



Doris Schmied (Herausgeber)  
Wüstenrot Stiftung (Herausgeber)  
**Kooperation in ländlichen Räumen**



Doris Schmied  
Wüstenrot Stiftung Hrsg.

**Kooperation  
in ländlichen Räumen**

Cuvillier Verlag Göttingen

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/7243>

Copyright:  
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,  
Germany  
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>

# Aspekte der *Governance* von Kooperationen in Kommunen

Karl Martin Born [Universität Vechta]

## Kurzfassung

Zusammenarbeit und Kooperation werden häufig im Kontext der Dorf- oder ländlichen regionalen Entwicklung als entscheidende Elemente genannt, die zu positiven Effekten führen. Die Möglichkeiten und der Mehrwert von Kooperationsbeziehungen innerhalb von und zwischen Kommunen sind aber vor allem in einem multiskalaren und multithematischen Kontext zu analysieren. Dabei stellt sich heraus, dass die mit Zusammenarbeit und Kooperation eng verbundene Steuerungsform der *Governance* gerade in ländlichen Kommunen von komplexen, mehrdimensionalen Aspekten geprägt ist. Aus dieser Perspektive zeigt der vorliegende Beitrag die Schwierigkeiten, die mit Kooperationsbeziehungen verbunden sind, und diskutiert sie kritisch. Im Mittelpunkt stehen daher Fragen der Legitimation von Kooperationen sowie der Berücksichtigung aller relevanten Bevölkerungsgruppen im Gegensatz zur Umsetzung von Partikularinteressen.

## Abstract

In the context of rural/regional development, working together respectively cooperation are frequently cited as important elements for generating positive effects. However, the possibilities as well as the added-value of cooperative relations in and among municipalities have to be analyzed in a multi-scalar and multi-topic context. Here it turns out that in rural municipalities governance, which is closely related to cooperation, is characterized by complex, multi-dimensional aspects. The present contribution uses this perspective to demonstrate and scrutinize the problems involved in cooperative relations, and focuses particularly on the questions of the legitimacy of cooperations as well as the inclusion of all relevant rural groups in contrast to the maintenance of vested interests.

## 1 Einleitung

Das Instrument der Kooperation auf unterschiedlichen Maßstabsebenen hat in jüngerer Zeit wieder an Bedeutung gewonnen: Tagungen greifen diese Thematik auf und beleuchten sie aus unterschiedlichen Perspektiven (neben dem 19. Dorfsymposium bspw. auch eine Tagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung/ARL), Zeitschriften setzen den Schwerpunkt von ganzen Ausgaben in diesem Feld (zuletzt die Agrarsoziale Gesellschaft e. V./ASG) und Ministerien lassen Gutachten zu diesem Themenbereich erstellen (BLE 2012). Dabei handelt es sich eigentlich nicht um einen neuen Ansatz der Orts- und Regionalentwicklung, Kooperation wurde schon früher intensiv diskutiert, propagiert und schließlich sogar in das Raumordnungsgesetz aufgenommen (bspw. § 13 ROG zu Städtenetzen). PRIEBIS stellte bereits 1998 „Kooperations- und Konsensstrategien der Raumordnung“ vor; FÜRST und KNIELING definierten interkommunale und regionale Kooperation im Handwörterbuch der Raumordnung von 2005. Der neuerliche Bedeutungszugewinn von Kooperation hängt offenbar mit der Ausbreitung informeller Planungs-, Gestaltungs- und Umsetzungsmethoden zusammen und ist gleichzeitig im Zuge zurückgehender Ressourcen ein passendes Instrument zur Nutzung endogener Potentiale. Weiterhin werden Kooperationsbeziehungen heute auf unterschiedlichen thematischen und geographischen Ebenen realisiert: innerhalb von Ortsteilen, innerhalb von Kommunen, aber auch zwischen Ortsteilen und Kommunen.

Der vorliegende Beitrag soll die Möglichkeiten und den Mehrwert von Kooperationsbeziehungen in und zwischen Kommunen aufzeigen und insbesondere die multiskalaren und multithematischen Aspekte herausarbeiten. Er ist insofern nicht als Überblicksarbeit zu Kooperationsformen gedacht, wie sie die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung vorgelegt hat (BLE 2012). Aus der spezifischen Perspektive der *Governance*-Forschung werden dann die Schwierigkeiten und Probleme, die mit Kooperationsbeziehungen verbunden sind, aufgezeigt und kritisch diskutiert. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen stehen daher Fragen der Legitimation von Kooperationen, der Berücksichtigung aller relevanten Bevölkerungsgruppen im Dorf sowie der Umsetzung von Partikularinteressen.

## 2 Kooperation und *Governance* im Kontext der Dorfentwicklung

Der Begriff der **Kooperation** meint im Sinne der Orts- und Regionalentwicklung zunächst nur die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure.

Diese Zusammenarbeit kann unspezifisch sein, wenn wichtige Rahmenbedingungen nicht erläutert werden und in ihrer Ausgestaltung auch nicht Gegenstand der Diskussion sind. Andererseits können die Bedingungen und Inhalte der Kooperation auch in unterschiedlicher Weise vertraglich festgelegt sein. Das hat wesentliche Auswirkungen auf die Intensität der Zusammenarbeit, das Verhältnis der Kooperationspartner und letztlich auch die Ausgestaltung der Kooperation selbst, da so beispielsweise die Laufzeit der Kooperation, die Zusammensetzung der Kooperationspartner oder die inhaltliche Zielsetzung festgelegt werden können. Typische rechtliche Festlegungen von Kooperation reichen von einer nur mündlich vereinbarten Zusammenarbeit über den Abschluss von aufgabenbezogenen Verträgen bis hin zu der Gründung von gemeinsamen Tochterunternehmen, Gesellschaften oder Vereinen. Der Begriff der Zusammenarbeit bleibt unpräzise, weil ihm in unterschiedlicher Intensität thematische Festlegungen zugeordnet werden können: Zusammenarbeit kann für einzelne funktionale Teilbereiche (Wasser/Abwasser, Verkehr, Kultur), aber auch für generelle Ziele (Orts- und Regionalentwicklung) vereinbart werden. Aus Sicht der Regionalwissenschaften werden Kooperationen häufig als „weiche“ Steuerungsressourcen“ (DILLER 2004, 277) bezeichnet und den „harten“ Steuerungsressourcen Recht und Geld entgegengestellt.

Zusammenarbeit und Kooperation sind dabei deutlich von einer Arbeitsgemeinschaft zu differenzieren, da diese zielbezogen innerhalb eines Zeitkorridors eine spezifische Aufgabe bearbeitet; ihr Verstetigungsgrad ist als gering einzuschätzen, sie kann allerdings als Initiator für eine längerfristige Zusammenarbeit dienen.

Für die Betrachtung von Kooperation aus der *Governance*-Perspektive ist es zielführend, Kooperationen nach den spezifischen Konstellationen der beteiligten Akteure zu differenzieren.

Eine erste Form der Kooperation in bzw. zwischen Kommunen liegt vor, wenn auf der kommunalpolitisch-administrativen Ebene Akteure zusammenarbeiten. Neben der „klassischen“ Zusammenarbeit zur Lösung infrastruktureller Aufgaben (z. B. Ver- und Entsorgung leitungsgebundener Infrastruktur, Flächennutzungsplanung, Kindergärten und Schulen, Jugendtreffs) gehören hierzu auch die Erledigung administrativer Aufgaben der Ortsteile durch die Gesamtgemeinde oder aber Kooperationen zwischen Ortsteilen. Diese Kooperationsbeziehungen können durch einfache Absprachen, vertragliche Festsetzungen oder Bildung eigener Unternehmen, formalisiert sein.

Als *Public-Private Partnerships* (PPPs) gelten Kooperationsformen zwischen der öffentlichen Hand und der Zivilgesellschaft, doch werden sie meist auf die Zusammenarbeit zwischen Kommunen bzw. Selbstverwaltungseinheiten und privaten Unternehmen reduziert. Unter PPPs sollen hier aber ausdrücklich auch alle Kooperationsformen fallen, die mit Akteuren des Dritten oder Vierten Sektors vereinbart werden; in diesen beiden Sektoren verfolgen die Nichtregierungsorganisationen bzw. nicht-organisierte Personen („Bürgergesellschaft“) gleichermaßen gemeinnützige Ziele.

Letztlich können auch die Akteure des zivilgesellschaftlichen Bereichs, also Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen, miteinander kooperieren. Felder der Zusammenarbeit können dabei zum einen spezifische Sektoren sein: so können Wirtschaftsunternehmen, Vereine und Initiativen in einer oder mehreren Gemeinden auf gemeinsamen Tätigkeitsfeldern aktiv werden (z. B. in Spartenvereinen oder im Bereich der Denkmal- oder Landschaftspflege). Zum anderen ist diese Zusammenarbeit auch sektor- bzw. tätigkeitsfeldübergreifend denkbar: Die Durchführung von Dorffesten basiert meist auf der Zusammenarbeit von mehreren Vereinen oder Initiativen unterschiedlicher Tätigkeitsfelder sowie Unternehmen; die Einrichtung und das Betreiben eines Dorfladen bündelt ebenso die Aktivitäten unterschiedlicher Akteure.

Die hier aufgeführte Differenzierung der Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren mag überakzentuiert erscheinen, sie ist aber notwendig, um die spezifischen Herausforderungen derartiger Kooperationen auch angesichts der in der Forschung betonten vermeintlichen Asymmetrien zwischen Akteuren der öffentlichen Hand und der Zivilgesellschaft herausarbeiten zu können.

**Governance** ist zu einem fast inflationär gebrauchten Begriff geworden, dessen Definition aber schwer fällt. Arthur BENZ (2009, 15) verweist darauf, dass es keine Lehrbuchdefinition gibt, sondern dass ein Bündel unterschiedlicher Merkmale zusammen den Wesensgehalt von *Governance* ausmachen. Dieser Wesensgehalt kann aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und normativ bewertet werden.

Sinnvoll erscheint es an dieser Stelle, kurz auf die Entwicklung der *Governance*-Forschung einzugehen: Sie entstand in einem doppelten Prozess aus der Veränderung der Realität und deren Wahrnehmung bzw. Interpretation als neue Analysemöglichkeit von Veränderungen in Politik, Staat und Gesellschaft. Einerseits entstanden neue Beziehungsmuster zwischen Politik, Staat und Bürgern und andererseits neue Interpretations- und Analysemög-

lichkeiten dieser Veränderungen. *Governance*-Forschung ist eine Reaktion auf ein Steuerungsversagen herkömmlicher politischer Planungsprozesse und versucht die komplexe Steuerung von Entwicklungsprozessen in den Mittelpunkt zu stellen. Zur Illustration: Politische Prozesse sind sowohl in ihrer Wirkung als auch in ihrer Gestaltung nicht mehr auf eine Verwaltungsebene beschränkt. Man kann das als Grenzüberschreitung eigentlich über- oder untergeordneter Gremien missbilligen, muss aber zugeben, dass dadurch sowohl externe Effekte für andere Gemeinden als auch durch Netzwerkbeziehungen gewollte Beziehungen geschaffen wurden. Ebenso sieht unsere Wirtschaftsverfassung in Teilen das Wirken von Verbänden vor, genauso wie eine soziale Marktwirtschaft davon lebt, Sozialpartner einzubinden. Funktionale, sektorale und themenbezogene Verflechtungen einschließlich der damit verbundenen Interdependenzen wurden bislang mit Hilfe von Rechtssetzungen und Finanzströmen geregelt; im Zuge von Finanzknappheit, Privatisierungstrends oder *Public-Private Partnerships* justiert sich das System neu.

Auch wenn der Begriff der *Governance* ursprünglich in der Institutionenökonomie genutzt wurde, um vertikale und horizontale Interaktionsmuster innerhalb von Unternehmen zur Verringerung von Transaktionskosten zu beschreiben, wurde der Begriff rasch von der Politikwissenschaft aufgegriffen. *Governance* meint die Art und Weise, wie die Tätigkeit des Regierens, Lenkens, Steuerns bzw. Koordinierens ausgeübt wird. Insofern erfasst *Governance* immer Institutionen, Prozesse und Inhalte.

Obgleich *Governance* inzwischen in diversen Ebenen und Funktionsbereichen sowohl als Analysekatgorie wie auch normatives Werkzeug genutzt wird (vgl. die 13 bei BENZ et al. 2007 aufgeführten Bereiche), können vier Kerninhalte identifiziert werden, die grundlegend für die folgendes Ausführungen sind:

- 1) *Governance* bedeutet Steuern und Koordinieren mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen Akteuren.
- 2) Steuerung und Koordination beruhen auf spezifischen Regelsystemen; diese Regelsysteme können stark reglementiert oder lose-traditionell im Sinne geringer Regelungsdichten sein.
- 3) Zu *Governance* zählen auch Interaktions- und Handlungsmuster, die sich im Rahmen von Institutionen ergeben. Der Institutionenbegriff ist hier aus politikwissenschaftlicher Perspektive weit zu fassen und umfasst Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, Traditionsverbände usw. Institutionen strukturieren als ein System aus Regeln soziale Interaktionen.



- 4) Die oben genannte Steuerung und Koordinierung von Systemen, Institutionen und Interaktionsmustern überschreitet in der Regel die herkömmlichen Grenzen von Organisationen – insbesondere von Staat und Gesellschaft. Im Kontext der Regionalforschung, die sich mit *Governance* beschäftigt, spricht man von öffentlicher Hand, Unternehmen und der Bürgergesellschaft.

### 3 Besonderheiten von *Governance* in ländlichen Räumen

Im begriffsgeschichtlichen Kontext der Institutionenökonomie und Politikwissenschaft ist *Governance* zunächst kein mit Raumkategorien verbundener Erklärungs- und Analyseansatz; ebenso wenig gehen die einschlägigen Studien (FÜRST 2007, HOLTKAMP 2007) auf Spezifika einzelner Raumkategorien ein. BÖCHER et al. (2008, 14) argumentieren zwar, dass die Herausforderungen ländlicher Räume nun durch *Regional Governance* zu lösen seien, gehen aber nicht auf die spezifischen Eigenschaften von *Regional Governance* ein.

Ich möchte daher im Folgenden herausarbeiten, warum in ländlichen Räumen die Grundelemente von *Governance* – Herbeiführung und Umsetzung von verbindlichen Entscheidungen, die auf gegenseitiger Interessenbefriedigung und Verhandlung basieren, sowie die Interaktion von öffentlichen und privaten Akteuren einschließlich der Verständigung über gemeinsame Herausforderungen und Handlungsziele – einen spezifischen Charakter aufweisen.

Eine erste charakteristische Eigenschaft von *Governance* in ländlichen Räumen besteht darin, dass sie grundsätzlich mehrere Ebenen betrifft. ***Multi-Level Governance*** ist ein unter anderem von SCHARPF (2002) und BENZ (2007) eingeführter Begriff und beinhaltet die sektorale oder sektorübergreifende Steuerung im Sinne einer Bearbeitung von Handlungsfeldern über mehrere Ebenen hinweg bzw. unter Einbeziehung mehrerer Ebenen. Als Ebenen werden dabei administrative und politische Entscheidungs- und Handlungsebenen verstanden. Aus *Government* – also dem regierungsorientierten Begriff der Mehrebenenverflechtung – wurde *Multi-Level Governance*, in der die Rolle ebenenübergreifender (meist transnationaler) Akteure aus Politik (transnationale Organisationen wie die Vereinten Nationen), Wirtschaft (transnationale Konzerne) und Gesellschaft (vor allem Nicht-Regierungsorganisationen wie Greenpeace) deutlicher wurde.

Überträgt man dieses Konzept nun auf ländliche Räume – also sozusagen auf die untersten Ebenen – ergibt sich hier die Besonderheit, dass zumindest im Kontext der *Governance* eine horizontal ausdifferenzierte *Multi-Level Governance* entsteht.

Unstrittig ist, dass zahlreiche *Governance*-Prozesse in ländlichen Räumen als *Multi-Level Governance* organisiert sind, weil mehrere Handlungs- und Entscheidungsebenen beteiligt sind. Dabei ist durch die Durchführung von Gemeindegebietsreformen auf kleinstem Maßstab, mehr oder weniger erzwungen, eine zusätzliche Handlungs- und Entscheidungsebene eingeführt worden. Somit lautet aus *Governance*-Sicht die Abfolge der Ebenen nun Einzeldorf – Gesamt-/Samt-/Stadt-Gemeinde – Kreis – Regierungsbezirk – Land. Administrativ mag die Zusammenfassung von Einzelgemeinden nur eine Modifikation von Entscheidungsebenen sein; aus Sicht von *Governance* bleibt die Handlungsebene „Einzeldorf“ aber selbstverständlich erhalten. Das System wurde komplexer!

Neben diesen weitgehend gebietsscharfen *Multi-Level Governance*-Systemen finden sich nun aber bedingt durch nationale und europäische Förderprogramme wie IKEK, ILEK oder LEADER Systeme, die durch überörtliche und somit verwaltungs- und politikraum-übergreifenden Gebietskulissen unterschiedlicher Reichweite geprägt sind. So arbeiten zur Erstellung eines Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepts durchaus Gemeinden unterschiedlicher Landkreise zusammen, dabei sind die geographischen Wirkungsbereiche der einzelnen Beteiligten nicht vollständig übereinstimmend, sondern in Einzelfällen auch größer oder kleiner. Die damit verbundene Zunahme von Komplexität – in den oben angesprochenen Kommunikations- und Verantwortungsprozessen sollten die beteiligten Kreisebenen konsequent nur die beteiligten Gemeinden in den Fokus nehmen – ergänzt die vorherrschende Konzeption von *Multi-Level Governance* und ist somit ein Alleinstellungsmerkmal ländlicher Räume.

Neben der Vielfalt an Ebenen zeichnen sich ländliche Räume vor allem aber durch ***Multi-Actor*** und ***Multi-Stakeholder Governance*** aus. Nach einer kurzen Reflexion über die in die Steuerung eingreifenden oder von ihr betroffenen Gruppen werden in der Regel zunächst Landwirte als wichtige Akteure oder Interessensvertreter genannt; diese sind aber in sich weiter fragmentiert entlang von Merkmalen wie Betriebsform, konventionelle/ökologische Bewirtschaftung usw. Weiterhin spielen die für Luft, Wasser, Boden sowie Flora/Fauna zuständigen Fachplanungen einschließlich der angekoppelten NGOs in *Governance*-basierten Entwicklungsprozessen eine maßgebliche Rolle, da sie als Wissenspromotoren wichtige Impulse setzen



können. Insofern ergeben sich hier besondere, durch ein hohes Maß an Asymmetrie geprägte Regelsysteme (vgl. SEIFER 2009, 38). Zu diesem Geflecht aus Akteuren zählen dann auch Vertreter von Industrie, Handel und Handwerk sowie selbstverständlich Politik und die Religionsgemeinschaften. Ländliche Räume zeichnen sich aber insbesondere dadurch aus, dass neben der „üblichen“ Differenzierung der Bevölkerung nach soziodemographischen Kriterien mit den Tages- und Wochenendpendlern eine Bevölkerungsgruppe existiert, die strukturell an zahlreichen „klassischen“ Informations-, Kommunikations- und Konzeptionierungstreffen nicht beteiligt sein kann. *Multi-Actor* und *Multi-Stakeholder Governance* beinhaltet dann gerade auf dem Hintergrund der heterogenen Gebietskulisse aus Siedlung und Landschaft eine differenzierte Bedeutungszuweisung für Dörfer und ländliche Räume: Was für den einen Erholungslandschaft ist, ist für den anderen Wirtschaftsfaktor.

Dies führt unmittelbar zu einem weiteren Charakteristikum von *Governance* in ländlichen Räumen: die Handlungsfelder sind stark raumbezogen. Eine Analyse von ILEK-Handlungsfeldern zeigt die Dominanz von Themen wie Umwelt, Verkehr, Siedlungsentwicklung, Hochwasserschutz, Nahrungsmittelproduktion und raumbezogene Erholung. Diese sind aber deutlich voneinander abgegrenzt – trotz vermeintlicher Interdependenzen und Interaktionen. Natürlich gibt es auch die Handlungsfelder „Soziales“, „Kultur“ oder „Integration“. Insgesamt erscheint das Spektrum aber breiter als in Städten zu sein, weshalb man auch von einer *Multi-Field Governance* sprechen kann.

Für die Analyse von *Governance*-Prozessen in ländlichen Räumen ist der Aspekt der *Multi-Role Governance* sicherlich von besonderer Bedeutung. Konkret bedeutet dies, dass in ländlichen Räumen besonders häufig Akteure und *Stakeholder* zu finden sind, die mehrere Funktionen und Interessensgebiete aufweisen und demnach in verschiedenen Rollen auftreten können. Für Geographen sind Landschaftsbezüge sicherlich besonders relevant: So stellen Landwirte Nahrungsmittel her, gestalten das Landschaftsbild und halten touristische Angebote vor, wobei zwischen Landschaftsbildgestaltung und Tourismus enge Abhängigkeiten bestehen. Allerdings sind diese Mehrfachrollen einer Akteursgruppe nicht immer kongruent: So widersprechen die Produktion von Energiepflanzen oder das Aufstellen von Windkraftanlagen der tourismusbezogenen Landschaftsgestaltung.

Somit ergibt sich eine für ländliche Räume charakteristische **doppelte Akteursfragmentierung**: Die Akteursvielfalt wird durch eine Rollenvielfalt ergänzt.

*Multi-Actor*, *Multi-Stakeholder* und *Multi-Level* lassen sich auch zu **Multi-Interest Governance** zusammenfassen, wobei aber einzelne Akteure mehrere Interessen vertreten können – und sollen.

## 4 Arten von Kooperationen in Kommunen

An die Ausführungen zum Begriff der Kooperation und den besonderen Bedingungen von *Governance* in ländlichen Räumen und Dörfern anknüpfend sollen nun exemplarisch für einzelne Ebenen und Kooperationsformen prägende Wesenselemente und Strukturierungsansätze entwickelt werden. Dabei werden weniger individuelle Kooperationserfolge beschrieben, als vielmehr Aspekte herausgearbeitet, die für das Verständnis der Implikationen von Kooperation für Dörfer besonders relevant erscheinen.

### 4.1 Kooperationen auf kommunalpolitisch-administrativer Ebene

Kooperationen auf kommunalpolitisch-administrativer Ebene der Dörfer können in drei unterschiedlichen Ausprägungen vorliegen, die jeweils von Wirkungs- und Entscheidungsräumen und deren Grenzen geprägt sind; sie verbinden somit territoriale und funktionale Kooperationsansätze.

Innerhalb einer mehrere Ortsteile umfassenden Kommune besteht grundsätzlich die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Ortsteilen, eine Kooperationsform, die im Rahmen einer Samtgemeinde/Verbandsgemeinde o. ä. als selbstverständlich erscheint. So sind Aktivitäten wie die Erstellung von Flächennutzungsplänen, Absprachen zur Standortwahl öffentlicher Infrastruktur oder die Planung von Radwegen als Kooperationen anzusehen. Allerdings birgt bereits diese Kooperationsform zwischen den Ortsteilen einer Gemeinde nicht unerhebliches Konfliktpotential bzw. erfordert Regelungsbedarf: Denn das Verhältnis der einzelnen Ortsteile untereinander ist oft durch Ungleichheit, Konkurrenz oder (z. T. historisch tradierte) Animositäten geprägt. Deutlichster Ausdruck dieser Ungleichheit ist neben der Einwohnergröße die funktionale, planerische und/oder verwaltungstechnische Ausdifferenzierung der Ortsteile. Ergebnis dieser „Binnenstrukturierung“ können dann asymmetrische Kooperationsformen sein, die dem jeweiligen Machtgefüge geschuldet sind (vgl. HENKEL 2004, 371 ff; NASSMACHER & NASSMACHER 2007, 201 ff.).

Weiterhin können Kommunen oder Ortsteile von Kommunen mit einzelnen, meist angrenzenden, Ortsteilen benachbarter Kommunen Kooperationsbeziehungen eingehen. Diese Kooperationsform ist meist auf räumlich und thematisch eng gefasste Aufgabenbereiche beschränkt, ist aber aufgrund verwaltungstechnischer Regelungsdichten (bei der Kooperation von Ortsteilen) oder asymmetrischer Konstellationen (bei der Kooperation zwischen Kommune und Ortsteil) als sehr komplex einzuschätzen.

Kooperationen zwischen Kommunen umfassen sowohl Pflicht- wie auch freiwillige Aufgaben der Gemeinden, können selbst Landesgrenzen überschreitend angelegt sein und teilweise auf eine lange Geschichte zurückschauen (vgl. dazu die Beispiele im Heft 66, 2015 des „Ländlicher Raum“). In ihrer Auflistung der Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit sieht Barbara SCHULZ-HÖNERHOFF (2015, 30) aber noch deutliche Expansionsmöglichkeiten, sowohl in der Zahl der Kooperationen als auch der Felder der Zusammenarbeit. Sie betont in ihrer Analyse, die ein im Auftrag des BMWZ erstelltes Gutachten zusammenfasst, die Rolle von spezifischen Konstellationen, die eine Zusammenarbeit notwendig machen; ihrer Meinung nach besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Bereitschaft zur Kooperation und beispielsweise finanziellen Engpässen. Offenbar ist nicht immer eine intrinsische Motivation zur Zusammenarbeit ausschlaggebend, auch wenn einige der auch in diesem Band referierten Beispiele dies nahelegen.

## 4.2 Kooperationen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft

In der Praxis häufig sind die bereits erwähnten *Public-Private Partnerships* (PPPs), also die Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und der Zivilgesellschaft. Sie werden meist als Ansätze zur Effizienzsteigerung, zur Integration des Wissens von Unternehmen und zur Sicherung der Finanzierung von Vorhaben interpretiert. Deutschland übernahm das Konzept der PPP im europäischen Vergleich erst relativ spät, wobei eine regionale Konzentration auf Nordrhein-Westfalen und eine thematische Schwerpunktsetzung im Bereich des Hochbaus festzustellen ist; außerdem gibt es deutliche Zusammenhänge zwischen der Größe einer Kommune und ihrer Fähigkeit bzw. Bereitschaft, PPPs zu organisieren (SCHWALB 2011, 25).

SCHWALB (2011, 29) schlägt vor, PPPs in drei Typen einzuteilen: Organisatorische PPPs in Form von speziell für einen Zweck gegründete Unternehmen, Vertragliche PPPs mit Vertragsbeziehungen zwischen den Akteuren und Strategische PPPs mit hybrider Steuerung und geringem Formalisierungs-