SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen

Seuberlich, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Seuberlich, M. (2012). Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *5*(1), 105-124. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61002-0

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Marc Seuberlich

Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen

Zusammenfassung
Der vorliegende Artikel analysiert in drei Bundesländern die Policy-Instrumente, deren Zweck die Steigerung der Häufigkeit von IKZ bei ihren Kommunen ist, um den bekannten kommunalen Problemlagen zu begegnen. Als qualitative, vergleichende Fallstudie konzipiert wird nach der Bedeutung von finanziellen Anreizen, strukturierenden Maßnahmen, Informationsbereitstellung und Ankündigung gesetzlicher Maßnahmen (Zwang) gefragt. Die Empirie zeigt, dass vor allem von finanzieller Förderung kooperationssteigernde Effekte zu erwarten sind, während die anderen Maßnahmen entweder hinreichend ausgebaut wurden (Strukturierung, Information) oder nur wenig Wirkung zeigen (Zwang). Bilanzierend zeigt sich, dass die Frage wegen der großen Bedeutung fiskalischen Stresses und sozioökonomischer Disparitäten auf die Kooperationsentscheidung differenzierter betrachtet werden muss.

Schlagworte: Interkommunale Zusammenarbeit, Politikfeldanalyse, kommunale Haushaltskrise, Institutional Collective Action

Abstract
Interlocal Cooperation as a Sheet Anchor – How the Länder Use this Instrument for their Municipalities
This article examines policy instruments of three German *Länder* to increase to frequency of interlocal cooperation to adress common community challenges. Conceptualized as comparative case study the possible factors influencing interlocal cooperation are assessed: the allocation of financial incentives, information, institutions for project management and the announcement of legal regulations, This work finds that financial incentives have an positive effect while the setting of new institutions and information is not necessary because the present public offer is sufficient and the announcement of legal regulations barely has an effect. The results refine assumptions about the roles of fiscal stress and socioeconomic disparities on cooperative agreements.

Key words: interlocal cooperation, public policy, local fiscal crisis, institutional collective action

1. Einleitung

Auf der landespolitischen Agenda taucht gegenwärtig zum wiederholten Male die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)[1] auf, welche traditionell von den Ländern unterschiedlich intensiv und zweckorientiert gepflegt wurde (vgl. *Oebbecke* 2007; *Burgi* 2010). Mit diesem Instrument verknüpft sich die Erwartung, dass von diesem angesichts der üblichen Krisendiagnosen aus den Bereichen Finanzen, Demographie und Kommunalisierung eine wenn nicht heilende, doch zumindest symptomlindernde Wirkung ausgeht. Begleitet von einem intensivierten Output an Praxisleitfäden und gutmeinenden Appellen wird von den Ländern ein durchweg positiv konnotiertes Bild von IKZ gezeichnet. Es werden neue Stäbe für das Organisationsmanagement von IKZ eingerichtet, die gesetzli-

chen Grundlagen überarbeitet und weitere finanzielle Fördermittel zu den bereits bestehenden verfügbar gemacht. Das erhöhte Aktivitätsniveau der Länder wird mittlerweile sogar von der Ankündigung gesetzlicher Maßnahmen für den Fall flankiert, dass sich die Bereitschaft zur freiwilligen Kooperation der Gemeinden untereinander und zu freiwilligen Gemeindefusionen nicht spürbar intensiviert. Offenkundig besteht eine Differenz zwischen dem Anspruch der Länder, die IKZ ihren Kommunen möglichst niedrigschwellig zugängig zu machen, und der tatsächlichen Nachfrage der Kommunen, diese Angebote auch zu nutzen. Von daher stellt sich die Frage, welche Effekte bisher aus den bestehenden Policy-Instrumenten verzeichnet werden konnten? Denn die Umweltbedingungen für IKZ sind in den vergangenen Jahren durch den vergrößerten Wissens- und Erfahrungsfundus und Reformbemühungen des Landes um eine gesteigerte Liberalisierung, Sicherheit und Ausweitung des Kooperationsrechts günstiger geworden. Gleichzeitig stieg der Handlungsdruck aufgrund der genannten Krisensymptome. Dennoch sehen sich die Länder veranlasst, weiterhin Optimierungspotenziale zu entwickeln, um die aus ihrer Sicht immer noch zu geringe Kooperationsneigung der Kommunen zu steigern.

Die Analyse der Policy-Instrumente der Länder beginnt mit einer kursorischen Darstellung des Untersuchungsgegenstands IKZ, des theoretischen Zugangs und des bisherigen Forschungsstandes. Die hieraus zu entwickelten Hypothesen zu den Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Kooperationspolitik werden anhand der unterschiedlichen Pfade, die die drei Untersuchungsländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verfolgen, vorgestellt und analysiert. Bilanzierend soll auf notwendige Verbesserungschancen hingewiesen und Vorschläge zur weiteren Forschung entwickelt werden.

2. Theoretisches Gerüst und Forschungsstand

Definiert als die gemeinsame oder geteilte Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch die kommunalen Aufgabenträger, dient die freiwillige oder zwangsweise IKZ der Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung des Niveaus der Leistungserbringung (vgl. *Burgi* 2010). In ihrer über 150 jährigen Geschichte wurden sehr vielfältige Überlegungen zur Organisation interkommunaler Zusammenarbeit angestellt (*Rothe* 1965; *Oebbecke* 2007), die über die heute üblichen landesgesetzlichen Regelungen hinausgehen. Die öffentlichrechtlichen Formen der Zusammenarbeit bilden die Arbeitsgemeinschaft, der Zweckverband und die Zweckvereinbarung. Neben privatrechtlichen (zentral: GmbH, AG, e.V.) spielen nicht-institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zumindest zahlenmäßig eine große Rolle (*Geiger* 2003). Je nach Aufgabenbereich, geographischem Zuschnitt und raumstrukturellen Vorbedingungen ergeben sich aus einer IKZ unterschiedliche Potenziale an Effizienz- und Effektivitätsgewinnen, so dass allgemeingültige Aussagen zum wirtschaftlichen Zweck nicht möglich sind (*Stefansky* 2011; *Pennekamp* 2010).

2.1 Konzeptioneller Analyserahmen und Hypothesen

Die von der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie abzuleitende Kooperationshoheit der Kommunen konzentriert die Gründe für das Zustandekommen von IKZ auf der lokalen Ebene. Hierfür ist verschiedentlich nachgewiesen worden, dass die Zusam-

menarbeit nur unter bestimmten, örtlich zu arrangierenden Voraussetzungen glückt. Allseitiger Nutzengewinn, Entrepreneurship, Vertrauensbildung und cleveres Reformmanagement durch die beteiligten Gebietskörperschaften können als Metakategorien für die erfolgreiche Implementation von Kooperationen genannt werden (vgl. *Klemme* 2002; *Oebbecke* 2007; *Kiepe* 2010; *Warm* 2011; *Bogumil* 2003), die letztlich aber einen stark singulären, nicht unbedingt auf andere Regionen transferablen Charakter haben (vgl. *Molinas* 1998*; Saller* 2000*)*. Mit Ausnahme von zwangsweise implementierten Kooperationen,[2] können die Länder allenfalls über verschiedene Policy-Instrumente steuernd eingreifen und versuchen, die Bedingungen, unter denen die Kommunen zueinanderfinden müssen, kooperationsfreundlicher zu gestalten. Wie diese kooperationsfreundlichen Bedingungen allerdings aussehen, ist zumindest für Deutschland ein noch entwicklungsfähiges Forschungsfeld. In der deutschen Literatur sind Publikationen zu Governance-Themen (vgl. *Heinelt/Razin/Zimmermann* 2012*; Diller* 2005*)* und auf Fallstudienbasis vorherrschend, die zwar teilweise atheoretisch arbeiten, aber wichtige, thematisch breit gefächerte Grundlagen für das Forschungsfeld anbieten *(vgl. Oebbecke* 2007; *Pennekamp* 2010*; Pawleta* 2008*; George/Bonow,* 2010*; Kleinfeld/Plamper/Huber* 2006*)*. Ergänzt wird dies durch eine kleine Anzahl deskriptiver Häufigkeitsauszählungen von Umfragedaten (vgl. *Kienbaum/DStGB* 2004; *Hesse/Götz* 2006).

In der internationalen Literatur ist das Wissen aufgrund zahlreicher multivariat arbeitender Studien, die die wechselseitige Beeinflussung der unabhängigen Variablen in ganz unterschiedlichen Kontexten betrachten, etwas umfassender. Aber auch dort wird die noch zu unsystematische Analyse von IKZ, die mehrheitliche Fallstudienbetrachtung, die anekdotische Evidenz sowie mangelnde theoretische Testung beklagt (vgl. *LeRoux/Brandenburger/Pandey* 2010). Die Untersuchungen zur IKZ bauen ganz überwiegend auf den Annahmen der verschiedenen Rational Choice-Theorien auf, von denen der Institutional Collective Action-Ansatz (*Feiock* 2004; *Feiock* 2007; *Ostrom* 2005; *Carr/LeRoux/Shrestha* 2009; *Blickers/Stein* 2004) aktuell die größte Resonanz erfährt. In dem hier zugrundeliegenden Handlungsmodell der „zweiten Generation der Rational Choice-Modelle" (vgl. *Ostrom* 2005) gewinnt der jeweilige Kontext, in welchem die kollektiven Entscheidungen herbeigeführt werden, an Bedeutung (vgl. *Scharpf* 1997).[3] (Kommunale) Entscheidungssituationen sind von Unsicherheit und Ambivalenz geprägt, wodurch ganz unterschiedliche Wirkungen in der zwischengemeindlichen Koordinierung erzielt werden, da der Kontext u.a. die Sicht auf und Interpretation von Kooperationsmöglichkeiten beeinflusst (vgl. *Williamson* 1985; *Bogumil* 2001). Beispielsweise wird das Scheitern von Kooperationsprojekten nicht selten durch persönliche Animositäten zwischen den lokalen Entscheidungsträgern erklärt, die in den Koordinierungsprozessen stärker wirken können als einschlägigste Effizienzvorteile einer IKZ (vgl. *Bogumil/Grohs 2010*). Es wird angenommen, dass in der Koordinierung opportunes Verhalten der Akteure (Chance auf freeriding, vgl. *Olson* 1965), Informationsasymmetrien (Prinzipal-Agent-Problematik) sowie subjektive Interpretationen von Kosten und Nutzen vorherrschen (vgl. *Feiock* 2007; *Brown/Potowski* 2005). IKZ sind damit ein Ergebnis hochdynamischer, kontingenter Entscheidungsprozesse, wodurch die bereits erwähnten Voraussetzungen zur erfolgreichen Umsetzung von Kooperationsprojekten in ihrer tatsächlichen Wirkung stark divergieren können und eine Generalisierbarkeit ausgeschlossen ist.

Abgemildert werden diese Effekte durch die Bedeutung personaler und sozialer Netzwerke zur Vertrauensbildung, um Kooperationen zu starten und diese auf Dauer sicher zu stellen (vgl. *Straßheim* 2010; *LeRoux/Brandenburger/Pandey* 2010*; Thurmeier/Wood*

2002; *Frederickson/Smith* 2003*)*. Deswegen geht vom Aufbau regionaler Institutionen zum direkten Austausch zwischen den Verwaltungsstäben und Amtsinhabern eine unterstützende Katalysatorfunktion aus. Durch die Integration netzwerktheoretischer Ansätze reagiert der Institutional Collective Action-Ansatz auf das Defizit vieler rein RC-orientierter Studien, die häufig exklusiv auf die Kosten-Nutzen-Bilanz schauen (vgl. *LeRoux* 2006*; Shrestha/Feiock* 2006*; Joassart-Marcelli/Musso* 2005*; Brown/Potowski* 2003*)*. Letzterer Punkt ist deswegen wichtig zu betonen, da nach einer Kosten-Nutzen-Abwägung bei dem eher diffusen, mittelfristigen Nutzen, den IKZ normalerweise haben, Kooperationen nicht Zustandekommen dürften (vgl. *Andersen/Pierre* 2010). Für den Analyserahmen des ICA gelten zudem historisch gewachsenen Pfadabhängigkeiten wie der Grad an interkommunaler Konkurrenz, Verflechtung und gegenseitiger Abhängigkeit als relevant (vgl. *Gray* 1989; *Pierson* 2000). Die vielfältigen Eigenlogiken der interkommunalen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse erschweren den Ländern die Identifikation notwendige Optimierungsbedarfe.

Die Chance für die staatliche Ebene zur Verbesserung der Kooperationskultur wird daher generell in einer Herabsetzung der Transaktionskosten[4] gesehen, deren Ausmaß, so die Annahme, von den Ländern mitbeeinflusst werden kann (vgl. *Feiock* 2007). Mit niedrigeren Transaktionskosten steigt die Wahrscheinlichkeit eines Nettonutzens durch die Kooperation, indem bspw. die Verfügbarkeit von Informationen erleichtert, die Abstimmungs- und Implementationskosten gesenkt und das Sozialkapital der Entscheidungsträger erhöht wird (vgl. *Feiock/Park* 2007*; Feiock* 2009). Eine Gleichverteilung der Transaktionskosten über die beteiligten Gebietskörperschaften ist aber nahezu ausgeschlossen (vgl. *Agranoff* 2007), denn die Wirkung der Instrumente wird durch die örtlichen, von der Landespolitik nur bedingt änderbaren Variablen beeinflusst. In geographisch fragmentierten Räumen sind die notwendigen Koordinierungsanforderungen durch eine potenziell hohe Anzahl an (unterschiedlich potenten) Akteuren größer (vgl. *Nelles* 2011; *Saller* 2000; *Gray* 1989). Mitentscheidend ist zusätzlich der Grad an lokaler Autonomie (vgl. *Clark* 1984), ablesbar u.a. an der finanziellen Handlungsfähigkeit (vgl. *Holtkamp/Vetter* 2008; *Holtkamp* 2010) oder den Vorgaben der Kommunalaufsicht.

Die landespolitischen Instrumente zur Verhaltenssteuerung in der kommunalen Kooperationspolitik sind in der folgenden Tabelle analytisch getrennt dargestellt.

Tabelle 1: Landespolitische Steuerungsoptionen in der kommunalen Kooperationspolitik

	Direkte Steuerung		Indirekte Steuerung	
	Regulative Politik	**Finanzierung**	**Strukturierung/ prozedurale Steuerung**	**Überzeugung**
Modus der Verhaltens-steuerung	Zwang Ge- und Verbote	Finanzielle Anreizsetzung	Regulierung der Handlungsumwelt	Weiche Formen
Zentrale Instrumente in der Kooperations-politik	Rechtliche Grundlagen bilden Kooperationsgesetze und Gemeinde-/ Kreisordnungen Erlaubnis/Verbot von öffentlich-rechtlichen bzw. privaten Kooperationsformen (z.B. Mehrzweckverband) Gesetzliche Einrichtung von Zweckverbänden und höheren Kommunalverbänden Gemeinde- bzw. Kreisgebietsreform Funktionalreform Rechtlicher Rahmen des Finanzausgleichs- und Schlüsselzuweisungssystems	Kostenübernahme/ Kofinanzierung als (re)distributive Maßnahme (Teil)Schuldenerlass (Befristete) Änderungen im Zuweisungsschlüssel und kommunalen Finanzausgleichssystem Aufbau eines Kooperationsfonds Verschiedene Zielsetzungen der Förderung (z.B. Strukturförderung/-wandel, Projektorientierung, Haushaltskonsolidierung) Kopplung der Förderung an den Erfolg eines Projekts	Einführung von neuen (Fachberatungs-)Institutionen mit Moderationsfunktion und Entwicklungsagenturen Optimierung / Erweiterung von bestehenden Rechtsformen Veränderung von Standards Schaffung von Strukturen zur Selbsthilfe und Selbstkoordination Vorschläge und Strategieentwicklung in der Landesentwicklungsplanung	Bereitstellung von Informationen, Ansprechpartnern, Best Practice-Beispielen, Veranstaltungen, Gutachten, Studien, Datenbanken, Erfahrungsaustausch, Musterverträge und -projektpläne (Wissensausbau) Evaluation von Kooperationsprojekten Appelle und politische Werbung für IKZ

Anmerkungen: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Braun/Giraud* 2009

(1) Finanzielle Zuwendungen sollen die hohen Startkosten von Kooperationen ausgleichen oder abmildern. Studien bestätigen die positive Korrelation der staatlichen Zuweisung mit dem Kooperationserfolg (vgl. *Krueger/McGuire* 2005*; Hawkins* 2009). Es muss aber differenziert werden nach der Darreichungsform. Direkte Zuweisungen in Form distributiver Programme haben wenig überraschend eine kooperationssteigernde Wirkung. Die Auswirkungen indirekter Regelungen wie (zeitlich begrenzte) Änderungen bei den Schlüsselzuweisungen sind weniger bekannt, ähnlich verhält es sich mit der Finanzierung externer Dienstleistungen (Gutachten, Studien) oder einem (Teil)Schuldenerlass. Der finanzielle Anreiz kann des Weiteren auf eine bestimmte, weil bedürftige Adressatengruppe beschränkt oder an vertraglich fixierte Gegenleistungen der Kommunen gekoppelt sein. Dennoch wird generell von einem positiven Effekt finanzieller Zuwendungen ausgegangen.

H1: Finanzielle Unterstützung für Kooperationsprojekte erhöht generell die Anzahl an IKZ.

(2) Die Regulierung der Handlungsumwelt kann gleichermaßen die Transaktionskosten zur Errichtung von IKZ erhöhen oder verringern. Soweit die Länder für Regelungsbereiche zuständig sind, versuchen sie durch die Überarbeitung rechtlicher Grundlagen, mehr Rechtsklarheit, Verständlichkeit und Gestaltbarkeit aufzubauen und damit die Transaktionskosten zu senken. Hierfür wird Institutionen die Betreuung dieses Aufgabenfeldes zugewiesen, womit auf die Kritik einer „Starrheit“ des deutschen Verwaltungskooperationsrechts reagiert wird (vgl. *Schliesky* 2007).

H2: Die Erweiterung rechtlicher Möglichkeiten zur Gestaltung von IKZ erhöht deren Anzahl.

(3) Der Aufbau von und der niedrigschwellige Zugang zu Erfahrungswerten, Informationsbeständen, Beratungsangeboten, Datenbanken sowie vorverfassten Satzungen und Verträgen ist hilfreich, Unsicherheiten gegenüber der IKZ zu senken (vgl. *Hawkins* 2009) und die persönlichen Meinungen und Zugehörigkeitsgefühle der politisch-administrativen Führung zu objektivieren (vgl. *Andersen/Pierre* 2010). Zusätzlich flankieren Appelle und Werbemaßnahmen von politischer Seite sowie die Prüfungsberichte von Aufsichtsbehörden und den Landesrechnungshöfen die Überzeugungstechniken des Landes. Da die informationelle Versorgung der Kommunen aber von deren Willen zur Nutzung, Verinnerlichung und Anwendung der bereitgestellten Angebote abhängt, ist die Verhaltenssteuerung durch dieses Instrument wesentlich diffuser.

H3: Die Anwendung von Überzeugungstechniken erhöht die Anzahl an IK, wobei der Effekt aber diffus bleibt.

Neben der Möglichkeit, die Transaktionskosten zu senken, können die Länder auch durch die Erhöhung des Drucks auf die Kommunen deren Handeln indirekt beeinflussen und deren Eigenaktivität steigern. Die Ankündigung von staatlichen Gebietsreformen für den Fall, dass die eigenständige und freiwillige Kooperationsbereitschaft sich nicht erhöht und/oder sich die (prognostizierbare) Leistungsfähigkeit weiterhin verschlechtert, stellt die Vorstufe eines regulativen Eingriffs dar. Die Kommunen müssen als rational denkende Akteure davon ausgehen, dass das Land wegen geringerer Kenntnisse über die lokalen Lebenswirklichkeiten, eine Reform umsetzt, die die Gemeinde anschließend potenziell schlechter stellt als alternative Optionen es getan hätten. Damit sind sie angehalten, verstärkt nach Alternativen Ausschau zu halten, die einerseits dem Land zeigen, dass ein Kooperationswille vorhanden ist und andererseits die kommunale Finanzlage verbessern.

H4: Ein durch die Landesregierung aufgebauter Druck auf die Kommunen, indem staatliches Eingreifen angekündigt wird, erhöht die Chancen auf kommunale Zusammenarbeit

2.2 Methodisches Vorgehen

Es folgt die Darstellung der Empirie, die als eine vergleichende, qualitative Fallstudie der Kooperationspolitik von drei Bundesländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) konzipiert ist. Dies genügt insofern, als dass die Länder unterschiedliche Strategien in der Kooperationspolitik verfolgen, die sich grob als offensiv (Niedersachsen), fördernd (Schleswig-Holstein) und defensiv (Nordrhein-Westfalen) klassifizieren lassen, womit die Wirkungen von IKZ-Instrumenten in verschiedenen Kontexten sichtbar werden. Die Untersuchungsländer haben eine insgesamt deutlich negative Entwicklung der kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahren (vgl. *Anton/Diemert* 2011) sowie eine langjährige Tradition in der Kooperationspolitik gemeinsam und nach diversen Studien zu urteilen, Bedarf an und Spielräume in einer Ausweitung bzw. Optimierung von IKZ im Allgemeinen (vgl. *Bogumil* 2011; *Hesse/Götz* 2006a/b; *RWI* 2011).

Die empirische Arbeit setzt sich im Kern aus neun leitfadengestützten Interviews mit zwölf Landesbediensteten zusammen, die in den für IKZ zuständigen Behörden angestellt sind und durch ihre Aufsichts-, Beratungs- und/oder Planungsfunktion über direkten Kontakt zu den Kommunen verfügen.[5] Aus inhaltlicher Sicht erscheint es wertvoll, aus mehreren ebenfalls teilstrukturierten Interviews mit Lokalpolitikern die gesammelten Erkenntnisse abzustimmen. Für den dokumentenanalytischen Part wurden im Wesentlichen Debatten in den Landesparlamenten und deren Ausschüssen sowie die gesetzlichen Grundlagen ausgewertet.

3. Kommunale Kooperationspolitik in den Untersuchungsländern

Tabelle 2: Zentrale Policy-Instrumente in der Kooperationspolitik der Untersuchungsländer

	Direkte Steuerung Regulative Politik	**Finanzierung**	**Indirekte Steuerung Strukturierung/ prozedurale Steuerung**	**Überzeugung**
Niedersachsen	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit Drei Formen der Zusammenarbeit vorgesehen Mehrzweckverband möglich Freiwillige Gebietsreform erwünscht Staatliche Gebietsreform ab 2013 sehr wahrscheinlich per Gesetz	Metropolregionen Bremen-Oldenburg (Nordwest) und Hamburg verfügen über einen Fördertopf Richtlinie zur IKZ (2007-2009)	Europäische Metropolregionen als zentrale Unterstützungsinstitutionen vorgesehen Zuständigkeit bei den Regierungsvertretungen (Beratung- und Moderationsfunktion) Örtlich begrenzte Entwicklungsvorschläge im Landesraumordnungsbericht	Bereitstellung gängiger Informationsmaterialien vorhanden Ideelle Unterstützung der Kooperationsidee
Nordrhein-Westfalen	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit von 1979 Vier Formen der Zusammenarbeit vorgesehen Mehrzweckverband möglich (seit 2007) Gebietsreform ist kein Thema	Basisfinanzierung über Ministerium für Inneres und Kommunales	Die Rolle der IKZ im Landesentwicklungsplan fokussiert sich auf abgestimmten (Gewerbs- und Siedlungsflächenverbrauch Europäische Metropolregion spielt keine Rolle Zuständigkeit bei den Bezirksregierungen (Beratung- und Moderationsfunktion)	Bereitstellung gängiger Informationsmaterialien vorhanden (Ausnahme Kommunaldatenbank) Ideelle Unterstützung der Kooperationsidee
Schleswig-Holstein	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit von 2003 Fünf Formen der Zusammenarbeit vorgesehen Mehrzweckverband möglich Gebietsreformen auf freiwilliger Basis erwünscht staatliche Gebietsreform kein Thema (mehr)	Metropolregion Hamburg verfügt über einen Fördertopf	Hervorgehobene Rolle der IKZ im Landesentwicklungsplan unabhängig von Region und Aufgabengebiet Europäische Metropolregion als zusätzliche Hilfeeinrichtung Zuständigkeit beim Innenministerium	Bereitstellung gängiger Informationsmaterialien vorhanden Betonung der Notwendigkeit von IKZ durch die Kommunalberichte des Landesrechnungshofes Ideelle Unterstützung der Kooperationsidee

Die Kooperationspolitik der Bundesländer ist immer im Kontext nationalstaatlicher und europäischer Gesetzgebung und Rechtsprechung zu betrachten, von denen nicht wenige Gesetze und Urteile direkten Einfluss auf die Kooperationspolitik vor Ort haben. Über einen jahrzehnteumfassenden Zeitraum differenzierte sich die kommunale Kooperationspolitik thematisch und rechtlich immer weiter aus (vgl. *Oebbecke* 2007; *Hesse/Götz* 2006a). In der Summe ist die Zahl an gesetzlichen Liberalisierungen, an Förderprogrammen oder thematisch befassten Institutionen kontinuierlich gestiegen. Diese Reformaktivitäten sind häufig in laufende Verwaltungsstrukturreformen eingebunden oder werden von diesen direkt beeinflusst. Gegenwärtig haben die Funktional- und Territorialreformen in den Ländern ihre Ziele in der Stärkung der Gemeindeebene und der Entlastung des eigenen Landeshaushalts und Aufgabenportfolios (vgl. *Bull* 2008*; Richter* 2010). Da eine fortlaufende Reformierung von Verwaltungsstrukturen zu einer Überforderung der staatlichen und kommunalen Verwaltungsapparate und ggf. auch zu Sanktionen durch den Wähler führen kann, ist eine Intensivierung der Kooperationspolitik für die Länder immer auch in ihrem jeweiligen Verwaltungsstrukturreformkontext[6] zu betrachten.

4. Ergebnisse

4.1 Finanzielle Förderprogramme

Finanzielle Förderung kann helfen, die aus rationalen Erwägungen resultierenden Ressentiments der Kommunen gegenüber der IKZ zu minimieren, wenn die anfallenden Projektkosten letztlich weniger ins Gewicht fallen. Sie hat aber zusätzlich den Zweck, das Thema auf die kommunale Agenda zu bringen. Denn die Länder begegnen mit ihren Angeboten zunächst einem ganz typischen Verhalten der Kommunen gegenüber der IKZ.

> „Es hängt […] so ein bisschen damit zusammen, dass irgendeiner mal wieder aus der Kiste forscht und das Thema nach vorne treibt. [„„]Und wenn dann eine Kooperation beschlossen wurde, wird das Zusammenarbeitsbuch für zehn Jahre zu gemacht, um dann wieder von denselben Leuten herausgeholt zu werden, um zu schauen, was man denn nun machen könne."

Aus Sicht der Kommunen ist ihr Verhalten angesichts der anstehenden Transaktionskosten einer Kooperation verständlich. In allen Ländern wird seit jeher auf eine Reduzierung der Transaktionskosten durch finanzielle Anreize gesetzt, deren Regelungen sich im Laufe der Zeit immer wieder geändert haben. In einer offensiveren Variante besteht die Chance einer großzügigeren finanziellen Förderung. Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben ihren Europäischen Metropolregionen eine solche Aufgabe übertragen. Zusätzlich galt in Niedersachsen von 2007 bis 2009 eine eigene Richtlinie mit integriertem Förderprogramm. In Nordrhein-Westfalen ist man dagegen überzeugt, Fehlanreize mit einer allzu offensiven Förderung zu setzen und hat deswegen – abgesehen von der staatlichen Grundförderung – keine Fördertöpfe. Man ist mit der Kooperationshäufigkeit der Kommunen durchaus zufrieden, so dass man keinen Katalysator für nötig hält, auch wenn ein gewisser Spielraum nach oben eingestanden wird. Zu der prognostizierten Fehlanreizsetzung in NRW zählen die Förderung hinsichtlich ihrer Zielstellung wenig gewinnbringender sowie unzureichend ausgearbeiteter Projekte als auch das Abgreifen finanzieller Mittel von wohlhabenden Kommunen. Die nordrhein-westfälische Skepsis kann nach den Erfahrungen aus den anderen Ländern als berechtigt angesehen werden, da wiederholt

unzureichend oder unter Zeitdruck ausgearbeitete Anträge eingereicht wurden, denen es letztlich auch an nennenswerten Effekten durch die Kooperation mangelt. Eine engmaschige Regulierung der finanziellen Förderung inkl. Rückzahlungsgebot bei Nicht-Erfolg einer Kooperation ist deswegen laut übereinstimmender Aussagen immer geboten.

Geglückte Mitnahmeeffekte sind nach übereinstimmender Aussage trotz Regulierung nicht auszuschließen, aber die Steuerbarkeit der Geldflüsse wird wegen des langen Bewerbungsprozesses und Beratungsmaßnahmen als sehr hoch beurteilt. Entscheidender noch ist die genaue Kenntnis der Mitarbeiter in den Bewilligungsbehörden über die kommunale Situation in ihrem Zuständigkeitsbezirk, welcher neben dem statistischen Zahlenwerk auch den informellen Kontakt miteinschließt. Da wird es durchaus als Vorteil eingeschätzt, Organisationsstäbe mit einer geringen Mitarbeiterzahl vorzuhalten, um die soziale Vernetzung der Institution zu fördern. Für die Länder ist wegen ihrer eigenen angespannten Haushaltslage eine stark regulierte Förderlinie die einzige Lösung, da die potenzielle Verteilmasse sehr gering ist. So wird die Vergabepraxis der Metropolregionen durch die Landesrechnungshöfe sehr genau geprüft.

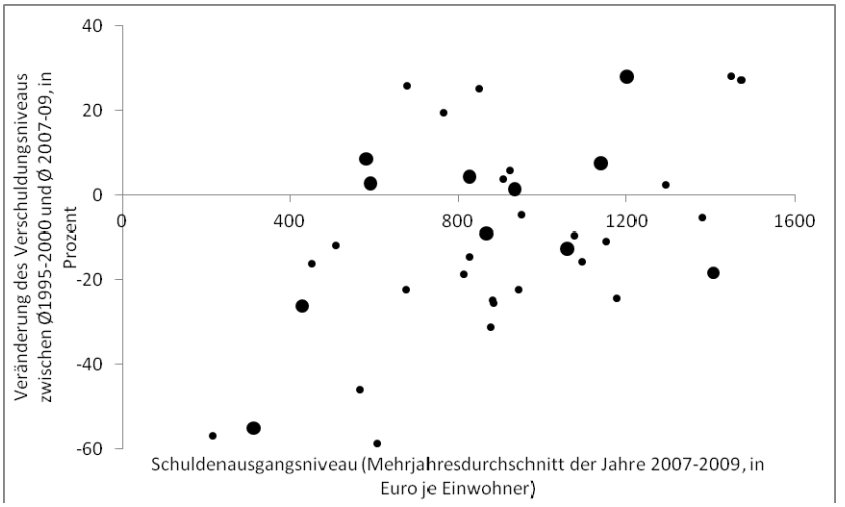
Mitnahmeeffekte sind für sozioökonomisch gut aufgestellte Gemeinden leichter zu erzielen, da durch ihre hohen Erfahrungswerte und Wissensbestände im Kooperationsmanagement und der Kenntnis von Förderprogrammen relativ einfach weitere Felder erschlossen werden können. Von den Genehmigungsstellen wurden bei Verdacht auf Mitnahmeeffekte die Anträge weitgehend abgelehnt, da auch ohne Förderung realistische Chancen auf eine Umsetzung in den Kommunen bestanden. Teilweise werden auch Projekte von leistungsfähigen Kommunen gefördert, um sichtbare Exempel zu statuieren.

Die finanzielle Förderung belohnt normalerweise nicht direkt das Umsetzungsprojekt, sondern flankierende Maßnahmen wie Gutachten, die zur Legitimierung des Vorhabens dienen. Die anteilige Kostenübernahme bei solch externen Dienstleistungen ist das Standardverfahren zur Gewährung von Finanzmitteln. Allgemeingültige Aussagen sind zwar vorsichtig zu formulieren, Einspareffekte und Entwicklungspotenziale durch Kooperation kann allerdings fast jedes Gutachten nachweisen. Problematisch wird bisweilen die Kontextangemessenheit mancher (vor allem entwicklungspolitischer) Gutachten eingeschätzt, deren Umfang und fachlicher Anspruch nicht mehr in einem für ehrenamtliche Kommunalpolitiker zumutbaren Bereich liegen. Mit steigender Komplexität von Gutachten, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass diese entweder in der Schublade verschwinden oder nur sehr selektiv konsultiert werden. Die Bewilligung von Gutachten erfolgt in vielen Fällen aus Gründen der Redundanz nur noch für Aufgabenbereiche mit nur geringen Erfahrungswerten. Den nachfragenden Kommunen wird ein Nutzungsrecht an den bereits vorliegenden Exemplaren zugestanden. Inwieweit Gutachten und damit der zentrale Anreiz letztlich Einfluss auf das Entstehen von Kooperationen haben, wird aus der Länderperspektive widersprüchlich, aber tendenziell positiv beurteilt (sieht man von den angesprochenen umfangreichen Gutachten ab).

Die Rezeption des zeitlich und finanziell begrenzten Angebots in Niedersachsen war sehr unterschiedlich ausgeprägt und verläuft interessanterweise relativ genau entlang ökonomischer Leistungsfähigkeiten. So war die Nachfrage in der Regierungsvertretung Weser-Ems, welche das ländlich geprägte und nahezu unter Vollbeschäftigung stehende Westniedersachsen umfasst, bereits zu Beginn so groß, dass Topfmittel aus den anderen strukturschwächeren Regierungsvertretungen angezapft werden mussten und konnten, da dort die Mittel in der Frühphase nicht ausgeschöpft wurden. Die Nachfrage nach Fördermitteln war dort gerade zu Beginn der Förderperiode sehr groß, ließ mit Auslaufen des

Programms aber spürbar nach, während in den schwächer aufgestellten Regionen die Nachfrage hoch blieb. Man nimmt an, dass dies mit Mitnahmeeffekten zusammenhängt, so dass zu Beginn für viele Kooperationsprojekte eine Förderung beantragt wurde, die ohnehin schon geplant gewesen waren. Solche Mitnahmeeffekte wurden auch zu Beginn der gegenwärtigen Förderperiode in den Metropolregionen beobachtet, in welcher vermehrt von Landkreisen Anträge eingereicht wurden. Ein Trend, der u.a. wegen der dünnen Personaldecke in den Kreisen, mittlerweile zum Erliegen gekommen ist.

Abbildung 1: Verteilung der Fördermittel über die Landkreise in Niedersachsen



Anmerkungen: Eigene Darstellung und Berechnung nach Angaben der Regierungsvertretungen und Daten des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie in Niedersachsen. Die Punkte stehen für die finanzielle Situation aller niedersächsischen Landkreise (37). Die großen Punkte kennzeichnen die Landkreise, die eine Förderung erhalten haben.

Die Verteilung der im niedersächsischen Programm zur Verfügung stehenden Finanzmasse ist durch kein eindeutiges Muster gekennzeichnet (vgl. Abbildung 1 für die Landkreise in Niedersachsen). Das Verschuldungsniveau der Kassenkredite (Mehrjahresdurchschnitt 2007-09) von 56 Prozent aller geförderten, antragstellenden Kommunen (inkl. kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) liegt unterhalb des Durchschnittwerts des jeweiligen Gemeindetyps. Sehr wenig repräsentiert als Empfänger vom Fördertopf sind die haushälterisch nur schlecht aufgestellten Gemeinden, die allerdings in vielen Fällen keine Förderung beantragt haben und auch eher zu einer Teilnahme von den Regierungsvertretungen ermuntert werden mussten. Die Ursachen für diese Zurückhaltung werden von den Gesprächspartnern in der durch die schlechte sozioökonomische Lage induzierten „Lähmung“ bzw. Handlungsunfähigkeit vermutet, welche strategisch denkenden Akteuren nicht den hierfür notwendigen Freiraum gewährt. Eine unzureichende Personalausstattung auf Grund vorangegangener Sparbemühungen und wenige Erfahrungen mit und wenig Wissen von Kooperationsmanagement werden weiterhin als zentral für das Charakteristikum der örtlichen Kooperationskultur angesehen. Die wenigen Bemühungen um Kooperationsanbahnungen endeten in den betreffenden Gemeinden meistens mit Rückschlägen. Der Wille bei benachbarten Kommunen und potenziellen Partnern wiederholt „ge-

gen Wände zu laufen“ gilt nach Aussagen aller Gesprächspartner als eingeschränkt. Außerdem macht IKZ arme Städte nicht reich. Sie liefert Ihren Anteil an einer Reduktion des Gesamtausgabenniveaus, ist aber allein keine allzu mächtige Waffe der Haushaltskonsolidierung. Dies liegt gleichwohl daran, dass in der IKZ-Praxis Gemeinschaftsprojekte häufig nur einen monofunktionalen Charakter mit beschränkter Reichweite, d. h. wenigen teilnehmenden Kommunen besitzen, obwohl Paketlösungen aus finanzieller Sicht eine bessere Option darstellen. Da mit der Größe des Pakets auch dessen Implementationsaufwand steigt, halten sich die Kommunen häufig zurück, weil die Förderung durch das Land nicht im gleichen Verhältnis mithalten kann. Dessen bereit gestellte Finanzmasse ist im Verhältnis sehr klein. Bei einer maximalen Ausschüttung von 30.000 Euro pro IKZ im vorgestellten Programm des Landes Niedersachsen sind im Schnitt pro Projekt 23.200 Euro ausgezahlt worden. Die schwierigen Abstimmungsprozesse verleiten die Kommunen dazu den Weg des geringsten Widerstands zu gehen, was auch der Empfehlung vieler Praxisleitfäden entspricht. Dass damit wenig gewonnen wird, ist letztlich auch den politischen Entscheidungsträgern klar, weswegen auf weitere IKZ-Projekte entweder verzichtet wird oder alternative Wege der Konsolidierung gesucht werden. Für die niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Kleinstgemeinden existiert dieses Problem generell, da der geforderte Eigenanteil an einer Finanzierung von Gutachten kaum zu erbringen ist oder in keinem Verhältnis zum Nutzen stünde. Um die abschreckende Wirkung der Kofinanzierungspflicht abzumildern, hat sich die Regelung flexibler, aushandlungsbereiter Beteiligungsgrenzen bewährt.

Damit bestätigt sich erwartungsgemäß die Hypothese, dass finanzielle Förderung zu mehr IKZ führt. Mit einer intensiven Regulierung lassen sich Mitnahmeeffekte begrenzen sowie effektivere Ergebnisse von IKZ erzielen. Es bestehen allerdings Probleme fort, da nicht alle Kommunen aus den dargestellten Gründen gleichermaßen erreicht werden können.

4.2 Strukturierung der Zusammenarbeit

Nachdem die drei Untersuchungsländer im vergangenen Jahrzehnt Anstrengungen zur Vereinfachung und Ausweitung der Zusammenarbeitsoptionen unternommen haben, wird eine Notwendigkeit der Einführung weiterer Formen nicht gesehen. Die größte Neuerung im kommunalen Kooperationsrecht stellt die Einführung der gemeinsamen kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts (gAöR) dar (vgl. *Oebbecke* 2007), die u.a. als eine flexible Alternative für die als aufwändig und schwerfällig geltenden Zweckverbände gedacht war, welcher für neue Kooperationsprojekte heute nur wenig nachgefragt wird (vgl. *Müller* 2008). Für Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen kann jedoch konstatiert werden, dass die Einführung der gAöR zu keiner nennenswerten Erhöhung der Kooperationszahl geführt hat. Die stärkste Nachfrage erzielt wegen ihrer relativ niedrigschwelligen Umsetzungsanforderungen weiterhin die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung). Auch der in Nordrhein-Westfalen infolge der Gründung der StädteRegion Aachen ermöglichte kommunale Mehrfachzweckverband hat noch keine größere Resonanz gefunden. Weitere Änderungen im Kooperationsrecht spiegeln sich ebenfalls nicht in einer Erhöhung der Anzahl an IKZ wieder.

Generell wird eine besondere Findigkeit der Kommunen beobachtet, auch dann eine Zusammenarbeit zu institutionalisieren, wenn der erste gewählte Weg nicht zum Erfolg

geführt hat oder nicht beachtete Hürden auftauchen. Sofern der Wille vorhanden ist, finden die Kommunalpolitiker und Verwaltungsangestellten einen Weg ihr Kooperationsvorhaben umzusetzen. Dennoch bestehen bisweilen weiterhin die Wünsche mancher Kommunen, sich Mischmodelle zu geben, die Elemente aus verschiedenen Formen integrieren.

In der Summe kann festgehalten werden, dass die zunehmende Strukturierung nur wenige Effekte erzielt hat. Die Bemühungen um neue Rechtsformen wie die gAöR oder den Mehrzweckverband sowie Reformen am bestehenden gesetzlichen Rahmen haben kaum Auswirkungen auf die Kooperationsintensität.

4.3 Überzeugung

Das Wissen um die Möglichkeiten und Folgen von Kooperationen ist laut übereinstimmender Interviewaussagen in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark gestiegen. Während zahlreiche Gutachten den Mehrwert von verschiedenen Kooperationsmodellen dokumentieren, stehen vielfältige Broschüren, Datenbanken und Best Practice-Beispiele bei den Landesämtern parat, in denen zentrale, fachkundige Ansprechpartner installiert worden. Dieses Angebot wird in seiner Gänze von den Kommunen wohlwollend registriert und angenommen. Über die tatsächliche Anwendung der Hilfsinstrumente durch die Kommunen bestehen aber keine Kenntnisse.

Das Rollenverständnis aller Untersuchungsländer ist schließlich hinsichtlich der kommunalen Kooperationspolitik primär passiv und beratungsorientiert. Nachforschungen zu abgeschlossenen Kooperationsprojekten werden eigenständig nicht angestellt. Ein aktiveres Einwirken auf die Kooperationsprozesse in Form einer Vermittler- oder Schlichtungsfunktion wird mehrheitlich nicht vollzogen und abgelehnt.

> „Wenn man etwas sagt, kann man nur was Falsches sagen."
>
> „Wir sind eben nicht klüger als die Kommunen. Wir müssen erst mal Ideen einpflanzen."

Die Aufsichtsbehörden haben zwar einen Überblick über die Anzahl an Kooperationen, ihre vorliegenden Daten sind aber nicht so detailliert oder technisch so aufbereitet, dass mit diesen Analysen bzw. Evaluationen über die räumliche oder gemeindetypliche Verteilung und Intensität von Zusammenarbeiten erstellt werden können. In allen Ländern werden im Rahmen der Haushaltsgenehmigungsverfahren bei entsprechend schwach aufgestellten Kommunen lediglich Empfehlungen für IKZ ausgesprochen. Zwischenzeitlich wurde in Niedersachsen auch das Instrument der Zwangsberatung bei der jährlichen Festlegung der Bedarfszuweisungen bei betreffenden Kommunen angewendet. Eine zwangsweise Einführung von IKZ als potenzielle Maßnahme der Kommunalaufsicht wird generell abgelehnt.

> „Wir können auch etwas anstoßen. Wenn wir erkennen im Nothaushaltsrecht bei einer Kommune: „ihr habt dort bestimmte freiwillige Aufgaben, die ihr wahrnehmt. Da müsst ihr drüber nachdenken, was ihr überhaupt noch dürft, aber es gibt die Möglichkeit der Zusammenarbeit. Da müsst ihr die Aufgaben nicht aufgeben, aber ihr sollt mir anderen zusammenbasteln." Das wäre der Ansatz aus unserer Funktion der Finanzaufsicht. Das wir eben auch bestimmte Situationen erkennen. Bei den überschuldeten Kommunen ist das erst mal Standard, dass man sagt, Ihr müsst alle Möglichkeiten ausschöpfen wirtschaftlich zu agieren und das gehört auch dazu. Aber – jetzt sagen wir mal – müsst ihr mit dem und dem kooperieren – so konkret würde ich das nicht im Augenblick einschätzen. Und Sanktionen sind damit auch nicht verbunden."

Doch die Beratungshäufigkeit finanzschwächerer Kommunen ist im Verhältnis zu ihrer Anzahl eher gering. Erklärt wird dies von allen Befragten durch die Tradition der Zusammenarbeit in einer Region, die nicht nur seit jeher bei den leistungsfähigeren Kommunen länger ist als bei den weniger leistungsfähigen, sondern auch umfassender und strategischer ausgerichtet, indem z.B. die Netzwerkbildung frühzeitig begann. Von daher melden sich immer dieselben Gemeinden für Beratungen und Genehmigungen bei den Landesbehörden und senken durch die hierbei gewonne Routine die Transaktionskosten bei neuen Kooperationsvorhaben.

Dass letztlich aber genügend Wissen vorhanden und niedrigschwellig verfügbar ist, erfährt seine Bestätigung durch die mehrheitliche Ablehnung gegenüber der politischen Forderung nach einem neuerlichen Praxisleitfaden im nordrhein-westfälischen Kommunalausschuss (Mai 2011). Das Thema IKZ steht überall seit Jahren auf der Agenda. Wichtig ist die Sicherstellung einer zentralen Steuerung in der lokalen Kooperationspolitik, denn die IKZ als Querschnittsthema ist immer über die Fachministerien verteilt portionsweise anzufinden. Somit sind Unwissen und Unsicherheit immer seltener anzutreffen und für das Scheitern von Kooperationsvorhaben aus Sicht der Befragten nur in Einzelfällen ursächlich. Wenn allerdings personelle Wechsel in Politik und Verwaltung anstehen, ist viel Aufbauarbeit zu leisten. Neben einer Neuvermittlung von Wissen verzögert die häufig fehlende soziale Bindung des neuen Akteurs mit den Nachbargemeinden (Netzwerkbildung) die Entwicklung von IKZ.

Die Gemeindegröße ist wegen der Größe des Mitarbeiterstabs und Professionalisierungsgrads höchst relevant. Insbesondere die kleinsten Gemeinden sind bei einem festen Mitarbeiterstock von zehn bis zwanzig Angestellte, die im Wesentlichen Sachbearbeitungsfunktionen ausüben, nicht in der Lage zusätzlich komplexe Themen wie eine Gemeindefusion oder eine Kooperation zu bearbeiten. Es bieten sich keine großen Spielräume durch (personelle) Einsparungen und wenig sichtbare Skaleneffekte, wie es bei größeren Raumeinheiten der Fall sein kann. Da bei den kreisangehörigen Städten allerdings die Kreisverwaltungen die erste Anlaufstelle darstellen, kommen deren Erfahrungen und Probleme mit IKZ bei den Landesbehörden nur selektiv an. Bei den größeren Gemeinden und davon besonders bei den kreisfreien Städten laufen die Kooperationsprozesse zudem deutlich selbstständiger ab als bei den kleineren Gemeinden und Landkreisen, da die dortige fachliche Expertise größer ist. Dadurch ist der Kontakt zwischen den großen Städten und den Landesbehörden auch weniger intensiv, wodurch die Angebote des Landes nur bzgl. von speziellen Fachfragen wahrgenommen werden. Das Wissen in den Landesämtern über die besonderen Herausforderungen in der Kooperationspolitik großer Gemeinden ist deswegen auch nicht allzu groß.

Eine weitere Differenzierung muss für die Landkreise genannt werden, deren Kooperationsintensität geringer ist als bei den anderen Gemeindetypen. Obwohl die Kreise personalintensive Aufgaben wahrnehmen, ist deren finanzieller Druck weniger schwerwiegend (Zuweisungsregelung) und der verfügbare Mitarbeiterstab sehr klein (Planungsabteilungen sind häufig nur mit einem Regionalplaner besetzt). Für Niedersachsen werden zudem die teils sehr großflächigen Landkreise genannt, die bei einer Zusammenarbeit ähnlich große wie die neuen mecklenburg-vorpommerschen Kreise werden und Diskussionen um Bürgernähe und Effizienz auslösen würden. Es kommt hinzu, dass auf der Gemeindeebene durch den demographischen Wandel und dem Ausbluten von Zentren die Basis für größere Kooperationsvorhaben verloren gegangen ist. In manchen ländlichen Regionen des Untersuchungsgebiets erweist es sich mittlerweile bereits gedanklich als

schwierig, einen zukunftsfähigen Raum zu entwickeln. Hier haben es die Landesbehörden schwer, überzeugende Empfehlungen für Kooperationen auszusprechen.

Die Wirkung der Überzeugungstechniken bleibt eher diffus. Sie bieten eine wichtige Hilfestellung für die Kooperationen, ein weiterer Ausbau ist allerdings nicht notwendig. Problematisch ist dagegen der häufig nur geringe Wissensstand in den Ländern über die Kooperationspolitik ihrer Kommunen. Daraus können evtl. Fehleinschätzungen über den Bedarf an und die Bedürfnisse gegenüber IKZ resultieren. Denn in den Kommunen läuft laut übereinstimmender Interviewaussagen nicht nur mehr Kooperationen als in den Landesbehörden bekannt ist, sondern die Kooperationsprozesse werden zusätzlich wesentlich von dritten Akteuren (kommunale Spitzenverbände, BBSR, ARL, usw.) durch Beratung, Vermittlung und Überzeugung mitbeeinflusst ohne dass eine größere netzwerkartige Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen stattfindet.

4.4 Regulierung durch Zwang

Die Ultima Ratio einer staatlichen Gebietsreform wird von allen Ländern wegen der hohen Umsetzungserfordernisse und schwer abschätzbarer Folgewirkungen eindeutig abgelehnt. Die schwierige Haushaltssituation von Kommunen und Ländern führt aber dazu, dass über die Möglichkeit einer staatlichen Regulierung dieses Bereichs nachgedacht wird. Dabei spielen gesetzlich verordnete IKZ, z.B. großflächige Zweckverbandsregelungen gegenüber einer staatlichen Gebietsreform nur eine untergeordnete Rolle. Da die Voraussetzungen für den Aufbau einer „Drohkulisse staatliche Gebietsreform" in Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit ihren kleingliedrigen Kommunallandschaften eher gegeben sind als für die nordrhein-westfälischen Großkommunen, spielt die direkte Steuerungsoption auch nur in diesen Ländern eine Rolle.

In Schleswig-Holstein verabschiedete man sich aber von diesem Gedanken im Zeitraum 2006/07 als über eine Kreisgebietsreform nachgedacht und sich am Widerstand der Landräte die Finger verbrannt wurden. Nach bisherigem Stand stellt dies auch keine Handlungsoption für die ab 2012 ins Amt gewählte neue Landesregierung dar. Von daher bleibt es bei der Förderung und dem Wunsch nach freiwilligen Gebietszusammenschlüssen.

In Niedersachsen besteht bereits seit einigen Jahren im Abgeordnetenkreis Gewissheit über die Notwendigkeit von Gebietsreformen, ohne dass dies aus offensichtlichen Gründen mit der Öffentlichkeit kommuniziert wurde. Auch wenn sich die Landesregierung von ihrer anfänglich noch eindeutigen Ankündigung einer gesetzlichen Gebietsreform verabschiedet hat, wird dieser Schritt von der kommenden Landesregierung unabhängig von ihrer parteipolitischen Couleur erwartet. Ende 2009 wurde die freiwillige Gebietsreform durch eine für die Kommunen attraktive Förderung (Übernahme von 75 Prozent der bis Ende 2009 aufgelaufenen Kassenkredite) forciert. Voraussetzung für deren Gewährung ist die Aufstellung eines mittelfristig angelegten Zeitplanes zur eigenständigen Tilgung der verbleibenden Restschulden. Gestützt durch ein vom Land Niedersachsen beauftragtes an die Kreisebene gerichtetes Gutachten (vgl. *Hesse et al.* 2010), welches die Leistungsfähigkeit der gegenwärtigen Kreisstrukturen überprüfen und prognostizieren sollte, sollte der Handlungsdruck objektiviert werden. Die wenig leistungsfähigen Kommunen sind hiermit veranlasst, sich selbstständig um Kooperationen zu bemühen, um ein für sich akzeptables Ergebnis zu produzieren und die Gefahr eines aus ihrer Sicht suboptimalen Ergebnisses zu vermeiden.

Gemessen daran, dass eine Zwangsfusion für den Fall droht, wenn sich trotz entsprechenden Engagements kein Kooperationspartner findet, verblieben die Kommunen in ihrer Reaktion relativ gelassen. Ein gesteigerter Aktionismus war nur in Ansätzen zu erkennen, welcher sich darin ausdrückte, dass viele Kommunen sich intensiv mit der Studie auseinandersetzten und interne Diskussionen führten. Die Gründe für diese in der Summe eher verhaltenen Reaktionen sind laut den Gesprächspartnern unterschiedlich gelagert.

Bisweilen ist ein gewisser Fatalismus erkennbar, der sich bei den politischen Spitzen und dem Verwaltungsvorstand in den ärmeren Regionen des Landes entwickelt hat. Ihnen erscheint ihre Situation aus strukturellen Gründen derart prekär, dass IKZ und sogar Fusionen keine nennenswerte Funktion mehr zugeschrieben wird und sie die Länder in der Pflicht sehen, eine grundlegende Aufbauhilfe zu leisten. Wenn diese Kommunen von den Aufsichtsbehörden die Empfehlung zur verstärkten Eingehung interkommunaler Zusammenarbeit hören, ist dieser Vorschlag (vor allem für entwicklungspolitische Projekte) ihnen nicht neu. Eher konfligiert das unterschiedliche Verständnis davon, was unter einer Kooperation zu verstehen ist. Die Beobachtung ist, dass die Kommunen bereits sehr niedrigschwellige Formen als Zusammenarbeit interpretieren (z.B. ein jährliches interkommunales Abstimmungstelefonat), während die Landesseite eher institutionalisiertere Formen im Sinn hat. Diese unterschiedliche Wahrnehmung beeinflusst im direkten Maße die Einschätzung darüber, was denn tatsächlich eine hinreichende Kooperationsintensität sei und dürfte in der Folge für hartnäckige Konflikte sorgen, sollte der staatliche Eingriff über die von Landesseite aus wahrgenommene mangelnde Kooperationsintensität legitimiert werden. Von kommunaler Seite wähnt man sich deswegen auch eher auf der sicheren Seite. In dem Wissen, dass „keine Krähe einer anderen ein Auge aushackt“ sehen sich z.B. die Landkreise untereinander weniger als Konkurrenten im Kampf um eine gute Ausgangslage bei möglichen Aushandlungsprozessen um die kommende Gebietsstruktur. Vielmehr stützt man sich gegenseitig und sieht sich in einer komfortablen Verhandlungsposition gegenüber dem Land, wie es die Widerstände in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern gezeigt haben.

Die verhaltene Reaktion der Kommunen resultiert teilweise zudem aus dem prekären sozioökonomischen Umfeld in manchen Regionen, welcher bereits seit Jahrzehnten das Entstehen einer Kooperationskultur verhindert. Dort gibt es zwar kooperationswillige Gemeinden, sie finden allerdings keinen Kooperationspartner. Entweder gelten diese Kommunen gegenüber anderen als wenig attraktive Partner, das Machtungleichgewicht erscheint zu groß oder die Kooperation würde für alle Seiten kaum nennenswerte Vorteile bringen. Im Zuständigkeitsgebiet der Regierungsvertretung Braunschweig (Niedersachsen) beispielsweise findet sich mit Ausnahme vereinzelter Wohlstandsinseln nur Strukturschwäche. Und die Akteure vor Ort wissen, dass minus mal minus nicht plus ergibt. Kooperationen sind in solchen Regionen damit nicht per se sinnvoll, denn die Einsparpotenziale und auch die Arbeitsmotivationen der Hauptverwaltungsbeamten sind auf Grund jahrelanger Konsolidierungsbemühungen gering:

> „Die Bürgermeister sagen sich: wir haben uns über Jahre hinweg auskonsolidiert, warum sollte ich mir nun noch den Stress für eine Zusammenarbeit machen?“

Die langfristigen, sozioökonomischen Entwicklungen in einer Region determinieren somit die Kooperationskultur sehr stark und stärker als es ökonomische Schocks und einmalige negative Bilanzierungssaldi tun. Die vergangene Finanz- und Wirtschaftskrise, die auch zu einer kommunalen Haushaltskrise wurde, hat das Aktivitätsniveau der Kommunen für mehr IKZ nicht nennenswert erhöht.

Die These, dass der Ankündigung von Zwangsmaßnahmen entsprechende Verhaltensänderungen der Kommunen folgen, muss damit zurückgewiesen werden. Eine hohe Bedeutsamkeit kommt der kommunalen Leistungs- und Handlungsfähigkeit, der bisherigen Kooperationserfahrung einer Kommune sowie der notwendigen raumstrukturellen Voraussetzungen zu. Zwar ist Partnersuche und Nutzenabwägung überall durch ein stark rationales Verhalten geprägt, dennoch wirken auch die persönlichen oder landschaftlichen Motive in einigen Orten auf eine Kooperationsentscheidung stärker als eine drohende staatlich initiierte Gebietsreform.

6. Fazit

Ziel dieses Papiers war die Analyse der gegenwärtigen Kooperationspolitik der Bundesländer hinsichtlich der Frage, wie diese die Kooperationsneigung ihrer Kommunen beeinflussen können und welche Folgen sich aus dem Einsatz verschiedener Policy-Instrumente ergeben. Die weitgehend noch fehlenden theoretischen Bezüge, der mangelhafte Anschluss an die internationale Forschungstätigkeit und deren Wissensstand sowie die bisherige Nicht-Berücksichtigung vieler wichtiger Determinanten für die Kooperationswahrscheinlichkeit erklären die Unsicherheit, die diesem Politikfeld gegenwärtig noch anhaftet.

In Expertengesprächen wurden Fragen nach den Effekten von Reformmaßnahmen und der Einführung von Instrumenten, die das Ziel der Kooperationssteigerung hatten, gestellt. Es zeigte sich, dass es wenig zusätzlichen Handlungsbedarf im Bereich der rechtlichen und organisatorischen Rahmensetzung (Strukturierung) sowie im Aufbau zusätzlicher Wissensbestände (Überzeugung/Information) gibt, da die zahlreichen Anstrengungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten bereits eine sehr kooperationsförderliche Basis gelegt haben. Die Anzahl an Kooperationen erhöhend wirken vor allem finanzielle Fördermaßnahmen. Allerdings nicht notwendigerweise bei den Kommunen, die es am meisten nötig hätten. Es bedarf einer Korrektur der Instrumente dahingehend, den unterschiedlichen Nutzen von IKZ für die teilnehmenden Kommunen stärker zu beachten. So ist die Intensität sozioökonomischer Disparitäten in einer Region und damit die ungleiche Verteilung des durch die IKZ entstehenden Nutzen in allen Untersuchungsländern ein wichtiger Erklärungsfaktor für den (Un-)Willen, Kooperationen einzugehen. Hierunter verbirgt sich aber ein Bündel unterschiedlicher Erklärungsindikatoren, die von der intrinsischen Motivation unterschiedlich leistungsfähiger Gemeinden über die finanzielle wie personelle Lage hin zur Existenz möglicher Kooperationspartner reichen.

Den Ländern kann damit nahegelegt werden, diese Differenzierungen in ihren künftigen Programmen einzuarbeiten und an die zuständigen Landesbehörden weiterzuvermitteln. Auch um ihrer selbst willen müssen die Länder wegen ihrer teils prekären Haushaltslagen ihre Programme effizient gestalten, so dass der Nutzen dort generiert wird, wo er am ehesten gebraucht wird. Von daher stellt sich auch die Frage, ob es angesichts der kommunalen Haushaltslagen noch sinnvoll ist, in seiner finanziellen Förderstrategie vor allem auf innovative Projekte zu setzen. Der große Wissensstand und die hohe Erfolgswahrscheinlichkeit von Kooperationen in grundlegenden kommunalen Aufgabenfeldern würden die Ländermittel sicher einsetzen und vor Ort für notwendige Entlastungen sorgen. Bisher gelingt es mit den bestehenden Instrumenten zusätzlich noch nicht, wirklich

große Kooperationsprojekte zu initiieren. Zwar führt fast jede Kooperation – sofern sie dazu angelegt ist – zu finanziellen Einsparungen, der geringe Umfang vieler Projekte wirkt sich nicht nennenswert auf die Haushaltssituation aus.

Auch wenn man ein politisches Minenfeld betritt, darf die Frage gestellt werden, wie lange sich die Länder noch die betonte Freiwilligkeit in der Wahl für eine IKZ leisten können. Denn der Eigenantrieb der Kommunen bleibt nur gering ausgeprägt und wird durch so viele unterschiedliche Faktoren bedingt, dass das bisher fast ausschließlich passive, reaktive Rollenverständnis der Länder in diesem Bereich zugunsten einer aktiveren Steuerungspolitik möglicherweise eher Effekte nach sich zieht. Dafür benötigen die Länder allerdings verlässliches Wissen über das grundlegende Funktionieren von Kooperationsprozessen. Damit ist dann auch die Forschung darauf angewiesen, durch (quantitative und qualitative) Untersuchungen zu verallgemeinerbaren Ergebnissen zu kommen. Anknüpfend an die Ergebnisse der internationalen, vielfach mit multivariat angelegten quantitativen Studien arbeitenden Forschung, sind ähnlich gebaute Forschungsdesigns auch für den deutschen Raum erstrebenswert, um die Wechselwirkungen zwischen den Indikatoren zu beachten und voreilige (Fehl-)Schlüsse zu vermeiden. Hierfür wäre auch eine stärkere Integration politisch-institutioneller Erklärungsvariablen wünschenswert, wie z.B. die Rolle von Räten und Verwaltungsvorständen (vgl. *Svara* 1999*; Zeemering* 2008) oder der kommunalen Spitzenverbände, die laut den Interviews einerseits selbst die IKZ vorantreiben wollen, andererseits deren Ausbau wiederum durch konkurrierende Vorstellungen untereinander ausbremsen.

Anmerkungen

1 In der Folge wird vorwiegend dieses Akronym verwendet und bezeichnet die freiwillige, Bottom-up initiierte Zusammenarbeit zwischen Kommunen. Das gängige Synonym kommunale Gemeinschaftsarbeit wird nicht verwendet.

2 Diese Form spielt wegen der Gefahr negativer Externalitäten für die Landesregierung keine nennenswerte Rolle.

3 Die erste Generation der RC-Modelle bezog sich fast ausschließlich auf die Präferenzbildung und Entscheidungsfindung der Akteure/Institutionen.

4 Die anfallenden Transaktionskosten sind die Zeit- wie finanziellen Kosten der Abstimmungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse sowie des nachfolgenden Monitoring (vgl. *Williamson* 1985).

5 Allen Gesprächspartnern wurde hinsichtlich ihrer Person, Funktion und ihrer Aussagen Anonymität zugesichert. Deswegen wird auf deren Erwähnung bei Zitaten ebenso wie auf die Nennung von Gemeinden und Kreisen verzichtet.

6 Zum näheren Verständnis genannt seien Reformen zu vertikalen/horizontalen Aufgabenverlagerungen, zum Status von Sonder- und Mittelbehörden und zum finanziellen Ausgleich.

Literatur

Agranoff, Robert, 2007*:* Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations, Washington: Georgetown University Press.

Andersen, Ole J./Pierre, Jon, 2010: Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action, in: Urban Affairs Review, 46, S. 218-240.

Anton, Stephan/Diemert, Dörte, 2011*:* Gemeindefinanzbericht 2011 – weniger Defizite, aber die Strukturkrise bleibt, in: Der Städtetag 5/2011.

Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg, 2003: Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar, in: *Adamaschek, Bernd/Pröhl, Marga* (Hrsg.), Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 104-108.

Bogumil, Jörg, 2011: Der zukünftige Bedarf im Bereich der Verwaltungsstrukturen in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Probleme des Ruhrgebiets. Gutachten für die Westfalen-Initiative, Münster.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan, 2010: Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: VS Verlag, S. 89-110.

Braun, Dietmar/Giraud, Olivier, 2009: Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: *Schubert, Klaus/Bandeow, Nils C.*: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg, S. 159-186.

Brown, Trevor L./Potowski, Matthew, 2003: Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions, in: Journal of Public Administration Research, 13, S. 441-468.

Brown, Trevor L./Potowski, Matthew, 2005: Transaction Costs and Contracting: The Practitioner Perspective, in: Public Performance and Management Review, 28, S. 326-251.

Bull, Hans Peter, 2008: Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung, in: Der moderne Staat, 1, S. 285–302.

Burgi, Martin, 2010: Kommunalrecht, München: C.H. Beck.

Carr, Jered B./LeRoux, Kelly/Shrestha, Manoj K., 2009: Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production, in: Urban Affairs Review, 44, S. 403-427.

Clark, Gordon L., 1984: A Theory of Local Autonomy, in: Annals of the Association of American Geographers, 74, S. 195-208.Diller, Christian, 2004: Regional Governance im "Schatten der Hierarchie", in: Raumforschung und Raumordnung, 62, S. 270-279.

Feiock, Richard C., 2004: Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation, Washington: Georgetown University Press.

Feiock, Richard C., 2007: Rational Choice and Regional Governance, in: Journal of Urban Affairs, 29, S. 47-63.

Feiock, Richard C., 2009: Metropolitan Governance and Institutional Collective Action, in: Urban Affairs Review, 45, S. 356-377.

Feiock, Richard C./Park, Hyung-Jun, 2007: Institutional Collective Action, Social Capital and Regional Development Partnerships, in: International Review of Public Administration, 11, S. 57-69.

Frederickson, George H/Smith, Kevin B., 2003: The Public Administration Theory Primer, Boulder: Westview Press.

Geiger, Christoph, 2003: Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit, in: *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Köln, S. 9-15.

George, Wolfgang/Bonow, Martin (Hrsg.), 2010: Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation, Lengerich: Papst Science Publishers.

Gray, Barbara, 1989: Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems, San Fransisco: Jossey-Bass.

Hawkins, Christopher V., 2009: Prospects for and Barriers to Local Governments Joint Ventures, in: State and Local Government Review, 41, S. 108-119.

Heinelt, Hubert/Razin, Eran/Zimmmerman, Karsten (Hrsg.), 2012: Metropolitan Governance: Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel, Campus/Chicago University Press.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2006a: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden: Nomos.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2006b: Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Vogel, Stephan/Bernat, Erwin/Martino, Maria Grazia, 2010: Kommunalstrukturen in Niedersachsen, Berlin.

Holtkamp, Lars, 2010: Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin: Edition Sigma.

Holtkamp, Lars/Vetter, Angelika, 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: *Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS Verlag, S. 19-50.

Hoppe, Ernst-Wilhelm/Nüßlein, Babette, 2009: Die Anstalt öffentlichen Rechts in Niedersachsen – ein Mittel zur Verwaltungsoptimierung, in: Der Gemeindehaushalt, 110, S. 112-119.

Joassart-Marcelli, Pascale/Musso, Juliet, 2005: Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area, in: Urban Affairs Review, 40, S. 492-519.

Kienbaum Management Consults GmbH/Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2004: Studie Interkommunale Zusammenarbeit, Düsseldorf.

Kiepe, Folkert, 2010: Erfahrungen mit und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143-152.

Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.), 2006: Regional Governance (1+2), Göttingen: V&R unipress.

Klemme, Marion, 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung. Dortmunder Beiträger zur Raumplanung, 110, Dortmund: IRPUD (Blaue Reihe).

Krueger, Skip/McGuire, Michael, 2005: A Transaction Cost Explanation of Interlocal Government Collaboration. Online verfügbar unter:http://localgov.fsu.edu/readings_papers/regional%20governance/Krueger_Mcquire_TC_Explanation_for_Interloal_Collaboration.pdf, Stand: 27.10.2011.

Lackey, Steven B./Freshwater, David/Rupasingha, Anil, 2002: Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence from the Tennessee Valley, in: Economic Development Quarterly, 6, S.138-154.

LeRoux, Kelly, 2006: The Role of Structure, Function, and Networks in Explaining Interlocal Service Delivery: A Study of Institutional Cooperation in Michigan, Wayne State University.

*LeRoux, Kelly/Brandenburger/Paul W./Pandey, Sanjay S,.*2010: Interlocal Service Cooperation in U.S. Cities: A Social Network Explanation, in: Public Administration Review, 70, S. 268-278.

Molinas, José R., 1998: The Impact of Inequality, Gender, External Assistance and Social Capital on Local-Level Cooperation, in: World Development, 26, S. 413-431.

Morgan, David R./Hirlinger, Michael W., 1991: Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation, in: Urban affairs Quarterly, 27, S. 363-372.

Müller, Michael, 2010: Die Entwicklung der Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen, in: Die öffentliche Verwaltung, 63, S. 931-936.

Nelles, Jen, 2011: Cooperation in Crisis? An Analysis of Cross-Border Intermunicipal Relations in the Detroit-Windsor Region. CEPS/Instead Working Papers No. 30. Online verfügbar unter www.ceps.lu/pdf/6/art1643.pdf, Stand: 27.10.2011.

Pawleta, Dominika, 2008: Hindernisse interkommunaler Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Vergaberechts, in: *Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold; Maria* (Hrsg.), Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227-239.

Pennekamp, Sandra, 2010: Raumentwicklung im Spannungsfeld zwischen Wachstum und Schrumpfung – was können überregionale Partnerschaften, Darmstadt.

Pierson, Paul, 2000: Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics, in: American Political Science Review, 94, S. 251-267.

Oebbecke, Janbernd, 2007: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin: Springer, S.843-872.

Olson, Mancur, 1965: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Goods, Cambridge: Harvard University Press.

Ostrom, Elineor, 2005: Understanding Institutional Diversity, Princeton: Princeton University Press.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2011: Den Wandel gestalten – Anreize für mehr Kooperationen im Ruhrgebiet. Essen.

Richter, Philipp, 2010: Reformeifer bei funktionalen und territorialen Neuordnungen, in: das rathaus, 5, S.136-138.
Rothe, Karl-Heinz, 1965: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen: Schwartz.
Saller, Raymond, 2000: Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität, in: Raumforschung und Raumordnung, 58,S. 211-221.
Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play. Actors Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, CO/Exford: Westview Press.
Schliesky, Utz, 2007: Stadt-Umland-Verbände, in: *Mann, Thomas/Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin: Springer, S.873-899.
Shrestha, Manoj/Feiock, Richard C., 2006: The Network structure of Interlocal Cooperation for Water Related Services. Paper presented at the annual meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago.
Stefansky, Andreas, 2011: Interkommunale Zusammenarbeit im Gewährleistungsstaat. Vergleiche Analyse in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Hannover.
Straßheim, Holger, 2010: Netzwerkpolitik, Baden-Baden: Nomos.
Svara, James H., 1999: Conflict and Cooperation in Elected-Administrative Relations in Large Council-Managers Cities, in: State and Local Government Review, 31, S. 173-189.
Warm, David, 2011: Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness, in: State and Local Government Review, 43, S. 60-65.
Williamson, Oliver E., 1985: The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, New York: The Free Press.
Zeemering, Eric, 2008: Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and the Implication for Public Management, in: Public Administration Review, 68, S. 731-741.

Anschrift des Autors:
Marc Seuberlich, MA, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum
E-Mail: marc.seuberlich@rub.de