeutet, dass, im Gegensatz zu Projekten der Privatwirtschaft, die Funktion des Auftraggebers zweigeteilt würde. Die Gemeindevorsteherschaften genehmigen den Projektauftrag und die Trägerorganisation (z.B. bestehend aus je einem politischen Vertreter der Gemeinden) sind für die weiteren Aufgaben zuständig.

Der Entscheid einer zweigeteilten Auftraggeber-Funktion hängt sicherlich starkt davon ab, wieviele Trägergemeinden in einem Projektin involiert sind. Betrifft dies lediglich 2 Gemeinden, so könnten die beiden Gemeindevorsteherschaften zusammen als Auftraggeber funktionieren. Bei mehr als 2 Gemeinden ist eine Aufteilung sicherlich notwendig, um die Strukturen schlag zu halten, zumal eine Gemeindevorsteherschaft aus mind. 5 Gemeinderatsmitgliedern besteht). Entscheidet man sich für eine Aufteilung der Funktion als Auftraggeber, könnte jede Trägergemeinde einen oder mehrere Vertreter per Beschluss in die Trägerorganisation wählen bzw. delegieren und diesen mit den entsprechenden Kompetenzen ausrüsten (vgl. § 57 ff GG). Dabei kann jede Gemeinde selber entscheiden, welche/s Gemeinderatsmitglied/er für die Vertretung innerhalb der Trägerorganisation als dafür geeignet erscheint (z.B. Finanzvorstand, zuständiges Ressortmitglied oder Gemeindepräsident).

Für die Funktion als Auftraggeber kämen demnach und im Widerspruch zur Literatur, für interkommunale Projekte 2 verschiedene Zusammensetzung in Frage:

- Gemeindevorsteherschaften der Trägergemeinden (< 3 Gemeinden)
- Trägerorganisation mit Delegierten der Trägergemeinden (< 3 Gemeinden)

Zu beachten ist, dass wenn die Variante der Trägerorganisation als Auftraggeber den Zuschlag erhält, die Gemeindevorsteherschaften und allenfalls die Stimmberechtigten sämtlicher Trägergemeinden gemäss den geltenden Gemeindeordnungen abzuholen sind. Bei dem Prinzip der Auftraggeber-Delegation ist anzumerken, dass der Hauptauftraggeber die Gemeinden bleiben, sie die Aufgaben jedoch an ein einzelnes oder mehrere Mitglieder der Gemeinde-Exekutive delegieren.



**Abbildung 10: Beispiel Hierarchie Projektorganisation interkommunale Projekte**

Unterhalb der Projekt-Mitarbeitenden wären weitere Arbeitsgruppen, welche für die Abarbeitung von Arbeitspaketen zuständig sind, anzusiedeln.

## **5.2 Steuergruppe (Projektlenkung)**

Es gibt verschiedene Bezeichnungen für die Aufgabe der Projekt-Lenkung (Lenkungsausschuss, „Steering Committee“, Spurguppe usw.). Folgend wird die Bezeichnung Steuergruppe (Stgr) verwendet, zumal diese Bezeichnung in der Fallstudie unter Kapitel 7. Fallstudie Projekt "Soziales Netzwerk Knonaueamt" (SoNeK) verwendet wird und für diese Funktion am treffendsten zu sein scheint.

In der Literatur werden unter anderen folgende Aufgaben einer Stgr zugewiesen (z.B. Pfetzing & Rohde, 2014, S. 53):

- Erteilung Projektauftrag an Projektleiter
- Voraussetzungen für einen optimalen Projektstart schaffen
- Genehmigung von Anträgen des Projektleiters (z.B. Festsetzung des Projekt-Teams)
- Vertretung des Projekts nach aussen
- Treffen von wichtigen Entscheidungen (auf Antrag Projektleiter)
- Projektauftrag unterzeichnen und somit legitimieren
- Aktueller Stand des Projekt regelmässig überprüfen und allenfalls lenken

Es muss festgestellt werden, dass in der bestehendenj Literatur unterschiedliche Aufgaben für eine Stgr vorgesehen sind. Diese stehen wiederum, je nach Autor, im Widerspruch zu den Aufgaben des Auftraggebers. Dies betrifft insbesondere die Beauftragung des Projektleiters als auch die Unterzeichnung des Projektauftrages (vergl. dazu z.B. Pfetzing & Rohde, 2014, S. 53 und Heike, 2016, 25).

Für Projekte innerhalb der Privatwirtschaft oder auch innerhalb von grossen staatlichen Einrichtungen setzt sich die Stgr aus leitenden Mitarbeitenden zusammen oder aus Mitglieder der Geschäftsleitung. Das macht für einige Projekte durchaus Sinn, vor allem



dann, wenn das Projekt fachlich sehr komplex ist und entsprechend Knowhow gefordert ist.

Für eine interkommunale Projektorganisation kommt die Besetzung der Stgr durch Mitarbeitende wohl nur für operative Projekte in Frage. Geht es darum, eine neue interkommunale Zusammenarbeit anzupacken, ist ein solches Projekt auch hinsichtlich der Steuerung auf die politische Ebene anzuheben. Die Funktion einer Stgr könnten die Mitglieder der Trägerorganisation wahrnehmen, auch bei einer Zweiteilung hinsichtlich der Funktion als Auftraggeber. Auf diese Weise wäre die politische Ebene breit verankert. Das würde jedoch dazu führen, dass die Trägerorganisation sich selber kontrolliert, aufgrund dessen, dass sie den Auftrag für das Projekt erteilt, diesen nach Erarbeitung unterzeichnet und kontrolliert. Das heisst, dass die Trägerorganisation demnach als Auftraggeber und als Stgr in Erscheinung treten würde. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Strukturen schlank gehalten werden sollten, wäre dies jedoch ein gangbarer- wenn nicht sogar zwingender Weg. Hier gilt es abzuwägen, inwiefern die Funktionen „Auftraggeber und „Stgr“ wirklich getrennt werden müssten (Interessenkonflikte).

### **5.3 Das Projekt-Team (Kernteam)**

Die Mitarbeit innerhalb von Projekten kann sehr schnell unterschätzt werden. Nebst der notwendigen Zeit haben die verschiedenen Team-Mitglieder unterschiedlich Fähigkeiten mit zu bringen.

Es ist daher eine wichtige Aufgabe, i.d.R. der Stgr bzw. des Projektleiters, die verschiedenen Funktionen mit den richtigen Personen zu besetzen. Nachdem der Projektleiter durch den Auftraggeber bestimmt ist, hat dieser die Aufgabe, die restlichen Funktionen mit dem aus seiner Sicht geeigneten Personen zu besetzen und die entsprechenden Stellenbesetzungen bei der Stgr zu beantragen. Dass der Projektleiter selber nicht abschliessend über die Funktionenzuteilung abschliessend entscheiden kann, macht Sinn, zumal sich dann die Stgr selber auch vergewissern kann, dass die richtigen Personen im Projekt vertreten sind.

Wie ist jedoch bei der Zusammensetzung des Projekt-Teams vorzugehen? Heidbrink (2009, S. 7-12) zeigt verschiedene Wege auf, wie eine sachgemässe und professionelle Ausahl der Projekt-Mitarbeiter aussehen könnte. Er geht davon aus, dass die Anforderungen an die Projektmitarbgeiter vorerst unklar sind und schlägt dann vor, den

sogenannt „systematische Weg“ einzuschlagen. Das heisst, dass zuerst die einzelnen Anforderungen analysiert und in einem Anforderungsprofil festgelegt werden sollten. Dieses Vorgehen scheint plausibel, zumal die Anforderungen, insbesondere im fachlichen Bereich, von Projekt zu Projekt unterschiedlich sein können. Ist der Projektleiter einmal ernannt, geht es darum, dass dieser die entsprechenden Anforderungsprofile erstellt und Vorschläge erarbeitet, welche Personen sich aufgrund der Anforderungsprofile für die entsprechenden Funktionen eignen. Bei der Auswahl der Personen sollte man sich auch Gedanken bezüglich dem Change-Management machen und demnach, falls möglich, Personen berücksichtigen, welche Zweifel gegenüber dem Projekt haben und als Widerstandskämpfer in Erscheinung treten könnten (Betroffene am Projekt beteiligen). Bei der Auswahl des Projekt-Teams sollte nicht auf allfällig bestehende Hierarchieunterschiede geachtet werden (Heintel & Krainz, 2015, S. 67). Innerhalb des Projektteams werden die Hierarchien neu geregelt. So könnte es durchaus sein, dass allenfalls die bestehenden, internen Hierarchiestufen innerhalb einer Gemeinde oder eines Betriebszweiges durchmischt werden oder Mitglieder von Exekutivbehörden zusammen mit Mitarbeiter der Verwaltung auf gleichener Ebene zusammen arbeiten.

Wie das weitere Team, nebst dem Projektleiter, zusammengestellt werden sollte bzw. welche weiteren Aufgaben zu erfüllen sind, wird in der Literatur nur am Rande umschrieben (insbesondere die Controlling-Funktion). Das heisst, dass sich das Projekt-Team bzw. der Projektleiter viel Handlungsspielraum hat wenn es darum geht, welche Spezial-Funktionen innerhalb des Teams abgedeckt sein sollten. Folgend wird das Kernteam umschrieben. Aufgrund Umfangs hinsichtlich der Komplexität und der politischen Bedeutung eines Projekts im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit ist es sicherlich ratsam, für einzelne Arbeitspakete weitere Teams einzusetzen (Fach-Teams).

### 5.3.1 Der Projektleiter

Dies betrifft insbesondere die Übernahme der Funktion des Projektleiters (PL). Seine Aufgaben sind vielfältig. Darüber hinaus muss er ein entsprechendes Anforderungsprofil abdecken können. Im Folgenden werden die vorherrschenden Rollen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Qualifikationen aufgezeigt, welche einem Projektleiter im Organisationsmodell der „reinen Projektorganisation“ (siehe Kapitel 4.3) zukommen:

- Führungsverantwortung des Projektteams (fachlich-/disziplinarisch)

- Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den einzelnen Projektebenen (Kommunikation)
- Kontrolle und Steuerung der verschiedenen Projekt-Tätigkeiten

Die in der Literatur beschriebenen Aufgaben eines PL sind sehr umfangreich. Je nach Projekthinhalt sind können diese unterschiedlich sein. Ein IT-Projekt stellt andere Herausforderungen gegenüber z.B. einem Reorganisations-Projekt an den PL.

Die folgende Auflistung soll eine Übersicht der Aufgaben, welche ein PL für ein Projekt im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit wahrnehmen muss (nicht abschliessend):

- Entwicklung des Projektauftrages (Projektziele, Abgrenzungen, Meilensteine usw.)
- Aufgabenzuteilung an die Projektmitarbeiter
- Vertretung des Projekts gegenüber den verschiedenen Interessengruppen
- Koordination im Bereich der Schnittstellen-Problematik
- Rapportierung an die Stgr
- Berichterstattung an die Stgr bzw. Auftraggeber
- Change Management

Der PL hat i.d.R. bereits vor dem eigentlichen Projektstart verschiedene Aufgaben zu erfüllen (Projektakquisitionsphase). Dies betrifft insbesondere Erarbeitung der Grundspezifikationen, Termine, Kosten, Meilensteine und weitere Rahmenbedingungen, zusammen mit dem Arbeitgeber (Füller, 2008, S. 10).

Aufgrund der Rollen-Zuteilung eines PL innerhalb eines Projekts sollte dieser gemäss Patzak & Rattay ( 2014, S. 177-178) ) folgende Anforderungen erfüllen:

- „Projektmanagementkenntnis und Anwendungserfahrung
- Erfahrungen in der Projektarbeit
- Fachliche Kenntnisse zum Projekthinhalt
- Kommunikationsfähigkeit
- Führungsfähigkeit
- Belastbarkeit und Anpassungsfähigkeit“

Die Auswahl eines befähigten Projektleiters kann viel Zeit in Anspruch nehmen. Bei interkommunalen Zusammenarbeits-Projekten stellt sich die Frage, ob innerhalb der Trärgemeinden eine dafür geeignete Person zur Verfügung stehen würde, welche die oben beschriebenen Fähigkeiten erfüllt.

Bei der Auswahl des PL muss nebst den Fähigkeiten auch die Akzeptanz des PL durch die Trägergemeinden sichergestellt werden (politisch tragbar und akzeptiert). Können die Trägergemeinden nicht auf vorhandenes Knowhow zurückgreifen oder können die Anforderungen seitens der politischen Ebene nicht erfüllt werden, wäre es sicherlich ratsam, einen externen Fachmann für die Funktion als PL zu beauftragen. Aber auch dann ist die Auswahl sorgfältig anzugehen und sicherzustellen, dass die richtige Auswahl getroffen wird (z.B. aufgrund von Referenzprojekten). Gerade für interkommunale Projekte ist der Anforderungskatalog komplex. Nebst den umschriebenen Anforderungen können insbesondere die verschiedenen Schnittstellen (Politik, Verwaltung, Stgr, Projektteam, weitere Gremien) grosse Herausforderungen mit sich bringen. Unter anderen haben das US-amerikanische Projekt Management Institute (PMI) sowie die International Projekt Management Association (IPMA) Standards und Normen (oder auch Richtlinien) herausgegeben. Der zentrale Standard der PMI ist der „PMBOK Guide“ (vergl. PMI, 2002), die IPMA hat ihrerseits „ICB-Kompetenzrichtlinien“ erarbeitet (vergl. International Projekt Management Association, 2006). Die darin definierten Standards gelten als Basis für nationale Zertifizierungsprozesse und sollen eine gewisse Qualität auf internationaler Ebene im Bereich des Projektmanagements aber auch insbesondere der Fähigkeiten von Projektleiter sicherstellen (unter Berücksichtigung der weltweit kulturellen Unterschiede und besondere Gegebenheiten).

Im öffentlichen Sektor sind Zertifizierungen von Projektleiter jedoch eher von untergeordneter Bedeutung (es gibt innerhalb der öffentlichen Verwaltung auch keine Ausbildung oder Weiterbildung bzw. Zertifizierungen aufgrund der PMI / IPMA-Standards für Projektleiter). Den Fokus richtet man auf das fachliche Knowhow, um den passenden Projektleiter zu engagieren. Dies obwohl ein Projektleiter, je nach Grösse des Projekts, andere Funktionen wahrnehmen muss und nicht sämtliche Details in fachlicher Hinsicht kennen kann. Für das Knowhow sollten Projekt-Team-intern primär andere Teammitglieder verantwortlich sein.

### **5.3.2 Projekt-Kontrolle**

In der Literatur kommt insbesondere für projektorientierte Unternehmungen der Projekt-Kontrolle (PK) oder dem Controlling von Projektportfolios (Multiprojektmanagement) grosse Bedeutung hinzu. Dabei geht es primär um eine Führungsunterstützung

durch das Controlling im Rahmen der Steuerung der Projektportfolios (Steinle, Essling, & Eichenberg, 2010, S. 277).

Bei dem Projekt der interkommunalen Zusammenarbeit kann man jedoch davon ausgehen, dass es sich dabei um ein Projekt mit dem Charakter der Einmaligkeit handelt und die PK demnach auf folgende Kernaufgaben beschränkt werden kann:

- Finanzkontrolle (Mittelbeschaffung – Kreditgenehmigung durch die Trägerorganisation und entsprechende Kredit-Kontrolle)
- Überprüfung Zielerreichungsgrad (ist das Projekt innerhalb des Zeitplans)
- Weitere Kontrollen (z.B. Berücksichtigung von Gesetzesänderungen, welche Einfluss auf die Ziele gemäss dem Projektauftrag haben könnten)

Diese Funktion könnte durch den PL selbst wahrgenommen werden. Er ist mit dem Projekt am besten vertraut, kennt die Rahmenbedingungen, die internen und externen Zusammenhänge und kann sich Informationen auch mit Unterstützung der Mitarbeitenden beschaffen. Für den Bereich der Finanzkontrolle könnte eine Finanzverwaltung einer Trägergemeinde mit der Bezahlung von Rechnungen, mit vorgängiger Rechnungskontrolle durch den PL, beauftragt werden.

**Internes Kontrollsystem;** Insbesondere hinsichtlich des zielerreichungsgrades wäre es wichtig, ein entsprechendes internes Kontrollsystem einzuführen, welches auf technischer Ebene dem PL jederzeit einen Überblick über den aktuellen Projektstand vermittelt. Für die Abwicklung eines internen Kontrollsystems stehen verschiedenste Anwenderprogramme zur Verfügung. Für den Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit gilt es, ein geeignetes, möglichst einfach handelbares und kostengünstiges Programm bzw. Software auszuwählen. Dies insbesondere aus dem Grund, als dass es sich beim Projekt der interkommunalen Zusammenarbeit um ein einmaliges Projekt handelt und die Kosten daher auch in einem gesunden Verhältnis dazu stehen müssen. Wichtig hierzu ist auch, dass die Benutzer der Software beim Entscheid mitreden können, damit eine allgemeine Akzeptanz sichergestellt ist.

### 5.3.3 Projektmanagement-Office

Dem Projektmanagement-Office (PMO) kommt insbesondere bei projektorientierten Unternehmungen eine grosse Bedeutung zu. Vom Stakeholdermanagement, Vorbereitungen von Entscheidungen, Verfassen von Berichten (Management Summary, Statusreportings), übergreifende Steuerung von mehreren Projekten oder der organisatori-

schen Verbindung von Projekten zur Linienorganisation (Schönert et al., 2016). Das PMO versteht sich aber auch als Dienstleistungsabteilung. Je nach Grösse und Umfang eines Projekts werden einem PMO auch entsprechende Aufgaben zugewiesen. Es gibt jedoch keine konkreten Vorgaben, welche Funktionen ein PMO erfüllen muss. Für eine reine Projektorganisation könnte ein PMO u.a. zuständig für die Protokollführung an den verschiedenen Sitzungen und den späteren Versand der Protokolle an die verschiedenen Gremien, für die Bereitstellung der Sitzungsunterlagen (mittels einer dafür geeigneten Software), für die Aufbereitung von Informations- bzw. Kommunikations-Unterlagen (interne und externe Kommunikation) sowie für weitere Support-Aufgaben des PL's sein. Wie bereits angedeutet, kommen dem PMO, je nach Komplexität des Projekts und der internen Abläufen, weitere und umfangreichere Aufgaben zu (Erarbeitung von Richtlinien, Vertragswesen, Kundenumfragen usw., vergl. auch Jenny, 2014, S. 191). Auch werden einem PMO in gewissen Fällen wichtige Entscheidungsbefugnisse zugestanden. Die verschiedenen und teilweise komplexen und wichtigen Aufgaben verdeutlichen, wie wichtig ein PMO für den gesamten Projektverlauf sein kann. Für interkommunale Projekte mit dem Charakter der Einzigartigkeit und innerhalb einer reinen Projektorganisation dient das PMO primär als administrative Unterstützung für den Projektleiter und ist für die Datenablage und das zur Verfügungstellen der Daten für die Projektmitglieder und Steuerungsgremien (Auftraggeber, Stgr) verantwortlich (z.B. Projekt „SoNeK“).

**Datenablage;** Gerade bezüglich einer Software für die Bereitstellung der verschiedenen Dokumente gilt es, diese analog der Software für die interne Kontrolle (siehe Kapitel 5.3.2) einer genauen Analyse zu unterziehen.

#### 5.3.4 Weitere Team-Mitglieder

Die Anzahl der Mitglieder innerhalb der Projektgruppe ist sicherlich abhängig vom Umfang des Projekts. Nebst dem PL und dem PMO sind weitere Personen für das Projekt-Team zu rekrutieren (gemäss den ausgearbeiteten Anforderungsprofilen). Diese sollten möglichst über ein breites Fachwissen verfügen, auf welches das Projektteam zugreifen kann (Fachpersonen). Nebst den fachlichen Spezifikationen sollten aber weitere Kriterien erfüllt sein.

Die optimale Grösse eines Projektteams, je nach Projektumfang) dürfte sich zwischen 5-10 Projekt-Team-Mitglieder bewegen. Die weiteren „Fach“-Mitglieder, welche aktiv im Projekt mitarbeiten, könnten für die Bearbeitung von einzelnen Arbeitspaketen be-

auftragt werden. Diese könnten dann weitere Personen hinzuziehen (abhängig von der zu behandelnden Materie), die Arbeitsgruppe leiten und den Fortschritt bei der Abarbeitung der Arbeitspakete gegenüber dem Projekt-Team rapportieren (oder allenfalls via einer Software abbilden). Da der Projektleiter nicht zwingend über inhaltliches Fachwissen verfügen muss (insbesondere bei sehr komplexen und umfangreichen Projekten), muss dieses Fachwissen durch die Einbindung von Fachpersonal innerhalb des Projektteams sichergestellt werden.

## 5.4 Übersicht Rollen und Aufgaben

Tabelle 5: Übersicht Rollen und Aufgaben Projektinstitutionen

	<b>Rollen</b>	<b>Aufgaben</b>
<b>Auftraggeber (Trägergemeinden)</b>	Grundüberzeugung über Projekt	Festlegung Organisationsform
	Überzeugung von Projektzielen	Ernennung Projektleiter
	Projektfinanzierer (Sponsor)	Festlegung der Meilensteine
		Verabschiedung Projektauftrag
<b>Steuergruppe (Trägergemeinden)</b>	Periodische Überprüfung Projektverlauf	Festsetzung Projektteam
	Schnittstelle zwischen AG und PL	Entscheid Änderungsanträge PL
	Erkennung von Projektabweichungen	Unterstützung PL
	Genehmigung Arbeitsergebnisse	Ressourcen-Freigabe
<b>Projektleiter (PL)</b>	Führungsverantwortung Projektteam	Erstellung Projektauftrag
	Kommunikation (intern, extern)	Auswahl Projektteam (mit Stgr)
	Planen, steuern und kontrollieren	Aufgabenzuteilung an Projektteam
	Sicherstellung Projektbearbeitung	Projekt-Koordinator (Dreh- und Angelpunkt)
<b>Projekt-Kontrolle</b>	Kontroll-Gremium	Finanzkontrolle
	Frühwarnsystem	Überwachung interne Abläufe
	Internes Kontrollsystem	Überprüfung Gesetzesmässigkeit
		Terminkontrolle
<b>Projekt-Office</b>	Dienstleistungserbringer	Protokollführung
	Qualifizierte Unterstützung PL	Aufbereiten der Sitzungsunterlagen
		Allgemeine admin. Aufgaben
<b>Weitere Team-Mitglieder</b>	Projekt-Umsetzung gemäss Vorgaben	Abarbeitung Pendenzen
	Knowhow-Bereitstellung	Rückmeldungen an PL (Pendenzen)
		Termingerechte Ausführung
		Gefahren-Analyse



## 6. Hypothetische Erfolgsfaktoren

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse werden nun die hypothetischen Erfolgsfaktoren (EF), welche für eine Projektorganisation für interkommunale Zusammenarbeiten zu beachten sind, dargelegt. Dabei wird zwischen indirekten und direkten EFs unterschieden (bezogen auf die Projektorganisation).

### 6.1 Indirekte Erfolgsfaktoren (EF) einer Projektorganisation:

- ✓ **01 EF Projekt-Legitimation (politischer Faktor):** Projekt-Klärung (Politischer Wille, Zweckmässigkeit) (Kapitel 2.1 Gründe für eine Zusammenarbeit 2.2 Interkommunale Zusammenarbeit versus Gemeindefusion 3.3 Bedeutung Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen)
- ✓ **02 EF Rechtsform:** Einigung über Art der Rechtsform (Kapitel

- ✓ 2.3 Mögliche Rechtsform für interkommunale Zusammenarbeit)
- ✓ **03 EF New Public Management:** Welche Aspekte des NPM sind massgebend oder sollten berücksichtigt werden? (Kapitel 3.1 New Public Management)
- ✓ **04 EF gesetzliche Grundlagen:** Analyse der gesetzlichen Grundlagen sämtlicher Trägergemeinden (Kapitel 3.4 Gesetzliche Grundlagen)

## 6.2 Direkte Erfolgsfaktoren (EF) Projektorganisation:

- ✓ **05 EF Hierarchie:** Wie werden die politische als auch die operative Ebene im Projekt berücksichtigt und wie werden die Kompetenzen geregelt? (Kapitel 4.1 Trägerorganisation)
- ✓ **06 EF Organisation:** Auswahl Form der Projektorganisation und Sicherstellung der Finanzierung. (Kapitel 4.2 Funktionale Projektorganisation ff.)
- ✓ **08 EF Projektrollen:** Festlegung der Projektrollen (Kapitel

- ✓ 5. Projektrollen)
- ✓ **09 EF Personal:** Welche Personen und mit welchen Fähigkeiten besetzen die einzelnen Projektrollen? (Kapitel 5.3 Das Projekt-Team (Kernteam))
- ✓ **07 EF Kommunikation:** Das Richtige, zum richtigen Zeitpunkt, an die richtigen Personen mittels des dafür geeigneten Instruments kommunizieren (5.3.1 Der Projektleiter.
- ✓ **10 EF Datenablage und Kontrolle:** Welche Instrumente sind für die Datenablage und für die Projektkontrolle geeignet? (Kapitel 5.3.2 Projekt-Kontrolle und 5.3.3 Projektmanagement-Office)

Innerhalb der folgenden Fallstudie sollen aufgrund von Experteninterviews die hypothetischen Erfolgsfaktoren im Kontext zu den praktischen Erfahrungen analysiert und ausgewertet werden.

## 7. Fallstudie Projekt "Soziales Netzwerk Knonaueramt" (SoNeK)

Mit der folgenden Fallstudie kann die Frage nach den wesentlichen Erfolgsfaktoren für eine interkommunale Projektorganisation nicht abschliessend beantwortet werden. Dazu müssten mehrere Fallstudien durchgeführt und miteinander systematisch verglichen werden (Hunziker, 2015, S. 99). Nachdem in den vorangehenden Kapiteln bezüglich betreffend interkommunalen Projektorganisationen Daten und Fakten gesammelt, verglichen und interpretiert, Theorien entwickelt und Hypothesen abgeleitet wurden, geht es nun darum, anhand einer projektbezogenen Fallstudie herauszufinden, welche praktischen Probleme im Bereich von Projektorganisationen vorhanden sind welche Erfolgsfaktoren gerade für interkommunale Projekte zu berücksichtigen sind.

Als Grundlage für die praxisbezogene Überprüfung der in Kapitel 6. Hypothetische Erfolgsfaktoren) gemachten Hypothesen dient hauptsächlich das Projekt „SoNeK“ (Soziales Netzwerk Knonaueramt). Dieses soll für Teilaspekte dem Vorgängerprojekt „Konsens 2016“, welches ähnliche Projektziele im Bezirk Affoltern a.A. verfolgt hat, gegenübergestellt werden.

## 7.1 Ausgangslage

Für den Vollzug der gesetzlichen Aufgaben im Sozialbereich haben die 14 Gemeinden des Bezirks Affoltern am Albis mit ihren derzeit rund 50'000 Einwohnerinnen und Einwohnern vor 50 Jahren den Zweckverband Sozialdienst Bezirk Affoltern gegründet.

Der Zweckverband Sozialdienst Bezirk Affoltern besteht aus 2 Organisationseinheiten (mit insgesamt 66 Mitarbeitenden), dem Zweckbereich Sozialdienst und dem Zweckbereich der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB):

- Der Zweckbereich Sozialdienst umfasst die Bereiche Sozialberatung und Wirtschaftshilfe, Berufsbeistandschaft, Asyl, Wohnheim Central für psychisch Kranke, aufsuchende Hilfe, Not-zimmer, persönliche Beratung und Suchtberatung.
- Der Zweckbereich KESB besteht aus der KESB.

Im Frühjahr 2013 hat der Vorstand des Zweckverbandes entschieden, den Verband mit seinen Angeboten und seinen Strukturen weiter zu entwickeln. Affoltern am Albis, Standortgemeinde, wollte Teilleistungen aus dem Zweckbereich Sozialdienst selbst anbieten. Da gemäss Verbandsstatuten eine Kündigung der Teilleistungen nicht möglich ist, reichte Affoltern die Kündigung für den (gesamten) Zweckbereich Sozialdienst ein. Mit dem Entscheid von Affoltern am Albis vom 9. Dezember 2013, aus dem Zweckbereich Sozialdienst per 31. Dezember 2015 auszutreten, entwickelte sich das Projekt mit dem Namen "Konsens 2016" zur Strukturreform. Zentrale Projektergebnisse waren die Einführung der Vollkostenrechnung, ein neuer Kostenverteiler und die Modularisierung. Die dafür notwendige Statutenänderung wurde dann mit Beschluss der Delegiertenversammlung vom 22. Oktober 2015 zurückgezogen, nachdem mehrere Gemeinderäte ihren Stimmberechtigten empfohlen haben, die Statutenrevision an der Gemeindeversammlung abzulehnen. Dies und die Tatsache, dass 3 weitere Gemeinden ihren Stimmberechtigten den Austritt aus dem Zweckbereich Sozialdienst beantragen, führten im Oktober 2015 zur Sistierung des Projektes "Konsens 2016". Die Gründe für die ablehnende Haltung gegenüber dem Zweckverband sind sicherlich im fehlenden Vertrauen auf der politischen wie auch auf der operativen gegenüber dem Verband und der für die Statutenänderung „informell“ gebildete Projektorganisation zu finden. Das Projekt „Konsens 2016“ enthielt zudem verschiedenste projekthaltliche Fehler und die Gesamtsituation wurde durch das Projektteam falsch eingeschätzt. Die Kosten, welche das Projekt Konsens verursacht hat, dürften sich zwischen 200'000 bis 250'000 Franken bewegen. Für die Leitung der Arbeitsgruppe wurde dannzumal ein externer Projektleiter

verpflichtet. Die Arbeitsgruppe selber bestand primär aus Vorstandsmitgliedern des Zweckverbandes und dem Geschäftsführer.

Daraufhin haben sich einzelne Vertreter der Trägergemeinden (angestossen durch den späteren Projektleiter), welche an einer weiteren Zusammenarbeit interessiert sind, zusammengeschlossen und haben einen Projektauftrag (siehe Anhang 3) für ein neues Projekt „SoNeK“ entwickelt. Federführend dabei war ein Gemeindepräsident, welcher hauptberuflich in der Unternehmensberatung tätig ist und daher auch über viel Erfahrung im Bereich des Projektmanagements verfügt. Der Projektauftrag wurde dann von den jeweiligen Trägergemeinden genehmigt und die entsprechenden finanziellen Mittel freigegeben.

*Basis für das Folge-Projekt „SoNeK“ ist:*

- Affoltern a. A. tritt per 31.12.2015 aus dem Zweckverband Sozialdienst aus und wird nur noch die KESB-Leistungen beanspruchen (Pflichtmodul).
- Die drei Gemeinden im Unteramt (Bonstetten, Stallikon, Wettswil a.A.) planen einen Austritt aus dem Zweckverband per 31.12.2017, werden aber weiterhin die KESB-Leistungen und evtl. einzelne Sozialdienst-Leistungen beanspruchen.
- Die übrigen 10 Gemeinden (= 50% bezüglich Bevölkerung), sind gemäss einer Sitzung vom 19. Oktober 2015 derzeit weiterhin an einer gemeinsamen Lösung für die Bereiche KESB und Sozialdienst interessiert.

Das Marktumfeld des bestehenden Zweckverbandes (ursprünglich eine Art Monopol innerhalb des Bezirks Affoltern), hat sich seit dem Austritt der Gemeinden Affoltern und den Unteramtsgemeinden entsprechend verändert, so dass der politische Druck spürbar zugenommen hat, zumal man sich heute in einer Konkurrenzsituation befindet (2 neue Organisationen, welche fast dieselben Dienstleistungen anbieten), was sich auf die politische und operative Ebene auswirkt (Finanzen, Machtansprüche, Solidarität, Professionalität usw.).



Abbildung 11: Marktumfeld ZV Sozialdienst Bezirk Affoltern

*Das Projekt umfasst zwei Phasen:*

- Phase I „Konzeption und Gestaltung“ bis 30.06.2016 als Basis für die Entscheidungen in den Gemeindeversammlungen und an der Urne. In dieser Phase sind alle 14 Gemeinden beteiligt.
- Phase II „Umsetzung“ nach den Volksentscheidungen bis 31.12.2017. In dieser Phase sind die Gemeinden gemäss ihrer Beteiligung an der neuen Sozialorganisation Knonaueramt „NeSoK“ involviert.

*Das Projekt „SoNeK“ verfolgt/e nachstehende Ziele:*

- Die neue Sozialorganisation Knonaueramt (NeSoK) bietet den Bezirksgemeinden ein Leistungsangebot im Sozialbereich mit Wahlfreiheit der Gemeinden bezüglich Umfangs des Leistungsbezugs. Das Leistungsangebot ist attraktiv und führt zur Bereitschaft verschiedener Gemeinden, gemeinsam zu handeln und schwankenden Leistungsbedarf auszugleichen.
- Für die neue Organisation „NeSoK“ sind die relevanten Fragen bezüglich Solidarität, Aufbau- und Ablauforganisation, Kostenrechnung / Finanzielles, Rechtsform, Mitwirkung der Gemeinden, bis 13.07.2016 geklärt, vernehmlasst und verabschiedet. Dazu entscheiden alle 14 Gemeinden vor den Sommerferien 2016, welche Leistungen sie künftig von „NeSoK“ beziehen werden. *Abgeschlossen.*
- Die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes vom August 2016 fällt die erforderlichen Beschlüsse für die Auflösung des heutigen Zweckverbandes per 31.12.2017. *Abgeschlossen.*

- Die Nachfolgeorganisation „NeSoK“ des heutigen Zweckverbandes, welcher per 31.12.2017 aufzulösen ist, wird in der Phase „Umsetzung“ schrittweise bis 31.12.2017 realisiert. *Aktuell.*
- Die Kosten für das Projekt „SoNeK“ sind minimal zu halten, externe Dienstleistungen werden fokussiert für fachlichen Input inkl. Lösungen aus anderen Bezirken, Projektbegleitung sowie für Rechtsfragen beansprucht.
- Erstellung der Konzeption zur Sicherstellung der Kommunikation zwischen dem Projekt „SoNeK“, der Zweckverbandsorganisation, den Mitarbeitenden des Sozialdienstes, den Gemeinden und der Bevölkerung während der ganzen Projektdauer.

Das Organisationsumfeld wird im Projektauftrag „SoNeK“ wie folgt dargestellt:

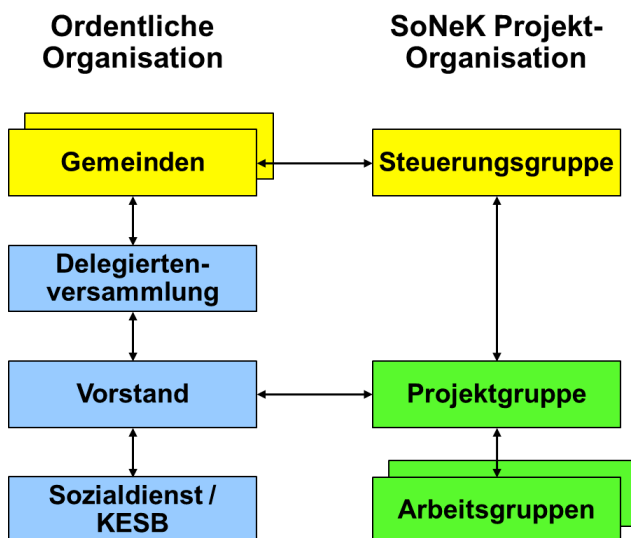


Abbildung 12: Organisations-Übersicht Projekt "SoNeK" (Turnherr, 2016)

Obwohl es beim Projekt „SoNeK“ darum geht, eine bestehende interkommunale Rechtsform (ZV) mit den entsprechenden Strukturen in ein neues Konstrukt zu überführen, hat man sich für das Modell der „reinen Projektorganisation“ entschieden. Dies ist allenfalls darauf zurück zu führen, als dass das Projekt inhaltlich eher der politischen Ebene zuzuordnen ist und die Organisation entsprechend politisch gewichtet wurde, so dass auch innerhalb des Projektteams, ausgenommen dem Geschäftsleiter des Zweckverbandes, sämtliche Funktionäre einer Exekutivbehörde der verschiedenen Trägergemeinden angehören. Die operative Ebene ist daher kaum vertreten. Auffallend ist zudem, dass die Rolle des Auftraggebers in der Organisationsübersicht nicht

abgebildet ist. Diese wird jedoch den Trägergemeinden zugeschrieben, welche ebenfalls je einen Vertreter in die Steuerungsgruppe abdelegiert haben.

Die Funktionale- oder die Matrix-Organisation wäre dann allenfalls für die Phase II (Umsetzung) zweckmässig, dann, wenn die Betriebsstrukturen erstellt und die wichtigen Stellen innerhalb der neuen Unternehmung besetzt werden konnten.

Das Projekt hat bereits einige Hürden gemeistert. So haben die heutigen Zweckverbandsgemeinden dem Antrag der Projektgruppe, die Teile „Sozialdienst“ und „KESB“ in selbständige interkommunale Anstalten zu überführen, zugestimmt. Ausstehend ist lediglich noch die Urnenabstimmung betreffend die Überführung der KESB in eine IKA und die gleichzeitige Auflösung des ZV per 31.12.2017. Die Umwandlung des Teils „Sozialdienst“ in eine IKA wurde durch die Stimmberechtigten anlässlich der Abstimmung vom 22. Februar 2017 mit grosser Mehrheit gutgeheissen. Dies ist nicht selbstverständlich, zumal gerade im Bezirk Affoltern a.A. bereits ein Projekt im Gesundheitsbereich (Bezirksspital), welches ein ähnliches Projektziel verfolgte (Umwandlung ZV in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft), schlussendlich durch den Souverän abgelehnt wurde. Diese Ablehnung wurde damit begründet, dass die Stimmberechtigten nicht bereit waren, weitgehende Kompetenzen einem Verwaltungsrat zu übertragen (welcher dann prioritär auch noch gewinnorientiert arbeitet) und somit den Verlust von Mitbestimmungsrechten in Kauf zu nehmen.

Die beiden Projekte „Konsens 2016“ und „SoNeK“ verfolgten in den Grundzügen die gleichen Projektziele. Nämlich die Reorganisation des bestehenden Zweckverbandes. Dabei wurde jedoch unterschiedlich vorgegangen. Beim Projekt Konsens 2016 ist man davon ausgegangen, dass die Trägergemeinden an der öffentlich-rechtlichen Körperschaft eines Zweckverbandes festhalten wollen und hat dann innerhalb des bestehenden Zweckverbandes (Vorstand, Geschäftsleitung) eine Statuten-Revision ausgearbeitet, ohne vorab die Projektziele klar innerhalb eines Projektauftrages zu formulieren und durch die Trägergemeinden genehmigen zu lassen. Eine eigentliche Projektorganisation, in welcher auch die Vertreter der Trägergemeinden aktiv mit einbezogen wurden, existierte nicht. Für die Beratung des Vorstands wurde eine externe Beratungsfirma hinzu gezogen, welche dann innerhalb einer internen Arbeitsgruppe das Projekt vorangetrieben hat.

Nach der Sistierung von Konsens 2016 wurden dann die Trägergemeinden ihrerseits aktiv, zumal allen Stakeholdern bewusst war, dass der bestehende Zweckverband einer Reform unterzogen werden muss (aufgrund der Austritte einzelner Trägergemeinden)



und es daher notwendig ist, ein neues Projekt auszuarbeiten. Dabei wollte man jedoch offen lassen, innerhalb welcher Rechtsform die bisherigen Aufgaben durch eine neue Organisation bewerkstelligt werden sollten.

Vor dem eigentlichen Projektstart haben dann einige Vertreter der Trägergemeinden, unter Leitung des Gemeindepräsidenten der Gemeinde Hedingen, einen Projektauftrag mit klaren Projektzielen und einer Projektorganisation, in welcher die wichtigsten Interessenvertreter (Stakeholder) vertreten sind, ausgearbeitet. Anlässlich einer Kick-Off-Veranstaltung wurde dieser Projektauftrag durch die Trägergemeinden verabschiedet und gleichzeitig festgelegt, wie das Projekt durch die Trägerorganisation finanziert wird.

Im Gegensatz zum Projekt Konsens 2016 hat man mit dem Projekt SoNeK von allem Anfang an transparent gearbeitet und sichergestellt, dass die Projektziele auf der politischen Ebene breit abgestützt sind. Mit der Einbindung verschiedener Interessenvertreter, welche wiederum sehr unterschiedliche Einstellungen zur interkommunalen Zusammenarbeit insgesamt mit sich brachten, hat man auch versucht, diese unterschiedlichen Vorstellungen und Werthaltungen in das Projekt einfließen zu lassen.

Innerhalb des Projektteams waren nicht nur Vertreter jener Trägergemeinden vertreten, welche weiterhin dieselben Aufgaben innerhalb einer interkommunalen, öffentlich-rechtlichen Körperschaft erfüllen möchten, sondern auch Vertreter jener Gemeinden, welche den Austritt aus dem bestehenden Zweckverband bereits beschlossen und somit in einer neuen Organisation gar nicht mehr- oder nur noch für einzelne Aufgaben partizipieren möchten, vertreten. Dieser Entscheid ist nachvollziehbar, zumal für eine Statutenrevision - oder gar der Umwandlung des Zweckverbands in eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft - die Zustimmung sämtlicher Trägergemeinden (also auch von jenen, welche den Austritt bereits beschlossen haben) notwendig ist, primär wenn es darum geht, den Zweckverband aufzulösen.

Innerhalb des Projektteams SoNeK waren demnach primär Exekutiv-Mitglieder, also Vertreter der politischen Ebene, eingebunden. Einzig der Geschäftsführer (PMO) und ein Gemeindeschreiber einer Trägergemeinde (Autor dieser Arbeit) waren innerhalb des Projekt-Teams integriert.

Die operative Ebene wurde dann projektintern mit verschiedenen Fragestellungen innerhalb von Arbeitsgruppen eingebunden, um sicherzustellen, dass die operative Ebene, nämlich die bisherigen Mitarbeiter des Zweckverbandes, abgeholt- und die Projekt-Ziele auch auf der fachlichen Ebene überprüft werden.

Hinsichtlich der Projektorganisation wurden beide Projekte in sehr unterschiedlicher Art und Weise aufgegleist und andere Schwerpunkte gesetzt. Bei Konsens 2016 wollte man quasi im „stillen Kämmerlein“ eine Statutenrevision auf die Beine stellen, wogegen das Projekt „SoNeK“ von allem Anfang an zusammen mit den Trägergemeinden „auf die Beine gestellt“- und so eine möglichst breite Unterstützung innerhalb des Bezirks sichergestellt wurde.

Die folgende Darstellung zeigt die wesentlichen Unterschiede der beiden Projekte „SoNeK“ und „Konsens 2016“ bezüglich Projektmanagement im Allgemeinen und insbesondere hinsichtlich der festgelegten Projektorganisationen:

Tabelle 6: Übersicht Unterschiede Projekte Konsens 2016 / SoNeK

	Konsens 2016	SoNeK
<b>Projektziele</b>	Statuten-Revision	Reorganisation (generell)
<b>Auftraggeber</b>	Vorstand Zweckverband	Trärgemeinden
<b>Steuergruppe</b>	Nein	Ja (Delegierte Trärgemeinden)
<b>Projektauftrag</b>	Nein	Ja
<b>Projekt-Team</b>	- Vorstand ZV - Geschäftsführer ZV - Externer Berater	- Vertreter Trärgemeinden - Geschäftsführer ZV - Mitarbeiter in erweiterter PO
<b>Projektleiter</b>	- Unklar (Geschäftsführer oder externer Berater)	- Gemeindepräsident Trärgemeinde
<b>PMO</b>	- Unklar (analog Projektleiter)	- Geschäftsführer ZV
<b>Dokumentenablage</b>	- Nicht definiert	- Cloud (Google)
<b>Controlling</b>	- Nicht definiert	- Projektleiter
<b>Kommunikation</b>	- Nicht definiert	- Projektleiter
<b>Projekt-Finanzierung</b>	- Zweckverbandsrechnung	- Trärgemeinden
<b>Projektkosten</b>	- Ca. 200'000.00	- Ca. 50'000.00

## 7.2 Empirische Erhebung

Die folgende empirische Erhebung (qualitative Datenerhebung) soll hauptsächlich darüber Aufschluss geben, welche Erfolgsfaktoren eine interkommunale Projektorganisation beeinflussen und entsprechend genau zu analysieren sind. Dabei werden primär die beiden Projekte „Konsens 2016“ und „SoNeK“ als Grundlage für die Analyse einander gegenüber gestellt.

Der Begriff „empirisch“ wird von Hunziker (2015, S. 97) wie folgt umschrieben: „Empirisch bedeutet, dass Theorien auf Ihre Bedeutsamkeit für die Praxis überprüft werden (und nicht primär ihre innere Logik oder Übereinstimmung mit anderen Theorien)“. Das empirische Interview eignet sich daher, erstellte Hypothesen (Kapitel 6) praktischen Erfahrungen gegenüberzustellen, so dass schlussendlich entsprechende

Handlungsempfehlungen aufgrund der Auswertung und Analyse erstellt werden können.

*Abgrenzung: Die Befragung beinhaltet die Datenerhebung für die Projekte Konsens 2016 und SoNeK (Phase I). Das Projekt NeSoK ist nicht Bestandteil der Befragung.*

Der Forschungsansatz der Einzelfallstudie wurde aufgrund kaum vorhandener theoretischer und empirischer Grundlagen für eine quantitative Untersuchung angewendet und dient als Approach, die relevanten Erfolgsfaktoren Projektorganisation aufgrund praktischer Erfahrungen einer zu untersuchen.

### 7.3 Methodische Erläuterungen

Nachdem der wissenschaftliche Teil abgehandelt und hypothetische Erfolgsfaktoren für eine Projektorganisation identifiziert wurden, soll nun in Form von empirischen Experten-Interviews analysiert werden, ob die erstellten Hypothesen mit den tatsächlichen Erfolgsfaktoren in der Praxis kongruent sind und wo es allenfalls Abweichungen gibt, andere Schwerpunkte gesetzt werden- oder die Einzelnen Erfolgsfaktoren ergänzt oder verifiziert werden müssen.

Das Hauptziel ist demnach, die Forschungsfrage/n gemäss Kapitel 1.3 Fragestellung mit praxisbezogenen Erfahrungen von Experten und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu beantworten. Nebst dem Abgleich der Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Projektorganisation ist es, aufgrund der Interviews heraus zu finden, wo die Experten die Stärken und Schwächen bzw. die Chancen und Risiken im weiteren Sinne für interkommunale Zusammenarbeit am Beispiel des heutigen Zweckverbandes Sozialdienst Bezirk Affoltern sehen. Diese SWOT-Analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) soll im Hauptteil als Einstieg bezüglich der späteren Ermittlung der Erfolgsfaktoren für interkommunale Projektorganisationen dienen und wird unter Kapitel 7.4.1 SWOT-Analyse grafisch dargestellt. Im Fokus stehen die Projektorganisationen „Konsens 2016“ und „SoNeK“. Zum Einstieg sollen die Experten zur interkommunalen Zusammenarbeit generell befragt werden (für die Erstellung einer SWOT-Analyse).

Bei der Datenerhebung wird wie folgt vorgegangen (vergl. Mieg & Brunner, 2001):

- **Erstellung eines Interview-Leitfadens (siehe Anhang 4)**
  - Einstieg; Hintergrund und Ziele erläutern, Hinweis auf Vertraulichkeit
  - Warm-Up; Geschlossene Fragen
  - Hauptteil; Offene Fragen
  - Ausstieg; Rückblick, Ausblick, Danksagung
- **Pretest**
  - Leitfaden-Test mit 2 Testpersonen (Verwaltungs-intern)
- **Anpassungen Leitfaden;**
  - Aufgrund Pretest-Erfahrungen
- **Interview-Durchführung mit Datenerfassung**
  - Summarische Transkription (ohne Tonbandaufnahme, stichwortartig)
  - Nachbearbeitung
  - Gegenlesen der Zusammenfassung (Qualitätssicherung)
- **Daten-Auswertung**
  - Leere Aussagen streichen
  - SWOT-Analyse
  - Zusammenfassung Antworten auf hypothetische Erfolgsfaktoren (bestätigend)
  - Zusammenfassung Antworten auf hypothetische Erfolgsfaktoren (abweichend)
  - Zusammenfassung Antworten für neue bzw. zusätzliche Erfolgsfaktoren
  - Würdigung der Erkenntnisse aus der Theorie und der Praxis

Folgende Experten werden interviewt (telefonisch):

- Der Projektleiter SoNeK
- PO SoNeK/Konsens 2016 und Geschäftsführer ZV Sozialdienst Bezirk Affoltern
- Präsidentin Vorstand Zweckverband Sozialdienst Bezirk Affoltern und ehemaliges Mitglied Projekt Konsens 2016
- Mitglied Projekt-Team SoNeK, Gemeinderat Hausen a.A.
- Mitglied Projekt-Team SoNeK, Gemeinderätin Stallikon
- Mitglied Projekt-Teams SoNeK und Konsens 2016, Gemeinderätin Aeugscht
- Mitglied Steuergruppe SoNeK, Gemeinderat Knonau

Für die Auswahl der Experten wurde auf folgende Kriterien geachtet:

- Langjähriges Expertenwissen vorhanden
- Unterschiedliche Interessen und Aufgaben
- Unterschiedliche Funktionen (Politik / Verwaltung)
- Erfahrungen mit Projekt-Teams
- Fähig, die Projekte „Konsens 2016“ und „SoNeK“ zu analysieren
- Bereitschaft, ein Interview zu geben und sich dafür genügend Zeit zu nehmen (Vorabfrage)

## 7.4 Auswertung und Analyse der Interviews

Aufgrund der Ergebnisse aus den Experten-Interviews wird nun in einem ersten Schritt eine SWOT-Analyse für interkommunale Zusammenarbeit erstellt. Danach werden die hypothetischen Erfolgsfaktoren (EF, Kapitel 6. Hypothetische Erfolgsfaktoren) mit den Ergebnissen aus den empirischen Interviews abgeglichen und überprüft, welche Faktoren aufgrund der praktischen Erfahrung bestätigt werden können oder ob zusätzliche Erfolgsfaktoren für eine interkommunale Projektorganisation von Relevanz und entsprechend zu berücksichtigen sind.

Die Interviews konnten mit sämtlichen Experten erfolgreich durchgeführt werden. Die Gespräche waren oft emotional und es war teilweise schwierig, den Fokus auf den eigentlichen Fragen zu belassen. Nebst den konkreten Antworten konnten jedoch weitere, durchaus interessante Fakten dokumentiert werden, welche wiederum für mögliche Er-

folgsfaktoren zu berücksichtigen sind und somit auch Einfluss auf die Auswertung haben werden.

#### **7.4.1 SWOT-Analyse**

Ziel der Experten-Interviews war es auch, die Chancen und Stärken aber auch die Risiken und Schwächen interkommunaler Zusammenarbeit anhand von Erfahrungen aus der Praxis abzuholen.

Bevor ein Projekt angegangen wird, ist es unabdingbar, sich über diese Tatsachen im Klaren zu sein und notwendige Steuerungsmechanismen bei der Projektplanung und der Installation einer Projektorganisation mit zu berücksichtigen. Darüber hinaus können insbesondere die Risiken und Schwächen mit geeigneten Mitteln entschärft und die Chancen und Stärken hervorgehoben werden.

Ein Projekt für eine neue interkommunale Zusammenarbeitsform aber auch für Abänderung bestehender Zusammenarbeitsformen müssen sich die Projektträger zuerst im Klaren sein, wo die einzelnen Trägergemeinden diese Chancen und Stärken bzw. Risiken und Schwächen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen. Diese Erkenntnisse sollten dann nicht nur innerhalb des Projektauftrages sondern eben auch in die Projektorganisation einfließen.

In den folgenden 4 Darstellungen wurden die Aussagen der Interview-Experten eingearbeitet. Die leeren Aussagen bzw. jene Aussagen, welche nicht direkt der interkommunalen Zusammenarbeit zugeordnet werden konnten, wurden dabei nicht berücksichtigt.

Tabelle 7: SWOT-Analyse IKZ (Chancen)

Chancen	
<b>Anspruch der Bevölkerung an Professionalität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation kann bewusst positioniert werden.</li> <li>• Wir können uns von den kommunalen Sozialdiensten abheben.</li> </ul>
<b>Individuelle Bedürfnisse der Klienten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrfachproblematiken bei denselben Klienten.</li> <li>• Als interdisziplinärer Sozialdienst können wir diesem Aspekt besser gegeben.</li> </ul>
<b>Grösserer Bedarf an Leistungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration und wirtschaftliche Entwicklung</li> <li>• Wir können Dienstleistung flexibel den gegebenen Umständen anpassen.</li> </ul>
<b>Anonymität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Anonymität für die Klienten ist gewährleistet.</li> <li>• Dadurch ist die Hemmschwelle für die Klienten tiefer.</li> </ul>

Tabelle 8: SWOT-Analyse IKZ (Risiken)

Risiken	
<b>Individualismus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neue Problemsituationen bei Klienten</li> <li>• wir haben unter Umständen nicht die richtigen Lösungsansätze und Instrumente.</li> </ul>
<b>Budgetkürzungen Finanzpolitik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• politischer Druck auf die Staatsfinanzen</li> <li>• Es stehen zu wenig Mittel zur Verfügung</li> <li>• professionelle Sozialarbeit wird schwieriger.</li> </ul>
<b>Politische Stimmungen / öffentliche Wahrnehmung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tendenziöse Berichterstattung in den Medien</li> <li>• öffentliche Druck auf die Organisation und die Mitarbeiter kann sehr hoch werden.</li> </ul>
<b>Unterschiedliche Ansprüche der Trägergemeinden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• unterschiedliche Ansprüche hinsichtlich Transparenz, Kommunikation und Qualität sowie Entscheidungsbefugnissen (Art. 3 Gründungsvertrag)</li> <li>• Schwierige Erfüllung des Auftrags</li> </ul>
<b>Ausgetrockneter Arbeitsmarkt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachlich gut qualifiziertes Personal wird von Konkurrenzorganisationen mit besseren Arbeitsbedingungen (zB Lohn) abgeworben.</li> <li>• Schwierige Erfüllung des Auftrags.</li> </ul>

Tabelle 9: SWOT-Analyse IKZ (Stärken)



Stärken	
<b>Diversität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fünf Kerndisziplinen für umfassende Dienstleistungen</li> </ul>
<b>Unabhängigkeit der Leistungserbringung gegenüber dem Finanzierer.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei Leistungserbringung steht nicht in erster Linie der Kostendruck im Vordergrund, sondern die Hilfeleistung beim Klienten.</li> </ul>
<b>Innovative und gut ausgebildete Mitarbeiter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innovative und dynamische Mitarbeiter</li> </ul>
<b>Flexible Anpassung des Angebots</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neue Dienstleistungen können schnell und professionell angeboten werden.</li> </ul>
<b>Anonymität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Anonymität für die Klienten ist jederzeit gewährleistet.</li> <li>• Dadurch tiefere Hemmschwelle für die Klienten.</li> </ul>

Tabelle 10: SWOT-Analyse IKZ (Schwächen)

Schwächen	
<b>Weit weg von Trärgemeinden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distanz zu Entscheidungsträgern</li> <li>• Keine Identifikation der Trärgemeinden mit den Entscheidungen der Organisation</li> </ul>
<b>Weit weg von Klienten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• grosse Distanz zu einem Teil der Klienten</li> <li>• keine "Filialen" in den Gemeinden (vor Ort).</li> </ul>
<b>Gesamtheitlich politisches Denken fehlt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständnis für die politischen Kräfte in den Trärgemeinden fehlt.</li> <li>• Mitteleinsatz wird nicht in erster Linie unter dem Aspekt betrachtet, dass es sich um Steuergelder handelt.</li> </ul>
<b>Leistungs- und Kompetenzkatalog pro Gemeinde unterschiedlich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gründungsvertrag lässt beim Leistungskatalog sowie den Entscheidungsbefugnissen viel Gestaltungsspielraum zu Gunsten der Trärgemeinden</li> </ul>
<b>Hohe Fluktuationsrate beim Personal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachlich gut qualifiziertes Personal stellt hohe Anforderungen an die Anstellungsbedingungen, welche nicht immer erfüllt werden können.</li> </ul>

## 7.4.2 Indirekte Erfolgsfaktoren Projektorganisation

### 7.4.2.1 EF Projekt-Legitimation (politischer Faktor)

**Bestätigt.** Sämtliche Experten waren der Auffassung, dass vor dem Projektstart folgende Punkte innerhalb der Trägergemeinden geklärt werden müssen:

- Projektziel
- Projekt-Finanzierung
- Wahl des Projektleiters

Ergänzend dazu ist es wichtig, eine Projektidee vorgängig innerhalb der verschiedenen Gremien zu diskutieren und Meinungen vorgängig abzuholen, bevor ein Projekt ernsthaft angegangen wird. Auf diese Weise kann ein Projekt vorgespurt und unterschiedliche Haltungen und Wertvorstellungen innerhalb einer Projektorganisation berücksichtigt werden. Dieser EF ist sowohl bei der Bildung einer neuen Zusammenarbeitsform als auch bei einem Projekt innerhalb einer bestehenden Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

Bei Konsens 2016 wurden keinerlei Vorabklärungen getroffen, was dann auch von den Trägergemeinden negativ quittiert wurde. Das Projekt SoNeK wurde jedoch auf breiter Ebene vor dem Projektstart diskutiert und hat dadurch erreicht, dass sämtliche Trägergemeinden das Projekt von allem Anfang an unterstützt und allgemein positiv eingestellt waren.

### 7.4.2.2 EF Rechtsform

Einigung über Art der Rechtsform. (Kapitel

### 2.3 Mögliche Rechtsform für interkommunale Zusammenarbeit)

**Nicht bestätigt.** Die Rechtsform ist natürlich ein wichtiger Bestandteil innerhalb eines interkommunalen Projekts. Die Frage nach der Rechtsform sollte jedoch innerhalb des Projekts selber und nicht bereits vor dem Projektstart geklärt werden (Projektziel). Auch hier wurden Unterschiede zwischen Konsens 2016 und SoNeK festgestellt. Bei Konsens 2016 ging man davon aus, dass die bestehende Rechtsform beibehalten wird, bei SoNeK hat man diese Abklärungen dem Projektteam in Auftrag gegeben.

#### 7.4.2.3 EF New Public Management

Trennung zwischen Strategie und Operation (Kapitel 3.1 New Public Management)

**Teilweise bestätigt** (fachliche Unsicherheiten betr. NPM). Die Experten waren sich unsicher, was NPM überhaupt bedeutet und welche Auswirkungen NPM auf eine Projektorganisation haben könnte. Die Meinung, dass Operatives von Strategischem getrennt werden muss, wurde jedoch von allen Interview-Partnern einhellig vertreten. Dies hat dann direkt Einfluss auf die Projektorganisation. Geht es innerhalb eines Projektes vorwiegend um strategische Fragestellungen, sind demnach auch primär Personen aus dem strategischen Umfeld hinzu zu ziehen.

#### 7.4.2.4 EF gesetzliche Grundlagen

Analyse der gesetzlichen Grundlagen sämtlicher Trägergemeinden (Kapitel 3.4 Gesetzliche Grundlagen)

**Bestätigt** (mit Ergänzung). Dass vor dem Projektstart die gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Trägergemeinden abgeglichen werden sollten, konnte allgemein bestätigt werden. Ergänzend dazu wurde mehrfach erwähnt, dass insbesondere zu prüfen ist, welche Finanzkompetenzen aufgrund der einzelnen GOs oder Geschäftsordnungen einem einzelnen Behördenmitglied delegiert werden können bzw. bis zu welchem Betrag der Gemeinderat ist oder gar die Stimmberechtigten zuständig sind. Je höher die Finanzkompetenzen eines einzelnen Delegierten sind, umso unkomplizierter kann ein Projekt in finanzieller Hinsicht bearbeitet werden. Bei Konsens 2016 wurden erst im Laufe des Projekts festgestellt, dass innerhalb der Trägergemeinden grosse Unterschie-

de hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen bestehen, was schlussendlich zu einer Blockade geführt hat und sicherlich auch mit ein Grund für die spätere Sistierung war.

### 7.4.3 Direkte Erfolgsfaktoren (EF)

#### 7.4.3.1 EF Hierarchie

Berücksichtigung der politischen und operativen Ebene innerhalb eines Projekts (Kapitel 4.1 Trägerorganisation)

**Teilweise bestätigt.** Generell wurde die Aussage gemacht, dass ein Projekt für interkommunale Zusammenarbeit (bei neuen oder bestehenden Organisationseinheiten) innerhalb einer Startphase klar der strategischen Ebene zugeordnet werden sollte. In einer 2. Phase sollten operative Fragen innerhalb von Arbeitsgruppen mit entsprechenden Fachpersonen bearbeitet werden. Grundsätzlich könnte man sich jedoch eine Durchmischung beider Ebene innerhalb einer Projektorganisation vorstellen, dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Kompetenzen klar geregelt sind. Das heisst, dass innerhalb einer Projektorganisation durchaus Verwaltungsmitarbeiter eingebunden werden können, diese dann jedoch mit klaren operativen Aufträgen eingebunden werden. Für strategische Fragen wären diese dann nur in einer beratenden Funktion. Umgekehrt sollten sich dann aber auch die Politiker nicht in operative Angelegenheiten (praktische Umsetzung) zu stark einbringen. Im Projekt Konsens 2016 war lediglich die strategische Ebene (Vorstandsmitglieder) eingebunden (ausgenommen der Geschäftsleiter). Bei SoNeK hat man die operative Ebene zumindest innerhalb verschiedener Arbeitsgruppen in das Projekt integriert was zur Folge hatte, dass gerade die betroffenen Mitarbeiter von allem Anfang an ihre Bedürfnisse und Ängste einbringen konnten.

#### 7.4.3.2 EF Organisation

Auswahl Form der Projektorganisation (reine Projektorganisation mit Trägerorganisation) und Sicherstellung der Finanzierung. (Kapitel 4.2 Funktionale Projektorganisation ff.)

**Bestätigt.** Dass die Auswahl der geeigneten Projektorganisation von grosser Bedeutung und viel zum Projekterfolg beisteuert, wird grundsätzlich unterstützt. Für ein interkommunales Zusammenarbeits-Projekt kommt zudem für eine 1. Phase nur die reine

Projektorganisationsform in Frage, auch wenn es sich um ein Projekt innerhalb einer bestehenden Organisation handelt. Zu wichtig sind die politischen Faktoren, als dass man diese innerhalb einer Matrix- oder einer funktionalen Organisationsform abwickeln könnte.

Zudem bietet die reine Projektorganisation mehr Spielraum und kann flexibel und massgeschneidert aufgestellt werden.

Für die Finanzierung kommen nur die Trägergemeinden in Frage, welche vorgängig durch Beschluss die notwendigen Finanzmittel genehmigen müssen.

Bei Konsens 2016 waren keine eigentlichen Projektorganisations-Strukturen ersichtlich. Bei SoNeK hat man das Projekt innerhalb einer reinen Projektorganisation behandelt, welche dann jedoch, je nach Projektphase, erweitert wurde. Einige Punkte wurden für Abklärungen auch an externe Stellen vergeben (z.B. IT-Lösung neue Organisation).

#### *7.4.3.3 EF Projektrollen*

Festlegung der Projektrollen. (Kapitel

## 5. Projektrollen)

**Bestätigt (mit Abweichung).** Dieser Erfolgsfaktor scheint von höchster Bedeutung zu sein, zumal sich sämtliche Experten ausführlich dazu geäußert haben. Im Vordergrund stehen die Auftraggeber und der Projektleiter, welche sich ihrer Rolle innerhalb eines Projekts bewusst sein müssen. Die Idee, der Steuergruppe gleichzeitig die Rolle des Auftraggebers zuzuordnen, konnte jedoch nicht bestätigt werden (Kapitel 5.2).

Die Steuergruppe innerhalb einer Projektorganisation soll primär über den aktuellen Stand informiert werden und mit Gemeinderatsvertretern der einzelnen Trägergemeinden bestückt sein, so dass diese die Informationen an die jeweiligen Trägergemeinden bzw. den jeweiligen Exekutiv-Behörden weitergeben können (Transparenz). Die Steuergruppe soll jedoch auch mit möglichst vielen Kompetenzen ausgestattet werden, so dass das Projektteam möglichst selten direkt an die Auftraggeber gelangen muss. Interessant war die Erkenntnis, dass sich das Projektteam SoNeK bewusst war, dass die Delegierten innerhalb der Steuergruppe oftmals nur ungenügend mit der Materie befasst haben und es daher unkompliziert war, Anträge der Projektgruppe innerhalb der Steuergruppe durchzubringen.

### 7.4.3.4 EF Personal

Besetzung der einzelnen Rollen mit den richtigen Personen (Kapitel 5.3 Das Projekt-Team (Kernteam))

**Bestätigt.** Es kann festgehalten werden, dass die Besetzung des Projektleiters auf der politischen Ebene sehr hoch gewichtet wird. Bevorzugt wird die Lösung eines Projektleiters aus dem Kreise der Trägergemeinden und ist auch durch diese zu wählen. Externe Berater haben meist einen schweren Stand, sind jedoch notwendig, wenn innerhalb der Trägergemeinden keine geeignete Person rekrutiert werden kann. Bei einer externen Beratung bzw. eines externen Projektleiters gilt es, dass das Projektteam ansonsten möglichst vielzählig aus Mitgliedern der politischen Ebene (Seite Auftraggeber) vertreten ist. Dies schafft das notwendige Vertrauen gegenüber dem Projektleiter. Zudem ist bei einer externen Projektleitung wichtig, dessen Kompetenzen klar zu regeln und Schranken gerade bezüglich Kommunikation aufzuzeigen (externe Projektleiter werden i.d.R. anders wahr genommen als Gemeinde- oder Bezirks-interne). Angesprochen auf die Rekrutierung des Projektmanagement-Offices wurde klar, dass dieses bei einer be-

stehenden Organisation durch deren Geschäftsleiter bzw. bei einer Neuorganisation durch einen Gemeindeschreiber einer Trägergemeinde besetzt werden sollte.

Mehrfach wurde erwähnt, dass die Projektmitglieder über genügend Zeit verfügen- und sich vorgängig über den Umfang eines Projekts bewusst sein müssen.

Interessant ist die Feststellung, dass die Experten es nicht zwingend für notwendig halten, Anforderungsprofile zu erstellen. Dies wurde damit begründet, dass es sich bei den Mitgliedern einer interkommunalen Projektorganisation primär um Milizpolitiker handelt, welche sich nicht aufgrund von Anforderungsprofile auswählen lassen. Vielmehr zählt die Verankerung einer einzelnen Person innerhalb eines Projekts und deren Glaubwürdigkeit gegenüber den Stakeholder.

#### *7.4.3.5 EF Kommunikation*

Das Richtige, zum richtigen Zeitpunkt, an die richtigen Personen mittels des dafür geeigneten Instruments kommunizieren (5.3.1 Der Projektleiter.

**Bestätigt.** Dass Kommunikation ein wichtiger Erfolgsfaktor darstellt, sind sich alle Experten einig. Über die Art der Kommunikation sind jedoch verschiedene Vorstellungen vorhanden. Hat man im Projekt Konsens 2016 fast gar nicht kommuniziert, hat man innerhalb des Projekts SoNeK fast zu häufig informiert (z.B. per Rundmails) oder zu viele Informationsveranstaltungen abgehalten. Die Kommunikation soll jedoch vorwiegend durch die Projektleitung erfolgen. Dieser soll sich dabei auf ein Kommunikation, welches vorgängig von der Steuergruppe genehmigt wurde, beziehen.

#### *7.4.3.6 EF Datenablage und Kontrolle*

Sicherstellung des Datenzugriffs und der Projektkontrolle durch geeignete Instrumente (Kapitel 5.3.2 Projekt-Kontrolle und 5.3.3 Projektmanagement-Office)

**Bestätigt.** Bei Konsens 2016 wurden Unterlagen ausschliesslich per Mail versendet. Bei SoNeK hat man Dokumente teilweise auf „Dropbox“ aufgeschaltet. Innerhalb beider Projekte war die Datenablage ungenügend. Nur ein Experte hat sich dahingehend geäußert, dass alle Projekt- und Steuergruppen-Mitglieder für die Beschaffung der Dokumente selber verantwortlich sind.

Die Mehrheit der Experten ist jedoch der Meinung, dass der Zeitaufwand für die einzelnen Projektmitarbeiter bei beiden Projekten mit einer geeigneten Datenablage massiv reduziert hätte werden können.

Alle Experten sind der Auffassung, dass ein geeignetes Kontrollsystem, gerade für interkommunale Projekte, wichtig wäre. Ein solches stand jedoch weder bei Konsens 2016 noch bei SoNeK im Einsatz. Begründet wurde dies damit, dass für eine Auswahl und Integration einer Software keine Zeit zur Verfügung stand und man daher auf ein Kontrollsystem verzichtet hat. Ergänzend dazu haben sich 3 Experten dahingehend geäußert, dass hätte die bestehende Organisation bereits über ein internes Kontrollsystem verfügt, man das Projekt darin integriert hätte.

Für die Auswahl einer Dokumentenplattform als auch für ein Kontrollsystem konnten die bereits aufgezeigten Faktoren vollumfänglich bestätigt werden.

## **8. Erfolgsfaktoren Theorie und Praxis**

Die innerhalb einer Hypothese aufgestellten Erfolgsfaktoren konnten anhand der Experteninterviews grösstenteils bestätigt werden.

Die wichtigsten Erkenntnisse für interkommunale Projekte für neue- oder innerhalb von bestehenden Organisationen sind Folgende:

- Genügend Zeit für umfassende Vorabklärungen einplanen (inkl. der Analyse der zu Grunde liegenden Gesetzen, Verordnungen oder Reglementen)
- Klare Trennung zwischen der Strategischen und operativen Ebene vornehmen
- Projekte sind primär der politischen Ebene zuzuordnen (zumindest in einer 1. Phase)
- Die reine Projektorganisation ist die geeignete Organisationsform
- Die Projektleitung wird als wichtigste Projektrolle wahrgenommen und ist durch die Trägergemeinden zu wählen
- Für die Datenablage und zweckmässige Kontrollsysteme fehlt es an Erfahrungen



Es geht zudem klar hervor, dass eine Projektorganisation möglichst massgeschneidert aufgebaut werden sollte, also individuell und für jedes Projekt von neuem. Erstaunlich ist die Feststellung, dass ein Projekt und somit auch die damit verbundene Projektorganisation zeitlich nicht mit allfälligen Erneuerungswahlen abgestimmt werden muss (aufgrund Experten-Aussagen). Es wird davon ausgegangen, dass auch nach Erneuerungswahlen die Grundhaltung der neugewählten Exekutiv-Behörden gegenüber interkommunalen Projekten meist unverändert bleibt. Für die Steuergruppe wird zudem nicht eine Person namentlich- sondern aufgrund der Funktion bzw. Ressortzuteilung von den Trägergemeinden delegiert.

## 9. Handlungsempfehlungen

Verschiedene Handlungsempfehlungen lassen sich anhand der Interview-Auswertung (Kapitel 7.4) und dem Erfolgsfaktoren-Abgleich (Kapitel 8) ableiten. Die folgenden Empfehlungen sind unter Anderen wichtige Erfolgsfaktoren und sollen dazu beitragen, künftige Projekte effizienter, professioneller und vor allem erfolgreich zu gestalten.

### 9.1 Organisations-Phasen

Bevor für ein Projekt eine entsprechende Organisation aufgebaut werden kann, sollte man klären, welche Phasen ein Projekt zu durchlaufen hat.

#### *Phase I*

Für die Erarbeitung eines Vorprojektes sollten primär die Projekt-Initianten vertreten sein (schlanke Organisation). Die Aufgabe sollte sein, die Projektidee im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit in Form eines allgemeinen Commitment zusammen zu fassen und dieses Arbeitspapier in einem ersten Schritt von den involvierten Gemeinden bzw. deren Vorsteherschaften zu genehmigen zu lassen.

#### *Phase II*

Danach geht es an die Planung einer reinen Projektorganisation, welche durch die Projekt-Initianten, aufgrund des genehmigten Commitment, erstellt wird. Die Projektorganisation ist dann wiederum zusammen mit dem Antrag für einen Projektleiter von den Trägergemeinden bzw. involvierten Gemeindevorsteherschaften abzusegnen. Gleichzei-

tig sind die Trägergemeinden aufzufordern, je ein Mitglied für die Steuergruppe zu bestimmen.

Steht die Projektorganisation, können die finanziellen Mittel aufgrund einer Schätzung durch die Steuergruppe freigegeben werden.

Innerhalb der Projektorganisation der Phase II sind primär Mitglieder von Exekutiv-Behörden zu berücksichtigen. Ausgenommen die Rolle des Projektmanagement-Office (hierfür eignet sich ein Mitglied einer Exekutivbehörde eher nicht).

Die Projektorganisation der Phase II ist für das Kick-Off bis zur Genehmigung eines allfälligen Zusammenarbeitsvertrages (z.B. Anstaltsvertrag) oder den entsprechenden Statuten (Zweckverband) bzw. deren Änderung durch das jeweils zuständige Organ (Gemeindeversammlung oder Urne) zuständig.

*Hinweis: Das Gemeindeamt ist unbedingt von allem Anfang an als beratende Stelle hinzu zu ziehen, zumal sämtliche interkommunale Verträge oder Statuten im Kanton Zürich durch das Gemeindeamt vorgeprüft- und durch den Regierungsrat genehmigt werden.*

### *Phase III*

Sobald die bestehende Projektorganisation die politischen Fragen geklärt und der Vertrag oder die Statuten (neu oder abgeändert) durch den Souverän genehmigt wurde(n), sollte für die konkrete Umsetzung die bestehende Projektorganisation mit zusätzlichen Arbeitsgruppen ausgestattet werden. Diese Arbeitsgruppen sind dann für die Umsetzung der politischen Vorgaben auf der operativen Ebene zuständig bzw. machen Vorschläge z.H. des Projekt-Teams, wie diese Vorgaben umgesetzt werden können. Es versteht sich, dass innerhalb dieser Arbeitsgruppen primär Personen aus der operativen Ebene eingesetzt werden sollten (z.B. Gemeindeschreiber, Abteilungsleiter, fachlich dafür qualifizierte Personen oder Mitarbeiter aus einer bereits bestehenden Organisation).

Die Ergebnisse werden dann dem Projekt-Team vorgelegt, welche diese prüft und der Steuergruppe zur Genehmigung vorlegt.

Nach der Umsetzung ist die Projektorganisation formell aufzulösen (per Beschlussfassung durch die Trägergemeinden) und die innerhalb der Organisation involvierten Personen von ihren Pflichten zu entlassen.

Als letztes gilt es, sämtliche Dokumente (Protokolle, Reglemente, Konzepte usw.), welche innerhalb der Projektorganisation erarbeitet wurden, auf einer Dokumentenplattform zu hinterlegen, so dass auch später rasch und effizient auf das Projekt-Dossier zurück gegriffen werden könne (siehe Kapitel 9.3).

## 9.2 Kommunikation

Innerhalb der Projektorganisation ist ein entsprechendes Kommunikationskonzept zu erarbeiten. Dieses sollte möglichst einfach, übersichtlich und verständlich in Erscheinung treten. Das Konzept hat inhaltlich klar zu regeln, wer, wann, auf welche Weise und in welcher Form an welche Adressaten (Stakeholder) kommuniziert.

Das erarbeitete Kommunikationskonzept ist dann der Steuergruppe zur Genehmigung vorzulegen, damit auch die Delegierten bzw. Vertreter der Trägergemeinden wissen, wie Kommunikations-Fluss geregelt wird.

## 9.3 Dokumentenplattform PIXAS

In der Praxis stehen unzählige und unterschiedlichste Dokumentenplattformen zur Verfügung. Diese sind in der Regel nicht nur teuer bei der Anschaffung sondern generieren meist auch einen hohen technischen Aufwand (Installation Software, Updates, Sicherheit usw.). Kommt hinzu, dass viele Plattformen (z.B. „ez Publish“, Adonis) sehr komplex in Sachen Handling sind. Für einmalige Projektorganisationen sind solche Plattformen eher ungeeignet. Kommt hinzu, dass die meisten Projekt-Teilnehmer (z.B. Miliz-Politiker) oft lediglich innerhalb eines spezifischen Projekts tätig sind und wenige Kenntnisse über Dokumentenplattformen verfügen und entsprechend Skeptisch gegenüber elektronischen Medien sind.

„PIXAS“ (siehe Anhang 5) ist eine webseiten-basierte Plattform, für welche keinerlei Installationen an den einzelnen Rechnern notwendig machen. Das Handling ist sehr einfach, verständlich und nachvollziehbar. Sämtliche Dokumente (Word, Excel, Power-Point, PDF's usw.) können auf die Website gestellt und den Projektmitgliedern online jederzeit und von überall zugänglich gemacht werden (durch Benachrichtigung per Mail). Der Zugriff auf die Dokumente wird elektronisch protokolliert (man kann kontrollieren, wer und zu welchem Zeitpunkt auf welches Dokument zugegriffen hat) und

sämtliche Log-ins sind mit einem Passwort geschützt (mit SMS-Code wäre eine zweite Sicherheitsstufe möglich).

PIXAS zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Keine Installationen notwendig
- Niedrige Anschaffungskosten
- Keine Beschränkungen bezüglich Anzahl User und Datenmenge
- Sehr einfaches Handling
- Übersichtliche Strukturen
- Kontrolle über Dokumenten-Zugriffe (wer hat wann und auf welches Dokument zugegriffen)
- 1 oder 2 Sicherheitsstufen
- Zugriffsbeschränkungen für jedes einzelne Dokument möglich
- Autonomes Hilfsmittel
- Keine Add-ons, alle Ausführungsmöglichkeiten stehen von Beginn an zur Verfügung
- Die Darstellung eignet sich sehr gut für Tablets und Smartphones (Kachel-System)

Die meisten Konkurrenzprodukte (z.B. Adonis) sind für ein Projekt von einmaliger Bedeutung zu umfassend und entsprechend zu komplex. Mit PIXAS stünde der Projektorganisation ein kostengünstiges, unkompliziertes und übersichtliches Tool zur Verfügung.

## 9.4 Kontrollsystem TaskCockpit

Das Tool „TaskCockpit“ (siehe Anhang 6) baut auf der Dokumenten-Plattform PIXAS auf. Innerhalb des TaskCockpit können sämtliche internen Prozesse (z.b. Arbeitspakete) abgebildet und die aktuellen Status der einzelnen Prozesse dem Projektleiter anhand einer Übersicht dargestellt werden. Die einzelnen Aufträge können erfasst- und die verantwortlichen Personen werden mittels eMail über eine bevorstehende Deadline informiert werden.

Im Gegensatz zu den ebenfalls bekannten IKS-Tools (myICS, Nintex, Asana) ist auch das IKS-Cockpit sehr einfach in Sachen Handling und benötigt praktisch keine Instruktionen für die einzelnen User (selbsterklärend).

Für einen Projektleiter oder für das PMO stellt das IKS-Cockpit eine einfache, übersichtliche und für die Projektorganisation auch günstige Lösung für die Kontrolle und Steuerung der einzelnen Projekt-Aktivitäten dar.

Das TaskCockpit zeichnet sich, nebst denjenigen der Dokumentenplattform PIXAS, durch folgende, zusätzliche Merkmale aus:

- Übersicht über alle Taskbereiche
- Einfaches Navigieren
- Warnmails an Verantwortliche
- Individuelle Einstellungen möglich (innerhalb der Prozesse)
- 1-Click-Login
- Kollektivvisum möglich

Steht einer Projektorganisation bereits die Dokumentenplattform PIXAS zur Verfügung, wäre es einfach bzw. ohne grossen Aufwand möglich, TaskCockpit ebenfalls als Kontrollinstrument einzuführen. TaskCockpit. Auf jeden Fall wäre dies ein zweckmässiges und wichtiges Tool, welches die Arbeit gerade für einen Projektleiter sehr erleichtern würde.

Beide Tools, PIXAS und TaskCockpit, sind in öffentlichen Verwaltungen schon oft im Einsatz und haben sich bewährt. Durch die einfache Bedienung geniessen sie eine grosse Akzeptanz gerade auch auf der Exekutiv-Ebene (Milizpolitiker).

## 10. Schlusswort

## Literaturverzeichnis

### Buch

- Bogumil, J. (2003). *Die politische Führung öffentlicher Dienste. Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Büchi, R., & Chrobok, R. (1994). *GOM - ganzheitliches Organisationsmodell. Methode und Techniken für die praktische Organisationsarbeit*. Baden-Baden: FBO-Fachverlag für Büro- und Organisationstechnik.
- Butz, R., & Ern, B. (1994). *Erfolgreich in der Gemeinde. Eine Wegleitung für wirkungsvolle Mitarbeit*. Wädenswil: Verlag Stutz+Co. AG.
- Destino, S. (2013). *Projektorganisation. Grundtypen und deren Vor- und Nachteile*. GRIN Verlag, Open Publishing GmbH.
- Elbe, M., & Peters, S. (2016). *Die temporäre Organisation. Grundlagen der Kooperation, Gestaltung und Betreuung*. Berlin Heidelberg: Springer Gabler.
- Füller, O. (2008). *Projektleitung. Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Qualifikationen in Abhängigkeit von der Projektorganisation (Studienarbeit)*. GRIN Verlag, Open Publishing GmbH.
- Grochla, E. (1983). *Unternehmungsorganisation* (9. Aufl.). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hagen, S. (2009). *Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Spezifika, Problemfelder, Zukunftspotenziale*. Wiesbaden: GWV Fachverlag GmbH.
- Heidbrink, M. (2009). *Das Projektteam. Auswahl, Führung und Zusammenarbeit*. Freiburg i. Br.: Rudolf Haufe.
- Heintel, P., & Krainz, E. (2015). *Projektmanagement. Hierarchiekrisis, Systemabwehr, Komplexitätsbewältigung* (6. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Hopp, H., & Göbel, A. (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

Hunziker, A. (2015). *Spass am wissenschaftlichen Arbeiten. So schreiben Sie eine gutet Semester, Bachelor- oder Masterarbeit*. Zürich: Verlag SKV AG.

International Projekt Management Association (2006). *ICB-IPMA-Kompetenzrichtlinie*. (3. Version). Nijkerk: Eigenverlag

Jenny, B. (2003). *Projektmanagement. Das Wissen für eine erfolgreiche Karriere*. Zürich: vdf Hochschulverlag.

Jenny, B. (2014). *Projektmanagement. Das Wissen für den Profi* (3. Ausg.). Zürich: vdf Hochschulverlag AG.

Kieser, A., & Walgenbach, P. (2007). *Organisation* (6. Ausg.). Stuttgart: Schäfer-Poeschel Verlag.

Kosiol, E. (1976). *Organisation der Unternehmung* (2. Ausg.). Wiesbaden: Springer Fachmedien .

Kuster, J., Huber, E., Lippmann, R., Schmid, A., Schneider, E., Witschi, U., & Wüst, R. (2011). *Handbuch Projekt-Management* (3. Ausg.). Berlin Heidelberg: Springer Verlag.

Patzak, G., & Rattay, G. (2004). *Projektmanagement - Leitfaden zum Management von Projekten, Projektportfolios und projektorientierten Unternehmen*. Wien: LINDE VERLAG Ges.m.b.H.

Patzak, G., & Rattay, G. (2014). *Projektmanagement. Projekte, Projektportfolios, Programme und projektorientierte Unternehmen*. Wien: LINDE VERLAG Ges.m.b.H.

Pfetzinger, K., & Rohde, A. (2014). *Ganzheitliches Projektmanagement* (5. Ausg.). Zürich: Versus Verlag AG.

Rapf, B. (2012). *Spannungsfeld Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Die systemorientierte Fallanalyse zur Erkennung von situativen Leistungsfaktoren im Projektalltag*. Hamburg: Diplomica@Verlag GmbH.

Ritz, A., & Thom, N. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Ausg.). Wiesbaden: GWV Fachverlage GmbH.

Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management*. Bern: Haupt Verlag.

- Schönert, S., Münzberg, M., & Staudt, D. (2016). *Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Best Practice in Bund, Ländern und Kommunen*. Düsseldorf: Symposion Publishing GmbH.
- Steinle, C., Essling, V., & Eichenberg, T. (2010). *Handbuch Multiprojektmanagement und -controlling. Projekte erfolgreich strukturieren und steuern*. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.
- Stöger, R. (2011). *Wirksames Projektmanagement* (3. Ausg.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Thalmann, H. R. (2000). *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz* (3., überarbeitete Auflage Ausg.). Wädenswil: Stutz Druck AG.
- Vahs, D. (2015). *Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch* (9. Ausg.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Willimann, I., Pfäffli, S., & Heike, M. (2008). *Politische Führung von Gemeinden. Eine Einführung in die Praxis*. Chur / Zürich: Verlag Rüegger.
- Paper/Zeitschrift**
- Bundesregierung Deutschland. (2012). *Praxisleitfaden*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Direktion der Justiz und des Innern. (2013). *Anstalten. Leitfaden*. Zürich: Gemeindeamt Kanton Zürich.
- Gemeindeamt Kanton Zürich. (2015). *Richtlinien der Regierungspolitik. Legislaturziel 10.4*. Zürich: Gemeindeamt.
- Heike, M. (04. 03 2016). Präsentation Projektmanagement. Teil 1: Einführung am 04. und 05. März 2016. MAS Public Management. Luzern: Hochschule Luzern.
- Ladner, A., & Meuli, U. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich*. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich - Kompetenzzentrum Public Management Universität Bern.
- Mieg, H., & Brunner, B. (2001). *Experteninterviews. Eine Einführung und Anleitung*. Professur für Mensch- Umwelt-Beziehungen, (MUB Working Paper 6). Zürich: ETH.



Müller, A., & Jenni, V. (kein Datum). *Rahmenbedingungen bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben*. Zürich: Gemeindeamt Kanton Zürich.

PMI (2002). *Government extension to A guide to the project management body of knowledge (PMBOK) – 2000 edition: managing government projekts*. Projekt Management Institut.

Regierungsrat Kanton Zürich. (2017). *Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017*. Zürich: Gemeindeamt des Kantons Zürich.

Statistisches Amt des Kantons Zürich. (2017). *Amt für Statistik. Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2017*. Zürich: Kanton Zürich.

Turnherr, B. (2016). *Projektauftrag SoNeK*. Affoltern: Sozialdienst Bezirk Affoltern.

Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV). (2017). Präsentation. Funktionale Räume und Gemeindegrenzen. *Frühjahrstreffen GPV* (S. 8-13). Winterthur: Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich.

Zürcher Unterländer. (Ausgabe vom 28. Februar 2017). *Schulpflegen weisen Vorwürfe zurück*.

## Internetquelle

Deutsches Institut für Normung. (kein Datum). [www.din.de](http://www.din.de). Abgerufen am 28. 03 2017 von [dini.de/de/ueber-normen-und-standards/din-norm](http://dini.de/de/ueber-normen-und-standards/din-norm)

Gemeindeamt Kanton Zürich. (03. 03 2017). [www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch). Abgerufen am 06.04.2017 von [gaz.zh.ch/internet/justiz\\_innere/gaz/de/aktuell/mitteilungen/gemeinderecht37.html](http://gaz.zh.ch/internet/justiz_innere/gaz/de/aktuell/mitteilungen/gemeinderecht37.html)

Projektmagazin. (kein Datum). [www.projektmagazin.de](http://www.projektmagazin.de). Abgerufen am 18. 04 2017 von [projektmagazin.de/glossarterm/einfluss-projektorganisation](http://projektmagazin.de/glossarterm/einfluss-projektorganisation)

Projektmagazin. (kein Datum). [www.projektmagazin.de](http://www.projektmagazin.de). Abgerufen am 18. 04 2017 von [projektmagazin.de/glossarterm/stabs-projektorganisation](http://projektmagazin.de/glossarterm/stabs-projektorganisation)

Projektmagazin. (kein Datum). [www.projektmagazin.de](http://www.projektmagazin.de). Abgerufen am 18. 04 2017 von [projektmagazin.de/glossarterm/matrixorganisation](http://projektmagazin.de/glossarterm/matrixorganisation)

Sozialdienst Bezirk Affoltern. (kein Datum). [www.sozialdienst-affoltern.ch](http://www.sozialdienst-affoltern.ch). (S. B. Affoltern, Hrsg.) Abgerufen am 14. 04 2017 von [sozialdienst-affoltern.ch/sozialdienst.php?t=Organigramm%2BZweckverband&read\\_group=22](http://sozialdienst-affoltern.ch/sozialdienst.php?t=Organigramm%2BZweckverband&read_group=22)

Suppan, M. (kein Datum). [www.nachhaltigkeitsmanagement.at](http://www.nachhaltigkeitsmanagement.at). Abgerufen am 08. 04 2017 von [nachhaltigkeitsmanagment.at/joomla/naachhaltigkeit/sustainability-managment/15-tripple-bottom-line-ansatz-.html](http://nachhaltigkeitsmanagment.at/joomla/naachhaltigkeit/sustainability-managment/15-tripple-bottom-line-ansatz-.html)

WinfWiki. (kein Datum). [www.wi-form.de](http://www.wi-form.de). Abgerufen am 26. 04 2017 von [winfwiki.wi-form.de/index.php/Bild:ReineProjektorganisationJPG](http://winfwiki.wi-form.de/index.php/Bild:ReineProjektorganisationJPG)

Zürcher Unterländer. (13. Februar 2017). [www.zuonline.ch](http://www.zuonline.ch). Abgerufen am 17. 04. 2017 von <http://www.zuonline.ch/dielsdorf/gemeindefusion-ist-in-der-endphase/story/29145597>

## Anhang

Anhang 1	Auszug Gemeindeordnung Gemeinde Knonau
Anhang 2	Geschäftsordnung Gemeinde Knonau
Anhang 3	Projektauftrag „SoNeK“
Anhang 4	Leitfaden Experten-Interviews
Anhang 5	Dokumentation PIXAS
Anhang 6	Dokumentation TaskCockpit