



Online-Workshop „Interkommunale/regionale Kooperation in der Kreislaufwirtschaft“ am 13. November 2023

Dokumentation

Moderation: KomKomIn

Lutke Blecken, Institut Raum und Energie, Dr. Stephanie Bock, Difu

Begrüßung und Einführung

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie, Dr. Christian Strauß, PTJ

Lutke Blecken begrüßt die Teilnehmenden des Online-Workshops zum Thema Interkommunale/regionale Kooperation in der Kreislaufwirtschaft. Der Workshop richtet sich in erster Linie an die Vorhaben aus der BMBF-Fördermaßnahme „REGION.innovativ-Kreislaufwirtschaft“. Zugleich sind aber auch die Vorhaben aus der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ eingeladen, ihre Erfahrungen und Erkenntnisse einzubringen.

Das Thema wurde bereits auf einem Workshop bei der Fachkonferenz in Jena im Mai 2023 diskutiert. Dabei zeigten sich eine große Bandbreite von Ansätzen und gleichzeitig viele noch offene Fragen. Deshalb soll auf diesem Workshop die Thematik vertieft werden, basierend auf den jetzt vorliegenden (Zwischen-)Ergebnissen der Vorhaben. Der Workshop ordnet sich in einen Forschungsbaustein des wissenschaftlichen Begleitvorhabens „Kom-KomIn“ ein, in dem diese Ansätze analysiert und Schlussfolgerungen für erfolgreiche interkommunale/regionale Kooperationen in der Kreislaufwirtschaft erarbeitet werden.

Dr. Christian Strauß weist darauf hin, dass interkommunale bzw. regionale Kooperationen im Themenfeld „Kreislaufwirtschaft“ – im Gegensatz zu anderen Themenfeldern – noch nicht etabliert sind und daher auch das Wissen über Ansätze und Potenziale, aber auch zu Hemmnissen interkommunaler und regionaler Kooperation in der Kreislaufwirtschaft fehlt. Um Kooperationen in der Kreislaufwirtschaft zu befördern und neue Erkenntnisse zu gewinnen, ist für die Vorhaben aus der BMBF-Fördermaßnahme „REGION.innovativ-Kreislaufwirtschaft“ interkommunale bzw. regionale Kooperation ausdrücklich ein Förderatbestand. Dabei zeigt sich in den Verbundprojekten, dass die Definition und Konkretisierung interkommunaler bzw. regionaler Kooperation in der Kreislaufwirtschaft sehr differenziert ist und sich z.T. deutlich von Kooperationen in anderen Themenfeldern unterscheidet.

1



Regionale und interkommunale Kooperation: (auch) ein Thema in der Kreislaufwirtschaft?!

Dr. Stephanie Bock, Deutsches Institut für Urbanistik

Ausgangslage interkommunaler bzw. regionaler Kooperation in der Kreislaufwirtschaft ist, dass Antworten auf aktuelle Herausforderungen und Handlungsoptionen zwar vor Ort, d.h. in den Städten, Gemeinden und Landkreisen gefunden werden müssen, zugleich aber die Komplexität der Aufgaben angesichts zurückgehender Ressourcen zu einer zunehmenden Überforderung von Politik und Verwaltung führt. Kommunale Handlungsfähigkeit gerät zunehmend an ihre Grenzen. Da die Akteure alleine überfordert sind, gilt es, gemeinsam neue Lösungswege zu suchen. Neue Spielräume können sich dabei durch interkommunale Zusammenarbeit ergeben.

Dr. Stephanie Bock erläutert aufbauend auf den Ergebnissen einer Kommunalbefragung in der Region München Themen und Ziele, Potenziale, mögliche Formate und Herausforderungen von Kooperationen. Dabei arbeitet sie die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit sowie räumlicher und/oder thematischer Kooperation heraus und weist auf den Prozess vom informellen Austausch über die Etablierung verbindlicher Strukturen bis zur (Projekt-) Umsetzung interkommunaler Kooperation hin.

» *Präsentation im Anhang.*

2

Erkenntnisse aus der Befragung der Vorhaben

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Zur Vorbereitung des Workshops hat das Begleitvorhaben eine Befragung der Verbundvorhaben von „REGION.innovativ-Kreislaufwirtschaft“ durchgeführt.

Hinsichtlich der aufgebauten Kooperationsstrukturen zeigt sich, dass weniger interkommunale Kooperationen, als vielmehr regionale Netzwerke unterschiedlicher Institutionen unter Einbindung von Kommunen (und z.T. Landkreisen) im Sinne regionaler Kooperationen aufgebaut werden. Die Verbundprojekte entwickeln, ausgehend von den vorhandenen informellen Strukturen diese Kooperationsstrukturen als Basis für Abstimmungen zu formalisieren und über die Laufzeit hinaus zu verstetigen. Dabei sind teilweise große Herausforderungen zu bewältigen. Die kooperativ bearbeiteten Themen spiegeln die Vielfältigkeit des Handlungsfeldes Kreislaufwirtschaft wider und reichen vom Baubereich über den Abfallsektor, die Wasserwirtschaft bis zu Wärmeplanung.

Herausforderungen liegen ähnlich wie bei interkommunaler Kooperation in der fehlenden Einsicht in die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit, in fehlenden Ressourcen, in technischen und organisatorischen Hürden, einem fehlenden Kümmerer, unzureichendem Ver-



trauen und fehlender Augenhöhe. Eine besondere Herausforderung liegt darin, den Kooperationsnutzen für die Kreislaufwirtschaft zu ermitteln und aufzuzeigen. Weiterhin zeigt sich, dass neben (oder anstelle) der interkommunalen Kooperation die intrakommunale Kooperation zwischen unterschiedlichen Fachämtern erforderlich ist. Kreislaufwirtschaft stellt als ein Sektor übergreifendes Handlungsfeld insofern spezifische Anforderungen an Kooperation.

Herausforderungen, Erfahrungen und erste Empfehlungen für Kooperationen in der Kreislaufwirtschaft

Prof. Dr. Elmar Hinz, Professur für Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Nordhausen, Verbundprojekt CarboMass

Ziel des Verbundprojektes CarboMass ist es, Klärschlamm im Südharz zur weiteren Verwertung zu nutzen. Zentrales Merkmal für eine Kooperation bzw. Zusammenarbeit ist, dass es dabei zu einem verbindlichen Leistungsaustausch zwischen Organisationen bzw. in einem (regionalen) Netzwerk kommt. Hierfür muss in einem ersten Schritt geklärt werden, was das Ziel des Leistungsaustauschs ist und was dazu getauscht werden soll. In einem zweiten Schritt sollte eine Analyse des Marktumfeldes erfolgen, um den Stand von Ziel und Tauschidee vergleichen zu können. Ein dritter Schritt dient der Klärung, wie das Ziel im bestehenden Regulierungsumfeld zu erreichen ist.

Prof. Hinz stellt fest, dass Kooperationen im und mit dem öffentlichen Sektor mehr Zeit und Vorlauf brauchen als nur unter privaten Akteuren, zugleich eine Kreislaufwirtschaft aber nur mit wirkungsvollen Kooperationen erreicht werden kann. Diese wiederum werden möglich, wenn sie als freiwilliger Leistungsaustausch verstanden werden. Prof. Hinz plädiert daher dafür, nicht über das „ob“, sondern über das „wie“ von Kooperationen zu diskutieren.

» Präsentation im Anhang.

3

Diskussion einzelner Themenschwerpunkte

Im Plenum diskutieren die Teilnehmenden einzelne Themenschwerpunkte, angereichert durch Statements aus den Verbundvorhaben.

Kooperationsthemen:

Die Verbundvorhaben verfolgen zwei unterschiedliche Zugänge in ihren Vorhaben: Einige der Vorhaben fokussieren sich auf ein Thema, vertiefen dieses und leiten Überlegungen zur Kooperation ab. Andere Vorhaben bearbeiten mehrere Themen und rücken Koopera-



tionsstrukturen in den Mittelpunkt, wobei deutlich wird, dass jedes Thema eigene Strukturen der Zusammenarbeit benötigt. Von Bedeutung ist, ob es sich dabei um ein etabliertes kommunales oder um ein neues Thema handelt.

Dr. Ulrike Schinkel, IZES gGmbH, erläutert für das Verbundprojekt Konnekt den gewählten Ansatz, Kreislaufwirtschaft thematisch breit zu bearbeiten (Energie, Stoffströme, Wohnen, Gewerbe, Flächenmanagement und Grüngut). Ein Fokus liegt dabei auf Ressourcen- und Flächenmanagement. Das Vorhaben zielt darauf, diese Themen durch gemeinsames Verwaltungshandeln, Wissensmanagement und Akteursnetzwerke miteinander zu verbinden.

Kooperationsstrukturen

Übergreifend wird festgehalten, dass für viele Aspekte der Kreislaufwirtschaft ein interkommunaler bzw. regionaler Handlungsraum erforderlich ist. Diese unterscheiden sich zwar hinsichtlich der Rahmenbedingungen. In allen Fällen ist allerdings Freiwilligkeit ein Kennzeichen der Kooperation. Der Aufbau von Kooperationsstrukturen wird entlang eines Prozesses von informeller Abstimmung bis hin zu einer Projektumsetzung in formellen Strukturen beschrieben.

Katja Searles, Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde, erläutert die Kooperationsstrukturen im Verbundprojekt zirkulier.BAR und die besondere Rolle der Kreiswerke Barnim als kreiseigenes, interkommunales Unternehmen. Sie hebt hervor, dass die kreisangehörigen Kommunen Aufgaben an die Kreiswerke übertragen können. Diese können als GmbH zugleich flexibel am Markt agieren und weisen somit eine größere Offenheit für Innovationen auf. Auch in einigen der anderen Verbundprojekte spielen neben den Landkreisen als überörtliche Akteure ausgegliederte kommunale Tochtergesellschaften als Unternehmen eine wichtige Rolle, die agiler und flexibler agieren können.

Hinsichtlich funktionierender Kooperationsstrukturen wird auf die Bedeutung von Kommunikationskanälen hingewiesen: So muss der Mehrwert der Zusammenarbeit aufgezeigt werden, um kommunale Vertreter*innen für interkommunale Anliegen zu mobilisieren.

Akteure

Maike Demandt, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, erläutert, wie im Verbundprojekt bergisch.circular unterschiedliche Akteure (Städte, Tochtergesellschaften und Wirtschaft) über unterschiedliche Formate eingebunden werden. Im Vordergrund steht dabei die informelle Netzwerkbildung.

In der Diskussion werden folgende Akteure genannt, die an interkommunalen bzw. regionalen Kooperationen beteiligt sind:

- » Kommunen: Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise weisen deutliche Unterschiede auf, z. B. hinsichtlich ihrer Interessen und Zuständigkeiten.



- » Zu den Kommunen gehören auch kommunale Zweckverbände, die bereits themenbezogen, interkommunal und z.T. landkreisübergreifend agieren.
- » Eine Kooperation mit der Privatwirtschaft ist erforderlich, wenn auch in den formellen Strukturen eher schwierig. Ihre Mitwirkung hängt v.a. davon ab, ob ein Nutzen bzw. mögliche Geschäftsfelder eröffnet werden können. In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von „Staat und Markt“ diskutiert. Festgestellt wird, dass kommunale Themen auch in kommunaler Verantwortung bearbeitet werden sollten. Ein informeller Austausch mit der Privatwirtschaft wird jedoch als erforderlich erachtet. Private Public Partnerships sind im Rahmen der Umsetzung der Kreislaufwirtschaft für das Betreiben von Anlagen möglich, sie werden aber aufgrund fehlender Augenhöhe als unwahrscheinlich betrachtet.
- » Diskutiert wird auch die Rolle der Wissenschaft. Diese kann Treiber oder Kümmerer für die Prozesse sein und ermöglicht eine inhaltliche Reflektion. In Bezug auf Kooperationen sollten auch Politik- oder Verwaltungswissenschaften in die Projekte eingebunden ein.

Kooperationsthemen	Kooperationsstrukturen	Akteure
<p>zwei Zugänge in Vorhaben: etablierte kommunale oder neue Themen</p> <p>mehrere Themen, aber jeweils eigene Strukturen</p> <p>Fokus auf eine Themenstellung</p>	<p>interkommunaler / regionaler Handlungsraum</p> <p>unterschiedliche Voraussetzungen</p> <p>Freiwilligkeit</p>	<p>Städte & Gemeinden</p> <p>Gemeindeverbände</p> <p>Landkreise</p>
<p>Beispiel: Konnekt</p> <p>Fokus: Ressourcen- und Flächenmanagement</p> <p>Verwaltungshandeln</p> <p>Wissensmanagement</p> <p>Akteursnetzwerke</p>	<p>Prozess: informelle Abstimmung</p> <p>Projektumsetzung in form. Strukturen</p> <p>Beispiel: Kreiswerke Barnim</p> <p>Übertragung von Aufgaben der Kommunen</p> <p>Innovationsoffenheit</p> <p>Impulse zur Nachscharfung Regularien</p> <p>flexibles Agieren am Markt als GmbH</p> <p>Einbezug Ziele des Kreises</p> <p>Platzierung des Themas in Politik</p>	<p>Zuständigkeiten beachten</p> <p>Unterschiede Akteure beachten</p> <p>Zweckverbände</p> <p>politische Verbände der Gemeinden</p> <p>große kommunale Verflechtung</p> <p>Privatwirtschaft</p> <p>Einbezug erforderlich, aber formelle schwierig</p> <p>Frage des Nutzens, Geschäftsfelder</p> <p>"Staat vs. Markt"</p> <p>Kommunales Thema, kommunale Verantwortung</p> <p>Fokus: Kommunen, informeller Austausch: Privatwirtschaft</p> <p>PPP</p> <p>zielkuller:BAR: Organisationsmodelle von Anlagen</p> <p>Carbo.Mass: Augenhöhe unwahrsch einlich, eher Zulieferer</p>
<p>Beispiel: CarboMass</p> <p>Ziel: verbindlicher Leistungsaustausch</p> <p>Definition Leistungsaustausch</p> <p>Analyse Marktumfeld</p> <p>Umgang mit Regeln & Strukturen</p>	<p>ausgegliederte Tochtergesellschaften</p> <p>wichtige Rolle der Landkreise</p> <p>Wirtschaftsbetriebe</p> <p>agiles, flexibleres Vorgehen</p> <p>überörtliche Akteure</p> <p>Einbezug ermöglicht andere Ebenen</p>	<p>Rolle der Wissenschaft</p> <p>Treiber oder Kümmerer</p> <p>Politik-, & Verwaltungswissenschaft</p> <p>inhaltliche Reflektion</p>
<p>Beispiel bergisch.circular</p> <p>Abfall, Beschaffung, Bauen</p> <p>pol. Rahmenbedingungen in Kommunen beachten</p> <p>Nutzerorientierte Konzeption der Themen</p>	<p>Kommunikationskanäle aufbauen</p> <p>Mehrwerte aufzeigen</p> <p>kommunale Vertreter für int. Anliegen mobilisieren</p>	<p>Beispiel bergisch.circular</p> <p>unterschiedliche Formate je nach Akteur</p> <p>v.a. Netzwerkbildung</p> <p>Städte, Tochtergesellschaften</p> <p>informell: Wirtschaft</p>



Defizite und Hemmnisse

Thomas Winkelmann, Regionale Aktionsgruppe Saale-Holzland e.V., erläutert die im Verbundvorhaben IRRMa aufgetretenen Defizite und Hemmnisse. Als größte Herausforderung identifiziert er das Stadt-Land-Gefälle im Landkreis, das zu einer fehlenden Augenhöhe zwischen den Beteiligten führt. Die kommunalen Akteure konzentrieren sich auf ihre Pflichtaufgaben oder ihren Wirkungskreis und vernachlässigen mögliche Synergien. Somit fehlt z.T. die Einsicht in die Notwendigkeit einer Kooperation.

Die anderen Vorhaben nennen in diesem Zusammenhang fehlende Ressourcen und eine fehlende Förderung, der Kooperationsaufwand, die Befürchtung, dass eine Zusammenarbeit die kommunale Selbstverwaltung beschränken könnte, sowie Hemmnisse bezüglich der rechtlichen Umsetzung (z. B. bei Kooperationsverträgen) oder bürokratische Hemmnisse (z. B. bei der Einrichtung einer gemeinsamen Personalstelle).

Defizite und Hemmnisse			Unterstützungsbedarfe / Empfehlungen		
fehlende Augenhöhe	Konzentration auf Pflichtaufgaben und Wirkungskreis	Wirkungskreise Landkreis + Kommunen zusammen bringen	Gesetzliche Regulierungen	trotz Regulierungen Lösungen finden	Anpassungen z.B. Kreislaufwirtschaftsgesetz
Ressourcen	fehlende Förderung	Kooperationsaufwand	Zeit und Ressourcen	Ressourcen und Kapazitäten schaffen	mehr Zeit und Vorlauf für Projekte
Befürchtung Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung	rechtliche Umsetzung	Bürokratische Hemmnisse, z.B. bei gem. Stelle		Landesförderungen	Wissensmanagement
			experimentelle Räume nutzen	gemeinsames Personal, Bürokratie umgehen	
			Mehrwert ermitteln, aufzeigen und erzielen	zu Beginn Ziele von handelnden Personen klären	gute Beispiele vermitteln
				Projekte zum Abschluss bringen!	Ergebnisse an Politik vermitteln
			informellen Austausch initiieren	persönliche Ebene herstellen	"neutrale" Akteure als Treiber identifizieren
			juristische Unterstützung	Kooperationsverträge, rechtl. Unsicherheiten vermeiden	Gesetz interkom. Gemeinschaftsarbeit



Unterstützungsbedarfe und Handlungsempfehlungen

Die Teilnehmenden benennen abschließend folgende Unterstützungsbedarfe und Handlungsempfehlungen:

- » Da Landesregulierungen z. T. regionale Lösungen in der Kreislaufwirtschaft erschweren, ist es erforderlich, trotz dieser Hemmnisse regionale und eventuell kleinräumigere Lösungen zu finden und hierfür Ressourcen einzuplanen. Mittelfristig ist auch auf rechtliche Anpassungen entsprechender Gesetze wie dem Kreislaufwirtschaftsgesetz hinzuwirken.
- » (Forschungs-)Projekte zur interkommunalen bzw. regionalen Kooperation in der Kreislaufwirtschaft benötigen mehr Zeit und Vorlauf, um angemessene Kooperationsstrukturen aufbauen zu können. Hierfür sind entsprechende Ressourcen und Kapazitäten zu schaffen. Entsprechende Ansätze sollten durch die Länder gefördert werden. Ein Ansatz zum Umgang mit Ressourcenmangel wird in einem gemeinsamen Wissensmanagement gesehen, da durch Synergien Arbeitsabläufe in den beteiligten Institutionen vereinfacht und damit Ressourcen gespart werden könnten.
- » Empfohlen wird, experimentelle Räume, wie sie Forschungsvorhaben bieten, zu nutzen und zu gestalten. Dies betrifft z. B. gemeinsame Personalstellen.
- » Bereits vor Beginn sollte der Mehrwert der Kooperation für die Beteiligten ermittelt und aufgezeigt werden, bspw. durch die Vermittlung guter Beispiele. Dies schließt eine transparente Auseinandersetzung mit den Interessen der Beteiligten ein, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Genauso wichtig ist es, Projekte zum Abschluss zu bringen und die erzielten Ergebnisse der Politik zu vermitteln.
- » Hilfreich ist in jedem Fall ein informeller Austausch, der eine persönliche Ebene und Vertrauen herstellen kann. „Neutrale“ Akteure als Treiber für Abstimmungsprozesse sollten gezielt identifiziert und eingebunden werden.
- » Erforderlich ist eine juristische Unterstützung, wie Kooperationen gestaltet werden können, z. B. hinsichtlich Kooperationsverträgen nach den Gesetzen über interkommunale Gemeinschaftsarbeit.

