

Christina Peussner & Nicole Malavasi

INTERINSTITUTIONELLE UND INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT ZUR KREISLAUFWIRTSCHAFT IM BERGISCHEN STÄDTEDREIECK

Kurzfassung

Das zentrale Projektziel von bergisch.circular ist die Bündelung von Kräften und Kompetenzen der Kommunen, um synergetisch Strukturen des zirkulären Handelns zu verankern. Dieser Beitrag stellt die interkommunale und auch interinstitutionelle Kooperation der Zusammenarbeit des Teams im Projekt „bergisch.circular“ im strukturschwachen bergischen Städtedreieck (Remscheid, Solingen, Wuppertal) dar. Die Strukturen des Projekts werden im Hinblick auf ihren Erfolgsbeitrag und die Hürden in der Zusammenarbeit analysiert. Hervorgehoben werden die Rolle und Bedeutung von An-Instituten im Projektgefüge, da von diesen maßgebliche Impulse für die Anwendung innovativer Methoden in der Zusammenarbeit ausgingen. Es werden zudem die Teambildung unter Coronabedingungen als auch die raumstrukturellen Bedingungen der beteiligten Kommunen thematisiert.

Projekthintergrund

Das Projekt „bergisch.circular“ verfolgt das Ziel, die inner- und interkommunalen Strukturen der drei bergischen Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal auf kreislauffähige Strukturen hin zu untersuchen und neue Ideen zur Umsetzung zu entwickeln. Die kommunalen Verwaltungen weisen bisher kaum zirkuläre Strukturen auf und es existieren weder im kommunalen Umfeld – noch im wissenschaftlichen Bereich – Blaupausen für ein integriertes, kreislaufförderndes interkommunales Verwaltungssystem.

Unter kommunaler Zusammenarbeit wird im Projekt verstanden, dass die drei bergischen Städte sich thematisch miteinander austauschen, um gemeinsame Prozesse zu entwickeln. Dadurch können zukünftig eventuell Kosten eingespart werden und Ressourcen in einem gemeinsamen Kreislauf genutzt werden. Die *Projektmotivation* liegt in der Beantwortung der Frage begründet, wie interkommunale Verwaltungsstrukturen aussehen könnten, damit diese Kreislaufwirtschaft im Verwaltungshandeln nachhaltig integrieren und somit einen strukturstärkenden Effekt haben. Um sich dieser Frage anzunähern, wurde ein Team aus insgesamt fünf Institutionen zusammengestellt. Die Herausforderungen für die Arbeit eines interinstitutionellen und interkommunalen Teams werden im Folgenden dargestellt.

Demografische Ausgangslage der Region

Kennzeichnend für die drei Städte des bergischen Städtedreiecks ist die vorherrschende Strukturschwäche und die topografische Lage, insbesondere die Berg- und Tallage und die damit verbundenen wirtschaftlichen Herausforderungen. Diese wirken sich auf die finanziellen und die personellen Möglichkeiten der Kommunen aus. Alle drei Städte sind aufgrund der unausgeglichene Haushaltslage wenig innovationfähig. Auch die hohe Arbeitslosigkeit und die steigenden Unternehmensinsolvenzen belasten die drei Städte sehr.

	WUPPERTAL	SOLINGEN	REMSCHIED
Einwohnerzahl	Ca. 360.000	Ca. 165.000	Ca. 115.000
Arbeitslosenquote	9,3 %	8,1 %	8,1 %
Unterbeschäftigungsquote	14,5 %	10,4 %	10,3 %
Kommunale Beschäftigte	Ca. 5.000	Ca. 3.300	Ca. 2.000

Diese Zahlen zeigen die aktuelle Situation des bergischen Städtedreiecks. Die Unternehmens- und Verbraucherinsolvenzen sind ebenfalls in den letzten drei Jahren gestiegen.

Demografische Informationen der 3 Städte

Quelle:
Bundesagentur für Arbeit, Februar 2024, www.wuppertal.de, www.solingen.de, www.remscheid.de

Projektstruktur

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit sind die Projektbeteiligten - Stadt Wuppertal, Stadt Solingen, Stadt Remscheid, Neue Effizienz und das Wuppertal Institut - darauf angewiesen, dass ein intensiver Austausch über die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Institutionen stattfindet. Deshalb ist neben der interkommunalen auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit ein besonderes Merkmal dieses Projekts.

Grundstein des Projekts ist eine enge Zusammenarbeit der Projektbeteiligten sowie eine intensive Kommunikation in die Kommunen hinein. Hierfür sind die in den Kommunalverwaltungen der drei

Das Projekt

"bergisch.circular – Die kreislauffördernde Kommune in der Praxis" ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme "REGION.innovativ – Kreislaufwirtschaft".

Ziel des Projekts ist die Erarbeitung und Etablierung interkommunaler zirkulärer Strukturen und kreislauffördernder Anpassungen in den Kommunalverwaltungen des Bergischen Städtedreiecks in Wuppertal, Solingen und Remscheid. Dazu erarbeiten die Projektbeteiligten mit der Design Thinking Methode entsprechende Lösungsvorschläge und -formate, testen und optimieren diese. Die Schwerpunktthemen, die interkommunal betrachtet werden, sind Abfallvermeidung, zirkuläres Bauen, öffentliche Beschaffung. Durch die Schaffung einer regionalen Circular Economy sollen Synergien entstehen, die zu einer Strukturförderung der gesamten Region beitragen.

Weitere Informationen zum Projekt: <https://bergisch-circular.de/>

Kommunen eingerichteten Projektstellen verantwortlich, welche das Wissen- und Prozessmanagement übernehmen. Die Projektkoordination durch die Neue Effizienz sowie die wissenschaftliche Begleitung durch das Wuppertal Institut stehen den Kommunen unterstützend zur Seite.

Beide An-Institute zeichnen sich durch eine Organisationskultur aus, die, im Vergleich zu der der städtischen Verwaltungen, flachere Hierarchien aufweist und durch themenübergreifende Kooperation gekennzeichnet ist. Die stark hierarchischen Verwaltungsstrukturen, die zahlreichen formalen Vorgaben unterliegen, verlängern in den Kommunen oftmals die Entscheidungsprozesse. Auch die themenübergreifende Zusammenarbeit mit verschiedenen zuständigen Ämtern ist durch die Einhaltung der Dienstwege erschwert.

Projektstruktur

Quelle: bergisch-circular

Interkommunale Zusammenarbeit



Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit finden mittlerweile auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Rechtsformen statt. Sie sind häufig durch Synergieeffekte wie Kosten- und Aufwandseinsparungen motiviert, können aber auch strategisch – so etwa in der Regionsbildung – Erfolge verzeichnen. In Innovationsbereichen können durch interkommunale Kooperationen Fehl- und Doppelinvestitionen vermieden werden (vgl. Hinz 2018; von Kardorff 1998). Diese etwaigen Vorteile gehen allerdings mit Steuerungsproblemen einher, die es durch entsprechende, häufig komplexe, Governance Strukturen zu verringern gilt (vgl. Hinz 2018). Diese Strukturen bilden den Rahmen und die

Prinzipien, die die Interaktion der Beteiligten im Rahmen der Kooperation organisieren (vgl. Benz & Fürst 2013).

Die Einführung und Etablierung kreislaufwirtschaftsfähiger Strukturen als innovativen Ansatz erfordert ein Umdenken von bisherigen Abläufen und Gewohnheiten und ist besonders in recht starren Verwaltungsstrukturen eine Herausforderung. Zu berücksichtigen ist, dass Kreislaufwirtschaft eine freiwillige Aufgabe und keine kommunale Pflichtaufgabe ist. Interkommunales Vorgehen weist Potenziale für eine strategische Regionalisierung des Innovationsansatzes aus sowie für die Nutzung von Synergieeffekten. Interkommunale Kooperationen finden zwischen den bergischen Städten bereits in vereinzelt Bereichen wie etwa bei der IT-Sicherheit und dem Bergisches Service Center statt. Die drei Städte bilden aufgrund ihrer konstitutiven Merkmale wie räumliche Nähe, ähnliche Topografie und vergleichbaren (wirtschaftlichen) Entwicklungsdeterminanten, Verflechtungsstrukturen und gemeinsamer Identität eine strategische Region (vgl. Prieb 2001). Zu berücksichtigen ist jedoch der Größenunterschied zwischen den drei Kommunen (siehe Tabelle 1) sowie das Spannungs- und Konkurrenzverhältnis, das sich aus den Gemeinsamkeiten und den prekären Haushaltslagen ergibt.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Über die interkommunale Zusammenarbeit in Projekten liegen bislang wenig belastbare Forschungsergebnisse vor, was die Erfolgsdeterminanten betrifft (vgl. Hinz 2018). Noch weniger erforscht sind die Strukturen von Projekten, die zusätzlich zur interkommunalen Projektpartnern auch An-Institute umfassen. Dies ist das Außergewöhnliche am Forschungsvorhaben „bergisch.circular“, welches sowohl die interkommunale als auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit umfasst.

Die Besonderheit der Zusammenarbeit ist, dass die Kooperation auf drei Ebenen stattfindet. Zum einen findet ein Austausch auf organisationaler Ebene statt, das meint, dass die verschiedenen Orga-

nisationen miteinander interagieren. Des Weiteren wird die interpersonelle Ebene angesprochen, die Kooperation der einzelnen Personen. Die dritte Ebene ist die des Kooperationszusammenhangs, die sich aus allen Beteiligten und für alle Beteiligten durch das Projekt neu ergeben hat. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Rolle der Einzelpersonen entscheidend. Die Projektbeteiligten sind die fachlichen Vertreter ihrer Organisation, und hierdurch auch dem System der Herkunftsorganisation unterworfen (vgl. Seckinger 2015).

Die interkommunale und interinstitutionelle Projektarbeit im Rahmen von „bergisch.circular“ erfolgt ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Dies ist die einfachste Form der Zusammenarbeit. Der gemeinsame Projektantrag gibt den Rahmen vor, welcher zu Beginn der Zusammenarbeit an die Organisationsstrukturen der teilnehmenden Kommunen und An-Institute angepasst werden muss. Für die interkommunale Kooperation bedeutet dies, dass die mehrschichtige Principal-Agent Beziehung der Kommunalverwaltung aus Bürgerschaft, Politik, Kommunalbediensteten um eine Ebene erweitert wird (vgl. Hinz 2018). Die Principal-Agent Beziehungen in den beteiligten An-Instituten sind hierbei weitaus weniger gestuft, aber auch hier wird eine zusätzliche Ebene ergänzt. Principal-Agent Beziehung meint die Beziehung zwischen einem Auftraggeber, dem Principal, und dem Auftragnehmer, dem Agent, wobei der Agent den Auftrag des Principals erfüllt. Die Beziehung ist geprägt durch asymmetrische Informationen. Im Projektkontext bedeutet dies, dass vor allem die interne Rückkopplung in die Verwaltung regelmäßig sichergestellt sein muss.

Dies verdeutlicht die grundlegenden Unterschiede in der Arbeitsweise zwischen Kommunen und Instituten/Agenturen.

Herausforderungen und Hemmnisse

Die Projektarbeit zeichnet sich zum einen durch die nur zum geringen Grad formalisierten Strukturen aus und zum anderen durch die unterschiedlichen Unternehmenskulturen und Arbeits-

strukturen der Kommunen und An-Institute. Beides bringt für die Zusammenarbeit Herausforderungen mit sich.

Da das Projektziel sich an den Kommunen ausrichtet, stehen die kommunalen Verwaltungsstrukturen im Fokus des Forschungsvorhabens. Im Gegensatz zu den klar hierarchischen und dementsprechend rigiden Arbeitsstrukturen in der kommunalen Verwaltung, arbeiten die beiden An-Institute in flacheren Hierarchiestrukturen und einem deutlich flexibleren Setting.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit des Teams war deshalb von Anfang an durch die unterschiedlichen Organisationsstrukturen gekennzeichnet. Dies führte nach ca. einem Jahr zu einem ganztägigen Termin, an dem sich über die Herausforderungen und Erfahrungen innerhalb der unterschiedlichen Strukturen ausgetauscht wurde. Ziel dieses Termins war es, die Kommunikation innerhalb des Teams zu verbessern und Verständnis für die städtischen Strukturen zu vermitteln.

Dies zeigt die besondere Herausforderung interinstitutioneller Zusammenarbeit. Zum einen ist die Steuerung der Zusammenarbeit durch eine gesteigerte Komplexität charakterisiert. Es bedarf einer stetigen Rückkopplung zwischen Organisation und Kooperationsteam. Dies ist bei den Kommunalbediensteten deutlich ausgeprägter als bei den An-Instituten, da diese in ihrer originären Rolle an der Kooperation teilnehmen.

Die Anfangsphase des Projekts im Juni 2021 fand unter Corona Restriktionen statt. Dies hat sich erschwerend auf der Ebene des Kooperationszusammenhangs niedergeschlagen und auch bei der Kommunikation in die kommunalen Herkunftsorganisationen. Hiervon waren vor allem das Klären von Zuständigkeiten und die Bildung der informellen Kommunikationswege betroffen. Dies hat sich hemmend auf die Entwicklung verlässlicher Strukturen ausgewirkt. Die Grundlage für die interinstitutionelle und interkommunale Kooperation bedarf dieser zwingend, um produktiv agieren zu können.

Ausblick für zukünftige Projekte

Aufgrund unserer Erfahrungen in Verbindung mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen können wir sagen, dass die interinstitutionelle Zusammenarbeit als einfachste Form der interkommunalen Zusammenarbeit viele Möglichkeiten und Herausforderungen mit sich bringt.

Um die Chancen dieser Art der Zusammenarbeit effektiv nutzen zu können, ist es sinnvoll in der ersten Projektphase über die vorhandenen Doppelsebenen zu sprechen und klare Strukturen zu schaffen. Die Kommunikation innerhalb des Teams ist der Garant für eine erfolgreiche Kooperation.

Die erforderlichen Rückkopplungen in die kommunalen Herkunftsorganisationen müssen zeitlich mit in die Meilensteinplanung und in das Projektmanagement aufgenommen werden. Hierdurch können Konflikte innerhalb des Teams vermieden werden.

Die ständige Reflexion nicht nur über Inhalte, sondern auch über das kooperative Miteinander, bildet einen wichtigen Lernprozess bei interkommunalen und besonders bei interinstitutionellen Projekten. Auch können diese Erfahrungen intrakommunal für interne Arbeitsgruppen umgesetzt werden.

Die Autorinnen

Christina Peussner, Projektmitarbeiterin bergisch-circular, Angestellte der Stadt Wuppertal, christina.peussner@stadt.wuppertal.de

Nicole Malavasi, Projektmitarbeiterin bergisch-circular, Angestellte der Stadt Wuppertal, nicole.malavasi@stadt.wuppertal.de

Literatur

- » Benz, A. & D. Fürst. (2003). Regionen – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B./ Pröhl, M. (Hrsg.) Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, 11 – 66. Verlag Bertelsmann, Gütersloh.
- » Priebes, A. (2001). Neubau der Region. In: Blanke, B./ Bandemer, S. von/Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform, 134–143. 2. Auflage. Opladen.
- » Hinz, E. (2018). Interkommunale Zusammenarbeit. In: Voigt, R. (Hrsg.) Handbuch Staat. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_134
- » Seckinger, M. (2015). Kooperationen in Netzwerken Früher Hilfen. In: Sozial Extra 39, 45–47 (2015). <https://doi.org/10.1007/s12054-014-9002-7>
- » Von Kardorff, E. (1998). Kooperation, Koordination und Vernetzung. Anmerkungen zur Schnittstellenproblematik in der psychosozialen Versorgung. In: Röhrle, B./ Sommer, G./ Nestmann, F. (Hrsg) Netzwerkinterventionen, 203–222. dgvt Verlag, Tübingen.

