

Zintl, Reinhard

Working Paper — Digitized Version

Kooperation und die Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung

MPIfG Discussion Paper, No. 91/6

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Zintl, Reinhard (1991) : Kooperation und die Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, MPIfG Discussion Paper, No. 91/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125903>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Abstract

Kooperation und die Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung

Reinhard Zintl*

91/6

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-5000 Köln 1
Federal Republic of Germany

MPIFG Discussion Paper 91/6
ISSN 0933-5668
September 1991

(RFC822): mpi@mpi-fg-koeln.mpg.dbp.de
(X400): S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=dbp;C=de
(PSI): PSI%4505011006::MPI

Telephone 0221 / 33605-0
Fax 0221 / 3360555

* Prof. Dr. Reinhard Zintl, Universität der Bundeswehr München, Werner-Heisenberg-Weg 39, 8014 Neubiberg

Abstract

Bargaining about the distribution of potential gains is one of the main difficulties of voluntary cooperation. Vertical integration has no problems of this sort. Therefore, large-scale voluntary cooperation among the units of a federal system could seem to be a second-best institution compared to a redrawing of boundaries or to a transfer of competence to higher levels of government. Whether this conjecture is justified can only be decided, however, after a closer look into the features of the bargaining which takes place in this particular constellation. Depending the normative context, bargaining may focus directly on how to divide the pie ("distribution game") or it may focus on establishing entitlements ("entitlement game"). In the second case, the fairness of the division is not measured against bargaining power, but against equity criteria; conflicts do not center on criteria of division, but rather on questions of subsumption. If there is continuing collaboration, we have to expect entitlement games rather than distribution games. Since the conditions for the solution of subsumption problems are favorable or can be made favorable in the specific constellation studied here, voluntary cooperation among independent units in a federal system is not necessarily second best compared to hierarchical integration: Certainly the latter is less ridden with bargaining problems than the former; but at the same time it is much less well equipped to deal explicitly with equity problems. Which form of decision making is more adequate depends on the relative importance of these two aspects.

* * * * *

Eines der zentralen Probleme freiwilliger Kooperation ist der Konflikt um die Aufteilung des potentiellen Kooperationsgewinns. Solche Schwierigkeiten treten bei vertikaler Integration nicht auf. Horizontale Politikverflechtung könnte daher als zweitbeste Lösung gegenüber der Zuweisung grenzüberschreitender Probleme an eine nächsthöhere Ebene oder gegenüber der Bildung größerer Einheiten erscheinen. Ob dies so ist, hängt aber davon ab, welche Art von bargaining stattfindet. Je nach den einbettenden Normen kann es unmittelbar um Gewinnanteile stattfinden (klassisches "Aufteilungsspiel") oder es kann der Rechtfertigung von Ansprüchen dienen ("Anrechtsspiel"). Kriterium der Fairness im letzteren Fall ist nicht Verhandlungsmacht, sondern equity, der Konflikt findet nicht um die Aufteilungsnorm, sondern um Subsumptionen statt. Kontinuierliche Kollaboration ist eine Situation, in der eher Anrechtsspiele als pure Aufteilungsspiele gespielt werden. Da in der speziellen Konstellation "Föderalismus" überdies die Bedingungen der Bewältigung der hier zu erwartenden Subsumptionskonflikte günstig sind und auch institutionell unterstützt werden können, erscheint horizontale Politikverflechtung nicht notwendig als eine zweitbeste Alternative zu hierarchischer Integration: Letztere ist zwar nicht mit Aushandlungsproblemen behaftet, dafür aber auch nicht unmittelbar imstande, equity-Probleme zu bearbeiten. Je nach dem Gewicht des einen oder des anderen Kriteriums für die Akteure erscheint daher die eine oder die andere Institutionalisierung als plausibel.

Inhalt*

Abstract	2
Einleitung	5
1. Problemaufriß	5
2. Modellierungsgrundlagen	10
2.1 Bargaining-Situationen	10
2.2 Übergangs- und Anwendungsprobleme	12
2.3 "Anrechtsspiele"	17
3. Deskription	21
3.1 Normen	21
3.2 Standards und Situationsbeschreibungen	26
4. Interpretation	30
4.1 Rolle und Charakter der geltenden Normen	30
4.2 Standards und Situationsbeschreibungen	32
5. Institutionelle Konsequenzen	38
5.1 Zur Institutionalisierung von Kooperation	38
5.2 Föderative Verflechtung und hierarchische Integration	42
6. Schlußbemerkungen	45
Literatur	47

1. Problemaufriß

Als Beispiel dient die Kooperation zwischen dem Bundesland Hamburg und den angrenzenden niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Landkreisen und Gemeinden¹. Die Gegenstände, um die es hierbei geht, sind: Grenzüberschreitende Koordination der Wasserversorgung, Kanallisierung,

* Das vorliegende Papier entstand während eines halbjährigen Gastaufenthalts am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Für hilfreiche Kritik danke ich Arthur Benz, Philipp Genschel, Andreas Ryll und Fritz W. Scharpf.

Einleitung

Föderative Systeme zerlegen politische Zuständigkeiten regional. Soweit Probleme als grenzüberschreitend wahrgenommen werden, kann ihre Bearbeitung entweder auf der nächsthöheren Ebene angesiedelt werden (hierarchische Koordination) oder sie kann der freiwilligen Kooperation unterschiedlicher politischer Einheiten überlassen bleiben, wobei es sich um Kooperation von Einheiten der gleichen Ebene (horizontale Politikverflechtung) oder mehrerer Ebenen (vertikale Politikverflechtung) handeln kann. Die Koordination auf freiwilliger Grundlage, durch Verhandlungssysteme, weist gegenüber hierarchischer Koordination etliche Probleme auf, die sie als insgesamt zweitbeste Lösung erscheinen lassen können. Das grundlegende Problem besteht in der Identifikation einer überhaupt konsensfähigen Agenda (vgl. Scharpf 1991). Ein weiteres Problem, das begrifflich, wenn auch nicht unbedingt aus der Perspektive der Akteure, als Problem des zweiten Schritts separiert werden kann, besteht in der Beantwortung der Verteilungsfragen, die auch eine konsenterte Agenda noch offen läßt: Angenommen, man habe diejenigen Vorhaben identifiziert, die einzeln - gegebenenfalls durch Ausgleichszahlungen - oder in Koppelung die Realisierung eines Zustandes erlauben, der der Ausgangslage pareto-überlegen ist. Im allgemeinen ist damit die Alternative noch nicht eindeutig bestimmt, da man dem Status quo - bildlich gesprochen - normalerweise zunächst nur eine Verteilungsgerade gegenüberstellen kann, jedoch noch keinen bestimmten Punkt auf dieser Geraden. Die Einigung auf einen bestimmten Punkt auf dieser Geraden, also die Einigung auf eine bestimmte Aufteilung des Ertrages der unstrittig erwünschten Kooperation, ist potentiell strittig. In welcher Weise dieses Problem, die Aufteilung von Kooperationsgewinnen, in föderativen Systemen bewältigt wird bzw. bewältigt werden kann, soll im folgenden genauer untersucht werden.

1. Problemaufriß

Als Beispielsfall dient die Kooperation zwischen dem Bundesland Hamburg und den angrenzenden niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Landkreisen und Gemeinden.¹ Die Gegenstände, um die es hierbei geht, sind: Grenzüberschreitende Koordination der Wasserversorgung, Kanalisierung,

1 Das Material stammt aus der Studie Scharpf/ Benz (1990); soweit aus Interviews zitiert wird, werden die internen Codierungen angegeben; vgl. auch Scharpf (1991), Benz (1991).

Müllbeseitigung; Standortentscheidungen für Deponien, Kraftwerke, Kläranlagen; die Unterhaltung und Nutzung von Spezialkliniken, Sonderschulen, Theatern, Museen, Universitäten; regionaler Straßenbau und öffentlicher Personennahverkehr; schließlich das, was die Beteiligten mitunter als regionale "Arbeitsteilung" bezeichnen - soll jede politische Einheit die Widmung von Flächen für Naherholung, Wohnungsbau, Gewerbeansiedlung etc. in ein lokal ausgewogenes Verhältnis bringen oder soll ein gemeinsames Konzept erarbeitet werden, das auch regionale Spezialisierungen enthält? Alle genannten Themen sind regionaler Natur, also vom Inhalt der Kooperationsprobleme her gesehen klassische Stadt-Umland-Probleme; zugleich jedoch überschreiten diese Probleme im speziellen Fall Ländergrenzen, stellen also Kooperationsprobleme zwischen dem Bundesland Hamburg und den Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein dar.

In all diesen Fällen gibt es Nettoerträge² abgestimmten Handelns - darin besteht das Kooperationspotential. Zugleich gibt es in der Regel keinen Mechanismus, der das Problem der Ertragszurechnung und das Problem der Ertragsaufteilung in dem Sinne entschärft wie dies etwa im Tausch unter Wettbewerbsbedingungen der Fall ist. Viel eher kann die Situation als analog der Situation unter Monopolisten beschrieben werden: Unter Wettbewerbsbedingungen ist die Verteilungsdimension der Kooperation für die Tauschpartner überhaupt nicht mehr sichtbar (ein Punkt auf der Verteilungsgeraden wird durch die als exogen wahrgenommenen Marktpreise fixiert), während im Tausch zwischen Monopolisten über die Verteilung durchaus zu verhandeln ist (es gibt keinen exogen bestimmten Aufteilungspunkt, sondern bestenfalls eine begrenzte Umgebung dieses Punktes). Da über die Aufteilung des potentiellen Kooperationsertrages ausdrücklich entschieden werden muß, stellen sich den Akteuren zwei Probleme: Zum einen muß identifiziert werden, was und wieviel aufgeteilt werden kann; zum anderen muß entschieden werden, wie aufgeteilt werden soll.

Die Identifikation und Zurechnung von Kooperationserträgen ist für die hier betrachteten Gegenstände der Kooperation unterschiedlich schwierig: Manchmal resultieren Erträge ganz direkt - und dementsprechend unumstritten - aus den physischen Eigenschaften eines Vorhabens, so etwa bei der Wasserversorgung; manchmal resultieren sie aus ökonomischen Aspekten, so etwa, wenn es um die optimale Größe öffentlicher Einrichtungen wie Kraftwerke oder auch Universitäten geht; manchmal schließlich liegt keineswegs unmit-

2 "Nettoertrag": Nutzenanteil minus Beitrag. Bei den meisten Gegenständen der Kooperation, um die es hier geht, wird eher die Beitragsaufteilung die zur Entscheidung anstehende Seite sein.

telbar auf der Hand, ob Erträge anfallen und worin sie bestehen, sondern sie können nur im Rahmen von "Theorien" bestimmt werden - das gilt für alles, was hier unter dem Stichwort "regionale Arbeitsteilung" aufgeführt wurde. Ebenfalls unterschiedlich einfach ist die Bestimmung der Kosten von Vorhaben: In den einfachsten Fällen sind die Kosten schlicht die Bereitstellungskosten (das gilt wiederum für die Wasserversorgung), in schwierigeren Fällen bestehen sie auch in den Kosten des Verzichts auf konkurrierende Optionen (das gilt etwa für eine Müllverbrennungsanlage, wenn die Müllverbrennung grundsätzlich umstritten ist), in den schwierigsten Fällen bestehen sie ausschließlich im Verzicht auf konkurrierende Optionen (das gilt für regionale Spezialisierung von Flächenwidmungen). Schon die grundsätzliche Bestimmung von Kosten und Erträgen ist also mit unterschiedlich großen Problemen behaftet. Würden Kosten und Erträge, obwohl bisweilen schwer dingfest zu machen, wenigstens regional homogen anfallen, so träfen die Meß- und Gewichtungprobleme alle Beteiligten gleich. Das ist jedoch nur ausnahmsweise der Fall. Wo immer Standortentscheidungen zu fällen sind, stellt die Standortwahl auch eine Verteilungsentscheidung dar - manchmal ist das als gemeinsam notwendig Erachtete lokal unerwünscht (Deponien etc.), manchmal ist es lokal über das allgemeine Maß hinaus erwünscht (Kliniken, Museen etc.), manchmal ist zwar nicht vorab unmittelbar evident, wie es mit der lokalen Inzidenz steht, jedoch liegt schon definitionsgemäß fest, daß sie inhomogen ist ("regionale Arbeitsteilung").

Die Meß-, Gewichtungs- und Zurechnungsprobleme auf der Ertragsseite und auf der Kostenseite sorgen dafür, daß das eingangs angesprochene Verteilungsproblem nur in wenigen Fällen ein wohldefiniertes Problem ist. Die Schwelle, die überschritten werden muß, damit es zu Kooperation kommt, ist sicherlich um so niedriger, je geringer die Identifikationsprobleme sind. Diesen vorab identifizierbaren Kosten der Kooperation stehen die vorab identifizierbaren Anreize zur Kooperation gegenüber. Auch hier nehmen sich unterschiedliche Materien recht unterschiedlich aus:

Der klassische Mindestanreiz zur Kooperation besteht im Ausschluß der Kooperationsunwilligen nicht nur von den Kosten, sondern auch von den Erträgen der Kooperation. Das gilt grundsätzlich auch hier. Da es jedoch Kollektive sind, um deren Kooperation es geht, muß geklärt werden, auf welcher Ebene Kooperationserträge anfallen und auf welcher Ebene Ausschluß praktiziert werden kann. Nicht jede Konstellation entfaltet angemessene Kooperationsanreize.

Die geringsten Schwierigkeiten bereitet das Thema "regionale Arbeitsteilung": Erträge fallen zunächst auf der Kollektivebene an, der Ausschluß kann auf

dieser Ebene praktiziert werden - wenn abgestimmtes Handeln nicht zustande kommt, entstehen keine Erträge. Zwar komplizierter, unter Kooperationsgesichtspunkten jedoch nicht problematischer, sind Gegenstände wie Wasserversorgung, Kanalisierung, Deponien, Kläranlagen - diejenigen Kollektive, die sich an der Kooperation nicht beteiligen, können von ihren Erträgen problemlos ausgeschlossen werden. Es spielt dabei keine Rolle, daß die eigentliche Nutzung auf der nächsttieferen Ebene stattfindet - mit einer Gebietskörperschaft werden alle ihre Mitglieder ausgeschlossen. Komplizierter ist die Analyse, wenn die Nutzung einer Maßnahme unmittelbar durch Individuen stattfindet und politische Einheiten als Nutzer nicht selbst erscheinen. Hier kann man mit Hilfe der folgenden Dimensionen zu Fallunterscheidungen kommen: Eine öffentliche Leistung kann standortspezifisch oder standortunspezifisch sein ("Quasi-Ausschluß" auf der oberen Ebene ist möglich/unmöglich) und sie kann unabhängig davon individuellen Ausschluß bzw. individuelle Diskrimination erlauben oder nicht erlauben. Es entstehen drei theoretisch interessante Kombinationen:

Wenn die Maßnahme standortspezifisch ist (Beispiele: Straßenbau, Streckennetz ÖPNV, Krankenhäuser - wegen Wegekosten), ist es nicht entscheidend, ob auf der individuellen Ebene Diskrimination möglich oder unmöglich ist. Der Ausschluß (genauer: der oben angesprochene "Quasi-Ausschluß") kann nach wie vor auf der "richtigen" Ebene, der Ebene der politischen Einheiten angewandt werden - die Kooperationssituation ist nicht viel problematischer als die bisher betrachteten Situationen.

Wenn die Maßnahme standortunspezifisch (weil Wegekosten irrelevant sind oder nicht ins Gewicht fallen) und individuelle Diskrimination unmöglich ist (Flughäfen, Nutzung des Straßennetzes bzw. des ÖPNV, Universitäten), liegt der typische Grenzfall problematischer Kooperation vor - uneingeschränktes Trittbrettfahren politischer Einheiten ist grundsätzlich möglich.

Wenn schließlich die Maßnahme standortunspezifisch und individuelle Diskrimination zumindest technisch möglich ist (Sonderschulen, Spezialkrankenhäuser, Museen, Theater), entsteht die interessanteste Konstellation - der Ausschluß ist möglich, trifft aber nicht die politischen Einheiten, sondern individuelle Nutzer. Um sich die Anreizwirkung des Ausschlusses klarzumachen, muß man sich in Erinnerung rufen, aus welchen Gründen die genannten Leistungen überhaupt als öffentliche Leistungen bereitgestellt werden: Es handelt sich zwar in allen Fällen um Güter, die zunächst durchaus marktgängig sind, jedoch neben dem jeweiligen privaten Ertrag externe Effekte aufwei-

sen, die eigentlich das Kollektivgut darstellen.³ Daß diese Güter öffentlich angeboten werden, resultiert aus der letzten Komponente.⁴ Es ist unter Anreizgesichtspunkten angemessen, die Nutzer für den privaten Teil individuell bezahlen zu lassen (Gebühren etc.), den öffentlichen Teil hingegen öffentlich zu finanzieren. Kostendeckende Gebühren, ob technisch realisierbar oder nicht, sind unerwünscht, weil sie den Aspekt, unter dem die Angelegenheit erst zum Thema öffentlicher Entscheidung gemacht worden ist, nicht berücksichtigen. Daher kann die Diskrimination auf der Individuenebene jedenfalls nicht unmittelbar die allokativ erwünschten Wirkungen haben: Angenommen, eine Gemeinde unterhält ein Krankenhaus, nimmt die Nutzer in bestimmter Höhe zu Kostendeckung in Anspruch und betrachtet den Rest als öffentliches Gut, den sie über Steuern finanziert. Bürger fremder Gemeinden bezahlen die gleichen Gebühren, sind also individuell nicht als Free Rider anzusehen. Was fehlt, ist vielmehr der Beitrag ihrer Heimatkommunen zum öffentlichen Anteil. Diskrimination auf der Individuenebene ist also, weil sie den eigentlichen Adressaten nicht unmittelbar trifft, eher ein Schachzug in einem Spiel mit durchaus offenem Ausgang, nicht aber ein unmittelbar wirkender Präferenzenthüllungsmechanismus.

Auch hinsichtlich der Kooperationsanreize sind also die Voraussetzungen je nach Materie unterschiedlich - am günstigsten sind sie dort, wo Ausschluß auf kollektiver Ebene möglich ist - auch hier erwarten wir Aufteilungskonflikte, jedoch wenigstens Übereinstimmung darüber, daß es etwas aufzuteilen gibt. In den anderen Fällen erwarten wir nicht einmal Übereinstimmung darüber, worum es geht: In der reinen Trittbrettfahrersituation erwarten wir stabile Suboptimalität, in der zuletzt betrachteten Situation erwarten wir Spiele mit ungewissem Ausgang.

Angesichts dieser Unterschiede in den Kooperationsanreizen und der zuerst beschriebenen Unterschiede in den Identifikationsproblemen kann man den

3 Wobei die Externalität nicht ethisch begründet sein kann: Ginge es allein um Verteilungsziele, so wären Transferzahlungen angemessen, nicht aber die paternalistische Subventionierung ganz bestimmter Verhaltensweisen.

4 Unter Effizienzgesichtspunkten ist die entscheidende Eigenschaft solcher Güter die Nichtrivalität im Konsum: Selbst dann, wenn der Ausschluß Nichtzahlungswilliger technisch möglich ist, liefert er die falschen Anreize: Die individuelle Nachfrage reflektiert immer nur den intern anfallenden Nutzenanteil. Aus diesem Grunde ist auch dort, wo der Ausschluß praktikierbar ist, der Markt nicht die angemessene institutionelle Lösung. Daher werden Kollektivgüter nicht über Märkte, sondern einen anderen Prozeß, eben "öffentlich" produziert - im reinen Fall, der ein Grenzfall ist, findet die Finanzierung auf der Grundlage eines kollektiven Entscheidungsprozesses statt, der Steueranteile festlegt, die individuelle Nutzung erfolgt dann kostenlos. Vgl. Musgrave (1969), Samuelson (1969).

Eindruck gewinnen, daß horizontale Politikverflechtung in den allermeisten Fällen mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet ist, die verschwinden, wenn die Entscheidungen statt dessen auf eine höhere Ebene verlagert werden. Ob dieser erste Eindruck genauerer Betrachtung standhält, soll nun untersucht werden.

2. Modellierungsgrundlagen

2.1 Bargaining-Situationen

Die eben skizzierten Probleme der Kooperation haben teilweise eine kognitive Dimension (das gilt für die Identifikationsprobleme), jedoch werden sie zu eigentlichen Kooperationsproblemen dadurch, daß sie Ansatzpunkte strategischen Handelns sind: Wenn man den Akteuren unterschiedliche Interessen, Kenntnis zumindest ihrer eigenen Interessen und Orientierung ihres Handelns an den eigenen Interessen unterstellt, dann sind kooperationssträchtige Situationen als Spiele um potentielle Kooperationsgewinne beschreibbar, in denen Konsens und Konflikt einander überlagern; zu den Mitteln der Verfolgung der eigenen Ziele gehört auch die Ausbeutung von Informationsunterschieden. Da in der besonderen hier untersuchten Konstellation (Dauerbeziehungen unter benachbarten politischen Einheiten) Kommunikation und auch verbindliche Absprachen möglich sind, haben wir es - in unserem Zusammenhang leider etwas verwirrend - mit "kooperativen" Spiele zu tun,⁵ die als "bargaining"-Situationen bezeichnet werden.

Die Spieltheorie stilisiert derartige Situationen etwa folgendermaßen: Es werden "Forderungen" erhoben, "Limits" präsentiert, "Konzessionen" gemacht, schließlich wird, wenn alles gut geht, "Konvergenz" erreicht (illustriert wird die Handlungssituation gerne mit dem Beispiel des Gebrauchtwagenverkaufs). Eine alternative Stilisierung betont, daß zunächst eine "Verteilungsformel" gefunden wird und dann die Konzessionen im Detail stattfinden (Zartman 1978). Gemeinsam ist beiden Darstellungen des Verhandlungsablaufs, daß das Verhandlungsproblem von allen Akteuren eindeutig auch als Verteilungsproblem mit einander insoweit entgegenstehenden Interessen wahrgenommen wird.

5 Rein begrifflich gesehen gibt es gute Gründe, die beiden Aspekte "explizite Kommunikation" und "verbindliche Absprachen" zu trennen und den zweiten als den entscheidenden anzusehen, also "cheap talk" von "binding offers" zu unterscheiden. Aber: "[face-to-face communication] ... has some power to bind players and is therefore not truly cheap talk" (vgl. Crawford 1990: 217).

Die Akteure werden als "rationale Egoisten" betrachtet, an deren Verhalten man die folgenden Erwartungen knüpft:

- Sie sollten daran interessiert sein, sich in der Kooperation möglichst große Teile des Zugewinns zu sichern;
- Sie sollten versuchen, durch strategisch passend gewählte Beschreibungen "objektiver" Situationen und Handlungsfolgen und durch strategische Verschleierung der eigenen Präferenzen ihre Status quo-Position als möglichst günstig und ihren potentiellen Kooperationsgewinn als möglichst gering darzustellen (je weniger sie in der Kooperation gegenüber dem Status quo zu gewinnen haben, um so geringer ist ihr Interesse an Kooperation, um so besser ist ihre Verhandlungsposition); es wird also durchaus um Situationsdefinitionen verhandelt, jedoch zielen die Situationsdarstellungen allein darauf, dem Gegenüber die erwünschte Wahrnehmung des Verhandlungsspielraums zu vermitteln. Zweck der Übung ist immer, das eigene Interesse an dem Geschäft als möglichst gering und das wohlverstandene Interesse des Gegenübers an dem Geschäft als möglichst groß darzustellen. Gerade der letzte Punkt ist sehr wichtig: Der Verweis darauf, daß die eingebrachte Ressource oder Anstrengung von besonderer Qualität sei, dient nicht der Begründung von Ansprüchen, sondern vielmehr der Schaffung von Zahlungsbereitschaft; er wird sich dementsprechend nicht auf intrinsische Qualität, sondern immer auf Qualität "für den anderen" stützen.
- Schließlich sollten die Akteure Kooperation zu ungünstigen Bedingungen der Nichtkooperation vorziehen, solange sie sie überhaupt noch besser als der Status quo stellt.

Wir erwarten also divergierende Situationsdefinitionen, die die wahrgenommene Größe des zu verteilenden Kuchens festlegen; wir erwarten zweitens Konflikte darüber, wie dieser Kuchen zu schneiden ist. Wir erwarten keine Konflikte darüber, in welcher Weise irgendwelche Kuchenstücke, die schon im Besitz der Akteure sind, aufzuteilen sind. Scheitern oder Nichtzustandekommen von Kooperation liegt dann daran, daß Kooperationsmöglichkeiten erst gar nicht identifiziert werden oder daß die Transaktionskosten (z.B. Sicherstellung von Verbindlichkeit) höher als der Kooperationsgewinn sind oder daß zu hoch gepokert wurde und Korrektur nicht mehr möglich ist.

Die theoretisch antizipierbaren Eigenschaften von Resultaten so beschriebener Prozesse werden im Konzept der "Lösung" abgebildet. Ein Spiel hat - vereinfacht gesagt - eine Lösung, wenn die rationale Strategiewahl der einzelnen Spieler zu einer stabilen Strategienkombination führt. Sofern man ein Spiel in einer Weise beschreiben kann, daß es überhaupt eine und am besten nur

eine Lösung hat, ist das Ziel erreicht - man hat eine widerlegbare Aussage über einen Prozeß und sein Resultat. Im speziellen Fall von bargaining-Spielen beschreiben Lösungskonzepte Eigenschaften der Zugewinnaufteilung, auf die rationale Spieler sich einigen können sollten.⁶ Solchen Beschreibungen ist nun nicht auf den ersten Blick anzusehen, ob sie deskriptiv oder in einem ganz bestimmten Sinne präskriptiv gemeint sind. In der deskriptiven Lesart handelt es sich um eine Beschreibung von Eigenschaften des Resultats, die in den Köpfen der Spieler kein unmittelbares Gegenstück hat, sondern die lediglich eine Hypothese über Abfolgen von Konzessionen und ihren Konvergenzpunkt ist.⁷ In der präskriptiven Lesart handelt es sich um ein Konzept, das Empfehlungen an die Spieler zu Urteilen über annehmbare oder plausible Resultate abbildet. Entscheidend für die Interpretation der zweiten Lesart ist, daß es sich um eine Präskription sehr speziellen Charakters handelt - die Empfehlung stützt sich nicht auf spieleexterne Werturteile, sondern formuliert reine Klugheitsregeln, Mittel der Verfolgung gegebener Präferenzen, nicht aber Normen, die ihrerseits Präferenzordnungen generieren oder selbst den formalen Status von Präferenzen haben sollen. Auch die oben angesprochene "Verteilungsformel", wenn es sie gibt, ist nicht eine spieleexterne Gerechtigkeitsregel, sondern reflektiert Verhandlungsmacht, Drohpotentiale etc.

2.2 Übergangs- und Anwendungsprobleme

Alles bisher Gesagte charakterisiert die Analyse der von allen sonstigen Kontexteigenschaften bereinigten, "puren", Verhandlungskonstellation (vgl. hierzu ausdrücklich Myerson 1986: 29). Es ist "reine", nicht "angewandte" Spieltheorie. Die Resultate solcher Analysen können nun offensichtlich niemals unmittelbar in Hypothesen über den Verlauf realer Prozesse umformuliert werden: Kein rational-choice-Ansatz liefert ein Argument, warum sich reale Akteure nur an Klugheitsregeln und nicht an irgendwelchen anderen "Normen" orientieren sollten. Jede vermeintlich unmittelbare Umformulierung in Verhaltensprognosen verwendet implizit Brückenhypothesen, die man explizieren sollte: Es handelt sich entweder um Hypothesen über bestimmte Eigenschaften

6 Grundlegend ist hier nach wie das Konzept der Nash-Lösung (vgl. Nash 1950). Zu ihren Eigenschaften und möglichen alternativen Lösungskonzepten vgl. Riker/ Ordeshook (1973: 235ff.); Barry (1989: Kap. 1-3); Kalai/ Smorodinsky (1975).

7 Das wäre beispielsweise die Interpretation der Nash-Lösung im Sinne von Zeuthen; vgl. Harsanyi (1977: 149ff.).

der Akteure oder um Hypothesen über bestimmte Eigenschaften der Konstellation.

Wann immer der Übergang von der reinen Theorie in die Anwendung ohne Bezug auf Kontexteigenschaften vollzogen wird, ist das gleichbedeutend mit einer extrem restriktiven Stilisierung der Akteure, sei es, daß ihnen bestimmte Eigenschaften als faktisch vorherrschend zugeschrieben werden, sei es, daß diese Eigenschaften als wünschenswert ("rational") angesehen werden. Diese Eigenschaften sind die Standardeigenschaften des "homo oeconomicus" (vgl. Zintl 1989); speziell erwähnenswert in unserem Zusammenhang ist etwas, das als "wechselseitiges Desinteresse" etikettiert werden kann. Dieses Desinteresse schließt nicht nur die Beurteilung von Resultaten unter anderen Kriterien als denen der je eigenen Erträge aus (also etwa Neid, Fairness etc.), sondern es schließt die Wahrnehmung des Gegenübers als moralisches Wesen aus - man ärgert sich nicht über Opportunismus, sondern rechnet ganz selbstverständlich mit ihm und versucht lediglich, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen (was man dem Gegenüber zutraut, traut man natürlich auch sich selbst zu - auch die eigene Person wird nicht als moralisches Wesen wahrgenommen). Mit anderen Worten: Die Situation wird so modelliert, als spielten nicht eigentlich Menschen, die sich selbst und einander als solche wahrnehmen, gegeneinander, sondern recht restriktiv programmierte Automaten.

Erwartungsgemäß erzeugt ein solcher Übergang zahlreiche "Anomalien". Die Existenz und Wirksamkeit von Normen, die nicht lediglich "Instrumente" der Interessenverfolgung sind, sondern die vielmehr die Interessenverfolgung einer unabhängigen Kontrolle unterwerfen, ist ein offensichtliches Faktum, das nicht gegenüber einer vermeintlichen Instanz "Rationalität" aufwendig begründet werden muß - viel eher muß der rational-choice-Ansatz seine Leistungsfähigkeit angesichts dieses Faktums erweisen.⁸ Am nächstliegenden erscheint es hierbei, sich darum zu bemühen, solchen Tatbeständen explizit Rechnung zu tragen und die ihnen korrespondierenden Brücken zwischen reiner Theorie und Anwendung explizit zu schlagen.

Für diesen Zweck ist es zunächst notwendig, die Akteure etwas aufwendiger zu beschreiben. Anstelle eines Innenlebens, in dem "Präferenzordnung" eine nicht weiter analysierbare Größe ist, sollten wir zunächst wenigstens zwei unterschiedliche Sorten von Bestimmungsgrößen von Präferenzordnungen

8. Das wird nicht nur von Theoretikern betont (vgl. Elster 1989: Kap. 3; auch Etzioni 1988), sondern ist der experimentellen Spieltheorie eine Selbstverständlichkeit - vgl. insbesondere Selten/ Tietz (1980), Güth (1988), Güth/ Tietz (1990), Selten (1991), Thaler (1988) und allgemeiner Ryll (1989).

unterscheiden - "Meinungen" und "Interessen".⁹ Meinungen sind allgemeine, "verallgemeinerungsfähige" Urteile darüber, was richtig oder normativ angemessen ist. "Interessen" sind demgegenüber unmittelbar auf Gegenstände bezogene Urteile darüber, was man gerne hätte und was man weniger gerne hätte.¹⁰ Jede beobachtbare individuelle Entscheidung ist das Resultat eines Zusammenwirkens der beiden Bestandteile in der Erzeugung einer verhaltenswirksamen Präferenzordnung. Nachdem wir vorab nichts über dieses Zusammenwirken sagen können, können wir vorab auch keine verbindlichen Hypothesen darüber abgeben, wie sich "rationale" Individuen in irgendwelchen untersuchten Situationen wohl verhalten. Auf den ersten Blick scheint mit dieser Unterscheidung nichts gewonnen, eher im Gegenteil - alles ist nun möglich. Bei näherer Betrachtung jedoch bietet sie ganz im Gegenteil eine Chance, den Übergang von der reinen zur angewandten Spieltheorie in theoretisch akzeptabler Weise zu ermöglichen: Zunächst ist erkennbar, daß es voreilig ist, beobachtbare Situationen allein auf der Grundlage der "Interessen"-Konstellation als Spiele diesen oder jenen Typs zu identifizieren.¹¹ Kennt man nur die Interessenkonstellation, in der Regel definiert über einen sozusagen offiziellen Spielgegenstand, so kann man Hypothesen nicht über das tatsächlich gespielte Spiel, sondern nur über diesen Aspekt des Spiels formulieren. Solche Prognosen können falsch sein und verweisen dann auf

9 Für die Unterscheidung vgl. Hayek (1969a, 1969b). Sie ist analog der Unterscheidung zwischen values und tastes bei Arrow (1967, 1973) und der Unterscheidung zwischen judgments und interests bei Sen (1977, 1986). Leider ist die Terminologie hier noch völlig unstandardisiert - so verwenden etwa Roth/Malouf/ Murnighan (1981) den Begriff Präferenzen synonym mit dem, was hier "Interessen" genannt wird und definieren "utilities" bzw. "payoffs" allein im Hinblick hierauf, während Harsanyi umgekehrt "interest" als das umfassende Konzept verwendet: "The 'interests' of each particular player are not meant to be necessarily restricted to selfish considerations; rather, they include all objectives and values, both selfish and unselfish, to which his own utility function assigns positive utility" (1977: 13). Der entscheidende Punkt ist jedoch, unabhängig von der jeweiligen Terminologie, immer der Gleiche und identisch mit dem hier vorgetragenen Argument: Beschreibungen von Handlungssituationen und Spielen auf der Basis allein der egoistisch-opportunistischen Motive von Akteuren sind unvollständig.

10 Man könnte hier sofort einwenden, die Unterscheidung zwischen Meinungen und Interessen sei möglicherweise philosophisch interessant, jedoch für die Rekonstruktion tatsächlichen Verhaltens bedeutungslos - jede "Meinung" könne gedeutet werden als eines unter verschiedenen Mitteln der Verfolgung von "Interessen". Das ist entweder eine metaphysische Aussage über die (Schlechtigkeit der) Welt im großen und ganzen, oder es ist eine empirische Behauptung, über die dementsprechend nicht per Annahmewahl entschieden werden sollte.

11 Die Frage etwa: "why do people cooperate in the prisoner's dilemma game?" artikuliert oftmals nur ein selbstgemachtes Scheinproblem.

den hiermit noch nicht erfaßten Teil, der erst die "subjektive" Situation bestimmt.¹²

Die Unterscheidung von "Meinungen" und "Interessen" in Rationalwahlmodellen erzeugt also einen Erkenntnisanteil, den wir aus der Kenntnis der "engeren" Situation heraus modellieren können, und einen anderen Teil, der nur dann modelliert werden kann, wenn wir mehr wissen. Das pure, beinahe a priori funktionierende Rationalwahlmodell wird nun nicht mehr flächendeckend verwendet, sondern auf Kontexte aufmoduliert (vgl. allgemeiner Zintl 1989, 1990). Die begriffliche Unterscheidung von zwei "Dimensionen" individueller "utility" ist also nicht das Mittel, uferlos alles und jedes als "rational" zu etikettieren, sondern sie schiebt im Gegenteil solcher Uferlosigkeit einen Riegel vor.

Sozialwissenschaftlich interessant am Beitrag von "Meinungen" zu Situationsbestimmungen ist nun nicht der jeweils individuell-idiosynkratische Anteil, sondern derjenige Anteil, der aus "sozialen Normen" stammt. Er ist deshalb sozialwissenschaftlich interessant, weil wir uns über ihn in annähernd der gleichen Weise informieren können wie über den Interessenteil - ohne Kenntnis des jeweiligen Innenlebens der Akteure. Wir kommen zu folgender allgemeiner Modellierungsgrundlage:

Die Existenz und Wirksamkeit eigenständig geltender sozialer Normen ist Ausgangspunkt. Solche Normen sind niemals irrelevant oder nichtexistent, sondern sie sind in fundamentaler Weise jeder Interessenverfolgung vorgelagert - sie entscheiden zunächst darüber, welche Sorte von Spiel überhaupt gespielt wird, sie definieren die Konstellation.¹³ Es geht für uns nun nicht darum, diese einbettenden Normen selbst zu "erklären", sie womöglich als Lösungen besonderer Spiele zu rekonstruieren, sondern - bescheidener - sie angemessen zur Kenntnis zu nehmen, als vorgegebene Randbedingungen der untersuchten bargaining-Situationen. Ein möglicher Spezialfall besteht darin,

12 Diese Zweiteilung ist auch imstande, die Unterscheidung zwischen "given" und "effective matrix" (Kelley/ Thibaut 1978: 14-17) zu präzisieren: Die "given matrix" ist allein über "Interessen" definiert; die "effective matrix" ist definiert nicht etwa über "Meinungen", sondern über die je individuellen Resultate der Zusammenführung von "Interessen" und "Meinungen".

13 Vgl. grundsätzlich Granovetter (1985). Dieser allgemeine Rahmen erlaubt es unter anderem, die Thematik der "Interaktionsorientierungen" und ihres "Umschlagens" (Scharpf 1990a), begrifflich zu verorten: Was macht beispielsweise ein Verhalten "unangemessen" und damit zu Sanktionen einladend? Es dürfte ein Verhalten sein, das erstens rational, zielfördernd ist, das zweitens mit den expliziten Spielregeln vereinbar ist, das aber drittens mit den Normen kollidiert, die die Geschäftsgrundlage des Spiels sind.

daß die normativen Randbedingungen für bestimmte Akteurskonstellationen "egoistische Interessenverfolgung" als legitim deklarieren. Der Marktwettbewerb funktioniert lehrbuchmäßig nicht etwa dann, wenn keine situationsdefinierenden Normen existieren, sondern dann, wenn die geltenden Normen ihn "erlauben", er setzt, mit anderen Worten, die passende Kultur voraus (vgl. dazu nach wie vor Schumpeter 1972, auch Hirschman 1977).¹⁴

Die unmittelbare Übersetzung der Resultate der reinen Spieltheorie in Hypothesen über reales Handeln ist somit angemessen für die Analyse von Situationen, in denen externe Normen in dem Sinne irrelevant sind als sie mit blanker Interessenverfolgung kompatibel sind.¹⁵ Solche Konstellationen sollen im folgenden als "Aufteilungsspiele" bezeichnet werden. Wir können aber für bargaining-Situationen nicht einfach unterstellen, daß der normative Kontext es erlaubt oder gar fordert, daß allein interessenorientiert verfahren wird. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß jede Situation, die formal als "problematische Kooperation", also als Mixtur von Effizienz- und Verteilungsproblemen gekennzeichnet werden kann, kulturell als Basar-Situation definiert ist. Die Verhandlungen zweier Monopolisten um relative Preise sind formal ebenso "problematische Kooperation" wie die Situation, in der zwei Akteure die Früchte gemeinsamer Anstrengung aufzuteilen haben.¹⁶ Der Unterschied besteht darin, daß im ersten Falle von Einverständnis darüber ausgegangen werden kann, daß es legitim ist, das eigene Einkommen auch auf Kosten des Gegenübers zu maximieren, während das im zweiten Falle nicht notwendig so sein wird.

Betrachten wir die zweite Situation, in der ja offensichtlich ganz andere Anwendungsprobleme bestehen als in der ersten, nun etwas genauer.

14 Daß das nicht selbstverständlich ist, zeigt die lange Geschichte, die die Vorstellung "gerechter" Preise hat. Und nach wie vor gilt: Wo immer der reale Wettbewerb die Lehrbuchvoraussetzungen des vollkommenen Wettbewerbs nicht erfüllt, wo immer er den Akteuren Handlungsspielräume läßt, werden diese Spielräume durch Normen gefüllt, die als marktextern anzusehen sind. Vgl. Kahneman/ Knetsch/ Thaler (1986) und für collective bargaining Elster (1989).

15 Das kann auch problemhistorisch belegt werden: Ausgangspunkt der Untersuchung von bargaining-Problemen war die Untersuchung des bilateralen Monopols durch Edgeworth. Vgl. nur die Einleitung von Roth in Roth (1985: 1).

16 Also das, was Elster als "collaboration" oder "joint venture" bezeichnet (vgl. Elster 1989: 13).

2.3 "Anrechtsspiele"

Es soll der für die weiteren Überlegungen wichtige Grenzfall behandelt werden: Zwischen den Beteiligten sei unumstritten, daß auf die konkrete Situation Verteilungsnormen anzuwenden sind, die mit der jeweiligen Verhandlungsmacht nichts zu tun haben, sondern die als Normen gerechter Verteilung angesehen werden und dann allenfalls Verhandlungsmacht erzeugen. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß also das "Spiel" darum, welches Spiel überhaupt gespielt wird, schon abgeschlossen ist. In der Terminologie des vorangegangenen Abschnitts kann man das so ausdrücken: Alle Beteiligten haben nach wie vor ein "Interesse" daran, lieber größere als kleinere Stücke des zu verteilenden Kuchens zu bekommen; zugleich aber sind alle Beteiligten der "Meinung" bzw. haben Grund, einander die Meinung zu unterstellen, es gehe (auch) darum, den Kuchen "gerecht" aufzuteilen. Wie läßt sich das hier gespielte "Spiel" beschreiben?

Allgemein gilt: Näher als die Analogie zum Basar liegt hier die Analogie zu einem Rechtsstreit. Es geht nicht darum, "Zugeständnisse" hinsichtlich der Gewinnaufteilung zu machen, sondern es geht vielmehr darum, "Eingeständnisse" einerseits hinsichtlich der Anwendbarkeit spezifischer Normen und andererseits hinsichtlich subsumierbarer Situationen zu machen oder begründet zu verweigern - es geht nicht um Konzessionen, die man je nach Verhandlungsposition und Drohpotential machen oder unterlassen kann, sondern es geht darum, Ansprüche zu rechtfertigen oder als ungerechtfertigt zu erweisen. In einer Welt, in der sowohl Ermittlungs- und Zuschreibungsprobleme existieren als auch die Akteure nicht unbedingt "ehrlich" sind, wird auch hier strategisch gehandelt - explizit gespielt wird jedoch nicht das oben skizzierte Aufteilungsspiel, sondern ein Spiel um Normen und ihre Anwendung. Es geht darum, hinsichtlich der anwendbaren Normen möglichst günstige Positionen zu besetzen und das Gegenüber in eine möglichst ungünstige Position zu manövrieren. Solche Spiele sollen im folgenden als "Anrechtsspiele" bezeichnet werden.

Auch diejenigen Beteiligten, die sich allein an ihren "Interessen" orientieren, finden die normative Einbettung der Situation zumindest als Restriktion ihres Handlungsspielraums vor. Zwar ist in ihrer Sicht der eigentliche Konflikt ein Interessenkonflikt, jedoch wissen auch sie, daß er zumindest der Form nach ein Meinungskonflikt ist. In einem Meinungskonflikt zählt nur Verallgemeinerungsfähiges; die Frage "Würdest Du Deine Position auch dann vertreten, wenn Du in meinen Schuhen stündest?" muß von allen Kontrahenten einigermaßen überzeugend mit "Ja!" beantwortet werden können, wenn sie

nicht auf verlorenem Posten stehen wollen, in Interessenkonflikten besteht ein solcher Bedarf nicht (vgl. Sen 1970: Kap. 9). Es ist ohne weiteres möglich, daß die Akteure sich am liebsten diejenigen Meinungen aussuchen, die am besten zu ihren Interessen passen. Und dennoch ist es ebenfalls möglich und damit völlig vereinbar, daß es nicht ohne Risiken ist, sich auf das Feld der Meinungen zu begeben - es kann immer passieren, daß die Art der Argumentation, auf die man sich damit eingelassen hat, unerwünschte Konsequenzen für die Verfolgung der jeweiligen eigenen Interessen hat. Wenn Opportunismus verpönt ist, dann ist zu erwarten, daß jeder, auch kognitiver Opportunismus verpönt ist. Man kann also nicht mehr ohne weiteres inkonsistent in der Zeit ("Was schert mich mein Geschwätz von gestern") sein.

In Anrechtsspielen geht es um drei Fragen: (1) Welche Aufteilungsnorm ist anzuwenden? (2) Welche Meßstandards sollen verwendet werden? (3) Wie ist die vorliegende Situation zu subsumieren?

ad (1): Welche Norm ist anzuwenden? Empirisch läßt sich über die Verteilungsnormen, die speziell in Kooperationssituationen eine Rolle spielen, soviel sagen: Grundsätzlich kommt in Frage die Verteilung des Kooperationsgewinns nach Beitrag ("Äquitätsprinzip"), die Verteilung nach Bedürfnis, schließlich die Gleichverteilung des Kooperationsertrags. Die vorgeordnete, psychologisch beinahe selbstverständliche Norm scheint die Äquitätsnorm zu sein,¹⁷ da nur sie einen Bezug zu eingebrachten Leistungen herstellt, so daß ohne Schwierigkeiten auch die Gegenrechnung angestellt werden kann - eine gegebene, in der Natur der Materie liegende Ertragsverteilung sollte sich in den zu fordernden Beiträgen niederschlagen. Das schließt aber nicht aus, daß die Bedürfnisnorm oder die Gleichheitsnorm mit der Äquitätsnorm konkurrieren oder auf sie aufmoduliert werden. Das gilt vor allem für Situationen, in denen es gerade nicht ausschließlich um Zusammenarbeit zu bestimmten klar begrenzten Zwecken geht. Das kann der Fall sein, wenn die Kooperation nicht nur Instrument, sondern selbst ein Zweck ist, wenn also der Gruppenzusammenhalt einen eigenen Wert darstellt. Es kann auch der Fall sein, wenn die Beteiligten als sehr unterschiedlich in ihren Eigenschaften betrachtet werden (vgl. insbesondere Schwinger 1980), oder, für unseren Zusammenhang relevant, wenn der Status quo als korrekturbedürftig gilt

17 Eindeutig so Selten/ Tietz (1980: 22); Güth (1988); vgl. auch Mikula (1972); Hoffmann/ Spitzer (1985); Mellers/ Hartka (1989); die vorherrschende Form ist durch ein Ratio-Modell $\text{Auszahlung}(i)/\text{Beitrag}(i) = \text{Auszahlung}(k)/\text{Beitrag}(k)$ repräsentierbar. Die von Mellers und Hartka präsentierte subtraktive Gerechtigkeitsvorstellung - also $\text{Auszahlung}(i) - \text{Beitrag}(i) = \text{Auszahlung}(k) - \text{Beitrag}(k)$ - scheint dem zunächst zu widersprechen, wird von den Verfasserinnen jedoch selbst damit erklärt, daß die Subjekte in realen Situationen oft keine Nullpunkte der Skalen bestimmen können (vgl. Mellers/ Hartka 1989: 696).

und dies die Definition der Kooperationssituation in Mitleidenschaft zieht. Derartigen Konstellationen ist gemeinsam, daß die Kooperation in einer speziellen Angelegenheit nicht "separat" stattfindet, sondern Bestandteil einer Gesamtkonstellation ist, in der es um mehr oder anderes geht. Insgesamt findet also nicht etwa eine philosophische Auseinandersetzung darüber statt, ob eine Verteilungsnorm "als solche" akzeptabel ist oder nicht, sondern es geht darum, ob die impliziten Anwendbarkeitskriterien einer von ganz wenigen simplen Verteilungsnormen *in der jeweils vorliegenden Situation* erfüllt sind oder nicht - schon hier also trägt die - sicherlich "interessenorientierte" - Verfertigung von Situationsbeschreibungen die Hauptlast der Verhandlungen.

ad (2): Welche Standards sollen verwendet werden? Standards sind Operationalisierungen von Normen, die deren Anwendung auf konkrete Situationen erlauben. Auch das ist kein interessenneutrales Problem - jede Seite wird diejenigen Standards bevorzugen, die ihr entgegenkommen. So liegt es etwa für diejenigen, die ihre eigene Leistungsfähigkeit als nicht sehr hoch einschätzen, nahe, unter Hinweis auf Meßprobleme möglichst pauschale Standards der Beitragsmessung zu propagieren, während diejenigen, die ihre eigenen Beiträge für überdurchschnittlich hoch halten, aufwendigere Formen der Messung vorziehen werden (vgl. Güth 1988: 712ff.).

ad (3): Wie ist die vorliegende Situation zu subsumieren? Situationsbeschreibungen dienen hier nicht so sehr dem Zweck, dem anderen Desinteresse zu demonstrieren oder ihm das Geschäft schmackhaft zu machen, sondern vor allem der Etablierung legitimer Ansprüche. Zwar existiert nach wie vor ein Interesse, die eigene Ausgangslage möglichst positiv zu schildern - wenn Prinzipien der Aufteilung wirksam sind, reduziert das den maximal möglichen eigenen Zugewinn und schafft insofern eine gute Verhandlungsposition, als man nicht so leicht unbescheiden wirkt. Daneben gibt es jedoch einen Aspekt, der gerade in die Gegenrichtung wirkt: Wenn es gelingt, den Status quo als illegitim im Hinblick auf die konsentierten Verteilungsprinzipien zu charakterisieren, dann fordert man implizit nicht etwa ein besonders großes Stück vom Kuchen, sondern man kann eine große Forderung zerlegen in einen (den Verteilungsprinzipien entsprechenden) Anteil am zu verteilenden Gewinn und einen (möglichst großen) Anteil, der gar nicht Gewinn, sondern "Korrektur" ist. Zu erwarten ist also nicht die Bekundung "Mir geht es gut genug auch ohne Kooperation, Du mußt mir schon etwas bieten, damit ich mich darauf einlasse", sondern die Bekundung "Mir geht es insofern schlecht, als ich schon dauernd ohne Kompensation kooperiere; es wird Zeit, daß Du endlich Deinen Anteil beisteuerst, und zwar nicht nur für die Erweiterung der Kooperation".

Insgesamt sind also in "Anrechtsspielen" common-knowledge-Probleme nicht einfach eine zusätzliche Komplikation der Modellbildung, ein Anreicherungsproblem,¹⁸ sondern das eigentliche Thema der Akteure. Heterogenität wird zum gravierenden Problem: Formal sind in kooperationssträchtigen Situationen die individuellen Interessen der Akteure in einfacher Weise aufeinander bezogen - wie auch immer sie im einzelnen aussehen mögen, es gilt: Wenn man miteinander ins Geschäft kommt, können prinzipiell alle Beteiligten besser gestellt werden. Materiell kann dieses gemeinsame Interesse jedoch unterschiedliche Grundlagen haben. Zwei Grenzfälle können unterschieden werden - die Kooperation kann profitabel sein, weil es Komplementaritäten gibt (der eine hat Land und kein Geld, um etwas mit dem Land anzufangen, der andere hat Geld, aber kein Land, um mit dem Geld etwas anzufangen); sie kann profitabel sein, weil es Größeneffekte gibt (beide haben allein nicht genug Land und nicht genug Geld). In "Aufteilungsspielen" macht das keinen Unterschied; geht es jedoch um Ansprüche, ist der heterogene Fall der schwierige Fall - man kann erwarten, daß die Akteure vor allem intangible Kosten (bei sich selbst behauptet) und intangible Erträge (dem Gegenüber zugeschrieben) in strategischer Absicht einführen und daß sie dies einander unterstellen. Zunächst einmal ist ja jeder Akteur Herr seines Innenlebens und es ist seine Sache, welche - beliebig idiosynkratischen - Kosten- und Ertragsbestandteile er als Intangible ins Spiel bringt.

Dementsprechend wird Konsens nicht über Verteilung, sondern über Situationsbeschreibungen zum wichtigsten Lösungsbestandteil: Sicherlich bevorzugen alle Akteure denjenigen Blickwinkel, der für sie am profitabelsten ist; es gibt aber unter der Annahme rationalen Verhaltens keinen Grund für die Erwartung, sie hielten daran eisern fest - die Akteure sind sich darüber im klaren, daß es in der bestehenden Konstellation nicht darauf ankommt, was sie glauben oder zu glauben vorgeben, sondern darauf, was glaubwürdig ist, also eben nicht im Alleingang zu entscheiden. Zwar favorisieren sie unterschiedliche Situationsdefinitionen, sie wissen jedoch, daß das solange nichts hilft, wie ihr bevorzugter Blickwinkel nicht als common knowledge besiegelt ist. Nicht nur Kommensurabilitätsprobleme müssen interindividuell gelöst werden, es muß vor allem Einvernehmen darüber hergestellt werden, was überhaupt berücksichtigungsfähig sein soll. Sie werden also nicht einfach irgendwelche Behauptungen aufstellen, sondern sie werden argumentieren.

18 Vgl. so etwa Calvert (1989: 293): "A more complicated addition to the model would be incomplete information about opponents' payoffs ..."

Das Spiel um Situationsdefinitionen hat Verteilungskonsequenzen und kann insofern als eine Verlagerung des zunächst formulierten bargaining-problems auf eine andere Ebene angesehen werden. Dennoch zeigen die gerade behandelten Besonderheiten dieser Verlagerung, daß es gute Gründe zu gesonderter Modellierung gibt, da die Verlagerung ganz andere Handlungssituationen erzeugt als sie im reinen "Aufteilungsspiel" bestehen. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß common knowledge darüber besteht, daß auch hier vor allem verteilungsrelevante Pflöcke eingeschlagen werden. Jedoch gilt zugleich, daß alle Akteure wissen, daß die Verteilungskonsequenzen einer Situationsbeschreibung, wie wichtig sie für den einzelnen Akteur auch immer sein mögen, nicht per se als Argumente verwendbar sind, eine bestimmte Situationsbeschreibung gemeinsam akzeptabel zu machen. Alle Akteure wissen, daß Legitimität der Anwendung eines konsentierten Verteilungsprinzips voraussetzt, daß die Situationsbeschreibung zunächst einmal unabhängig von Verteilungszielen erfolgt. Zugleich wissen sie natürlich auch, daß sie alle Opportunisten sind - sie erwarten von allen anderen, was sie von sich selbst erwarten: Versuche, Verteilungsinteressen in kaschierter Form einfließen zu lassen. Das Problem besteht hier nicht darin, daß Interessen existieren, sondern darin, daß sie nicht explizit sind. Das Ideal wäre somit nicht der "interessenbereinigte Diskurs", der seinen Platz in der Diskussion um die Verteilungsnormen hätte, sondern der "interessenexplizite Diskurs".

Vor diesem Hintergrund kann nun der Frage nachgegangen werden, wie die Wahrnehmungen und Verhaltensweisen, die im hier untersuchten Fall zu beobachten sind, am besten theoretisch gedeutet werden können. Haben wir es eher mit "Aufteilungsspielen" oder mit "Anrechtsspielen" zu tun?

3. Deskription

3.1 Normen

Gibt es Indizien dafür, daß Verteilungsprinzipien im hier betrachteten Fall Bestandteil der Situationswahrnehmung und Situationsbeurteilung der Akteure sind? Diese Frage kann ohne Umschweife mit Ja beantwortet werden. Es gibt nahezu kein Interview, in dem im Zusammenhang mit Kooperationsproblemen eigenes und fremdes Verhalten in lediglich "neutralen" (nur interessenbezogenen) Begriffen geschildert und beurteilt wird; Gesichtspunkte der Angemessenheit, der Fairness oder der Gerechtigkeit spielen in der Charakterisierung von Problemen oder der Charakterisierung eigenen und fremden Verhaltens eine mindestens ebenso große Rolle wie Gesichtspunkte der Effi-

zienz oder des ökonomischen Ertrag eines Vorhabens.¹⁹ Die spezifischen Maßstäbe der Ertragsaufteilung folgen, soweit überhaupt ausdrücklich angesprochen, dem Äquitätsprinzip.²⁰ Die einzige Einschränkung liegt darin, daß diese Aufteilungsnorm eher implizit als explizit formuliert wird. Die Vorstellung, daß Fairness die Proportionalität von Beiträgen und Erträgen fordert, scheint so selbstverständlich, daß kein Bedarf an Präzisierung besteht. Das bedeutet aber noch nicht, daß in normativer Hinsicht kein Konflikt besteht.

Normenkonflikte kommen in der untersuchten Konstellation dadurch zustande, daß die Ausgangslage, in der kooperiert wird, in die Beurteilung einzelner Kooperationsentscheidungen einbezogen wird. An erster Stelle ist zu nennen die Gesamtkonstellation - der Länderfinanzausgleich wird immer wieder als das zentrale Problem genannt, das gelöst werden muß, wenn man zu angemessenen Kompensationsentscheidungen bei bilateraler Kooperation kommen will.²¹ An zweiter Stelle ist zu nennen die jeweilige lokale Vorgeschichte eines konkreten Aufgabenbereichs. Zunächst zur Gesamtkonstellation:

Zwei Gründe für die Einführung des Themas "Länderfinanzausgleich" in lokale Kooperationsverhandlungen sind denkbar: Es kann sich um tatsächliche Konkurrenz bzw. Überlagerung ganz unterschiedlicher Verteilungsnormen handeln, also darum, daß zugleich allgemeine Umverteilungsziele und spezielle Fairnessziele der Lasten/Ertragsrechnung verfolgt werden. In diesem Falle läge eine Interpretation des Konflikts als taktisch motiviertes Verwirrspiel nahe. Es ist aber auch denkbar, daß der Verweis auf den Länderfinanz-

19 Vgl. etwa: Interview 2606AB1: "gerechte Verteilungsnormen" sind notwendig, "angemessene Beiträge" sollten geleistet werden; 0607AB3 und 2808AB1: Es ist nicht "einsehbar", daß man finanzielle Beiträge leisten soll, ohne an Entscheidungen beteiligt zu sein; 0706BS2: Das Umland "bereichert" sich über die Zonenrandförderung; 2606AB1: Das Hamburger Vorgehen ist "arrogant"; 0407AB1: Hamburg ist "wenig kooperationsbereit"; 0307AB1: Man sollte nicht "kleinkrämerisch" einzelne Leistungen und Lasten aufrechnen; 0907AB1: Es ist ärgerlich, daß man eine Umlage im Bereich ÖPNV nur durch das Ausspielen der Umlandkreise gegeneinander erreichen konnte; 2607BS1: Hamburger Politiker werden in SH als "Schlitzohren" betrachtet, die SH "über den Löffel balbieren wollen"; 2607BS1: SH zeigt "keine Verantwortung"; 2808AB1: Hamburger weisen "Pfeffersackmentalität" auf, stellen "unverschämte Forderungen".

20 0908AB2: "Ausgleich zwischen HH und seinem Umland muß über Aufschlüsselung und Aufteilung der Kosten der Infrastruktur erfolgen"; 2606AB1: "Ausgleich von Leistung und Gegenleistung" löst Kooperationsprobleme; 0907AB1: SH wollte nicht mehr als 10% der Kosten von Kaltenkirchen übernehmen, obwohl auf Hamburg der Verlust von 5000 Arbeitsplätzen zukam; 1706BS1, 1707AB4, 0808AB2: Lastenverteilung ÖPNV sollte danach erfolgen, wo die Defizite anfallen.

21 Vgl. etwa 0706BS1; 0706BS2; 2706AB3; 0507AB2; 0907AB1; 1107AB2.

ausgleich selbst als - erweiterte - Anwendung des Äquitätsprinzips zu deuten ist. In diesem Falle geht es eigentlich gar nicht um einen Normenkonflikt, sondern viel eher um einen Subsumptionskonflikt. Letzteres scheint die plausiblere Interpretation. Um das zu zeigen, sei betrachtet, woran sich Konflikte entzündeten.

In einem föderativen System hängt die Anwendbarkeit von Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit auf die regionale Verteilung von der Interpretation der Konstellation ab: Wenn man den Aspekt "Autonomie" zum dominanten Gesichtspunkt macht, sind unterschiedliche Ausstattungen der Teilstaaten überhaupt kein Gerechtigkeitsproblem.²² Wenn man hingegen das "bündische Prinzip", die Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Staatsverband, betont, ist ein Ausgleich insoweit legitim, als er die - wie auch immer bestimmte - notwendige Grundversorgung mit öffentlichen Leistungen sichert. Diese zweite Interpretation der Konstellation hat ihren Niederschlag im Grundgesetz gefunden und liefert den normativen Hintergrund zum Länderfinanzausgleich.²³ Die angewandte Verteilungsformel - vereinfacht gesagt: Anhebung der Finanzausstattung der finanzschwachen Länder auf 95% des Länderdurchschnitts - kann am ehesten als "Restriktion der maximalen Bandbreite der Verteilung" charakterisiert werden; es handelt sich weder um die Garantie eines bestimmten Minimums²⁴ noch um eine Anwendung des Rawls'schen Differenzprinzips (weitestmögliche Anhebung des Ausstattungsniveaus der schlechtestgestellten Länder). Besondere Belastungen können durch Ergänzungszuweisungen des Bundes aufgefangen werden. Einen Sonderfall stellen die Sonderlasten der Stadtstaaten dar, die pauschal, schon in der Verteilungsformel, in Form der "Einwohnerveredelung" berücksichtigt werden. Die Anspruchsgrundlagen, aus denen "Sonderlasten" abgeleitet werden können, sind nicht völlig präzisiert und daher bis zu einem gewissen Grade interpretierbar. Umstritten zwischen Hamburg und den Nachbarländern sind vor allem zwei Eigenschaften des Länderfinanzausgleichs: Zum einen das Wohnortprinzip der Lohnsteuererlegung, zum anderen die Frage,

22 Vgl. Sachverständigenrat (1990: 211) - nur Spillover-Probleme stellen eine Anspruchsgrundlage für Ausgleichszahlungen dar.

23 Art. 72 GG: "... Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus ...", entsprechend die Grundsätze des Finanzausgleichs nach Art. 107 GG: "Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird ..."

24 "Die zulässige Berücksichtigung stadtstaatlicher Besonderheiten kann nicht die Bedeutung einer finanziellen Status- oder Besitzstandsgarantie haben; sie ist auch weder eine Absicherung gegenüber allgemeinen wirtschaftlichen Strukturveränderungen ... noch gegenüber Verschiebungen des Wohlstandsniveaus zwischen den Bundesländern. Gegenüber solchen Veränderungen kann der Länderfinanzausgleich keine Abhilfe bieten" (Bundesverfassungsgericht 1986: 832).

welche Leistungen der Stadtstaaten für das Umland schon durch die "Einwohnerveredelung" des Länderfinanzausgleichs abgegolten wurden.

Die Lohnsteuerzerlegung nach Wohnsitz ist eine rein buchungstechnisch begründete Regelung, die in Flächenstaaten folgenlos bleibt, für Stadtstaaten jedoch angesichts des Übergewichts der Einpendler massive Auswirkungen hat (1982 etwa führte HH 30% seines Lohnsteueraufkommens ab, Flächenstaaten nur 2.9%). Die Regelung ist zwar nicht unter Verteilungsgesichtspunkten eingeführt worden, hat jedoch hier Verteilungskonsequenzen. Nach Überzeugung der nachteilig betroffenen Seite widersprechen diese Konsequenzen der Intention des Länderfinanzausgleichs: Hamburg argumentiert, daß das Wohnsitzprinzip nicht diejenigen Lasten berücksichtigt, die für ein Land mit der Erwirtschaftung des Steueraufkommens verbunden sind, vor allem anteilige Infrastrukturkosten, insbesondere den öffentlichen Personennahverkehr, aber auch anteilige Verwaltungskosten, z.B. Arbeitsgerichte. Die Zerlegung nach Wohnsitz wird also als Transfer gedeutet, der daraus resultiert, daß unausweichlich Leistungen erbracht werden, die nicht kompensiert werden. Die "begünstigte" Seite stellt dem eine konkurrierende Theorie der Zusammenhänge gegenüber, nach der eine andere Regelung ihrerseits als intentionswidriger Transfer zu deuten wäre.²⁵

Die "Einwohnerveredelung" erzeugt eine vergleichbare Konfliktlage, soweit sie denjenigen Leistungen der Stadtstaaten zugerechnet wird, die ins Umland ausstrahlen. Das gilt etwa für Spezialkliniken, Theater, Universitäten, Museen, die nicht nur lokale Bedeutung haben. Umstritten ist nicht, daß hier Spillover vorliegt, sondern vielmehr, ob die Kompensation bereits mittels der Einwohnerveredelung erfolgt ist oder ob diese nur einen globalen "Metropolenaufwand", nicht aber den konkreten Leistungsspillover kompensiert. Wenn der Länderfinanzausgleich solche Lasten bereits berücksichtigt, kann die Metropole sie nicht nochmals einfordern; was stattgefunden hat, ist ein Transfer zwischen dem Umland der Metropole und der Gesamtheit der Länder - allenfalls diese könnten Kompensation fordern. Enthält der Länderfinanzausgleich diese Lasten nicht, so erhebt die Metropole berechnete Forderungen an die Anrainer.²⁶

25 Vgl. einerseits den Normenkontrollantrag der Stadt Hamburg (Schuppert 1985: 35f.); andererseits Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (1985: 39ff.).

26 Vgl. für die Sicht der Stadtstaaten neben dem erwähnten Normenkontrollantrag Hamburgs vor allem Hickel/ Roth/ Troost (1988: 197ff., 206f.); für die Gegenposition Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (1985: 50ff.). Auch Hummel/ Leibfritz (1987: 45).

Diese Konflikte sind also, näher betrachtet, keine Konflikte darüber, welche Gestalt der Verteilung grundsätzlich als gerecht angesehen werden soll, sie führen kein konkurrierendes Verteilungskriterium ein, sondern sie sind viel eher Konflikte darüber, worauf ein konsentiertes Kriterium anzuwenden ist: Wenn der Status quo, den der Länderfinanzausgleich schafft, speziell im Zusammenhang mit Kooperationsproblemen genannt wird, dann nicht im Hinblick auf allgemeine Probleme der Verteilungsgerechtigkeit, sondern genau dort, wo der Länderfinanzausgleich nach Meinung seiner Kritiker Interdependenz und faktisch stattfindende Kooperation nicht berücksichtigt, auf die das Äquitätsprinzip ebenso anzuwenden ist wie auf jede ausdrücklich vereinbarte Kooperation.

In der zweiten eingangs erwähnten Konfliktsituation, also in den Fällen, in denen auf die spezielle Vorgeschichte in einer speziellen Angelegenheit verwiesen wird, ist es schon auf den ersten Blick erkennbar, daß nicht Normenkonkurrenz, sondern die Reichweite der Anwendung der Äquitätsnorm das Thema der Auseinandersetzung ist. Wenn der Status quo in einer konkreten Angelegenheit als korrekturbedürftig angesehen wird, so geht es nicht um die grundsätzliche Gerechtigkeit der Verteilung in diesem Status quo, sondern um nichtkompensierte Kooperation, die nach Meinung seiner Kritiker den spezifischen Status quo kennzeichnet. Es handelt sich immer um Situationen, in denen der eine der Beteiligten "groß" genug ist, um eine Angelegenheit im Alleingang betreiben zu können und dies auch tut, während der andere auf dem Trittbrett reist bzw. ihm dies unterstellt wird. Das Problem ist ein asymmetrisches Kollektivgutproblem: Die bisherige "Kooperation" war vielleicht effizient, aber sicher nicht fair; Erweiterungen der Kooperation setzen die Lösung von Verteilungsproblemen voraus - aber der "Große" sieht nicht ein, warum nur die Erweiterung der Kooperation nach Fairnessgesichtspunkten stattfinden soll, so daß die "Kleinen" Verhandlungen scheuen, die sie womöglich noch hinter den Status quo zurückfallen lassen.²⁷ Das Problem, vor dem die Akteure stehen, kann so skizziert werden: Zu unterscheiden sind zunächst zwei Fälle: "Trittbrettfahren" (T) und "Komplettlösung" (K). In T trägt der "Große" die kompletten Kosten, während die Konsumentenrente des "Kleinen" ungeschmälert ist. Der Leistungsumfang richtet sich allein nach dem Grenznutzenverlauf des "Großen", er wird in der Regel suboptimal, und zwar zu klein, sein.²⁸ In K sind die Kosten aufgeteilt, die Ange-

27 Vgl. z.B. 2606AB1: Netzerweiterung ÖPNV wird schwierig, da hierdurch "Neuverteilung" auf den Tisch käme; 0706BS2: Der Widerstand gegen Ausgleichszahlungen hat seinen Grund darin, daß "Folgeforderungen" befürchtet werden.

28 Wenn der Leistungsumfang bereits im Alleingang optimal ist, besteht lokal überhaupt kein Kooperationsproblem im engeren Sinne mehr - die Situation ist pareto-optimal, nur die Verteilung erscheint einem der Akteure ungerecht.

botsmenge ist optimal. Die Rente des Großen ist stark gestiegen, die des Kleinen gesunken. Entsprechend sieht die Konstellation der Präferenzen aus: Für den "Großen" (i) gilt: $P(i) = K > T$, für den "Kleinen" (j) gilt: $P(j) = T > K$. Wenn T der Status quo ist, bleibt es bei T. Eine denkbare "Zugewinnlösung" (Z), die die gleiche Verteilungsregel wie K zugrunde legt, sie jedoch nur auf die Einheiten anwendet, die über die Trittbrettfahrer-Menge hinausgehen, würde den Großen besser stellen als T, den Kleinen besser als K. Die (rein "interessenbezogenen") Präferenzordnungen sollten also so aussehen:

$$P(i) : K > Z > T; \quad P(j) : Z > T > K$$

Offensichtlich ist Z dem Status quo T hinsichtlich der jeweiligen "Interessen" pareto-überlegen. Ein Problem besteht aber genau deshalb, weil "Meinungen" eine Rolle spielen. Das Prinzip, auf dem Z beruht, macht zugleich die Ausgangslage T zum offiziell verbrieften Ärgernis - (j) müßte ja einräumen, daß bisher nicht "fair" verfahren wurde. Das zentrale normative Problem, das die Akteure lösen müssen, wenn sie kooperieren wollen, besteht also auch hier nicht in der Wahl eines bestimmten Verteilungsprinzips, sondern vielmehr in der Festlegung der Reichweite des Prinzips - wie weit soll es "zurückstrahlen"?

Zusammenfassend kann der bisherige Befund so charakterisiert werden: Die Konstellation wird von den Akteuren nicht als ein reines Aufteilungsspiel angesehen, in dem es legitim ist, herauszuholen, was immer je situationsspezifisch herauszuholen ist; überdies ist nicht nur unumstritten, daß überhaupt Gerechtigkeitsnormen auf die Situation anzuwenden sind, sondern auch, welches Verteilungsprinzip jedenfalls grundsätzlich gelten soll. Beobachtbare Meinungsverschiedenheiten erstrecken sich auf Subsumptionsprobleme im weiteren Sinne - also auf Fragen der Standards und der Situationsbeschreibung.

3.2 Standards und Situationsbeschreibungen

So unstrittig das allgemeine Prinzip ist, so ungeklärt ist seine Operationalisierung - es gibt keine abstrakten und allgemeinen Vorstellungen darüber, wie heterogene Kosten- oder Ertragsbestandteile miteinander zu verrechnen sind und welche Unterschiede zwischen den Beteiligten in welcher Weise zu berücksichtigen sind; hierin schlägt sich der allgemeine Tatbestand nieder, daß es immer einfacher ist, festzustellen, was fair bei gegebenen Standards ist, als zu bestimmen, welche Standards fair in einer gegebenen Situation

sind.²⁹ Anders als in einer Arena philosophischen Diskurses findet darüber hinaus in realen Verhandlungssituationen die Klärung der Standards oft eher implizit statt - die Diskussion über angemessene Beschreibungen von Ausgangslage und erwartbaren Veränderungen entscheidet zugleich implizit darüber, welche Maßstäbe verwendet werden dürfen. Dies ist auch hier der Fall.

Zunächst einmal findet sich das Erwartete - umstritten ist, wie der Status quo und seine Veränderungen zu beschreiben sind,³⁰ es konkurrieren unterschiedliche Dimensionen der Bewertung, es ist unklar, wie diese Dimensionen konsolidiert werden sollen. Je nach Materie sind die Spielräume unterschiedlich groß. Etliche Gegenstände der Kooperation bieten nahezu keine Ansatzpunkte für interessenorientierte Wahrnehmung und Beschreibung. Das gilt etwa für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung - unumstritten ist die Inzidenz (weil zurechenbar und homogen), es gibt keine konzeptionellen Alternativen mit anderer Inzidenz. Soweit hierbei Standortentscheidungen zu treffen sind (Kläranlagen), ist ebenfalls klar, wen sie wie betreffen. Hier finden wir keine Indizien für unterschiedliche Situationsbeschreibungen, sondern wiederholt den Verweis darauf, daß die Kooperation reibungslos funktioniere. Differierende Situationsbeschreibungen tauchen auf, sobald es konkurrierende Konzeptionen gibt (etwa Energieversorgung und Müllentsorgung). Hier scheinen jedoch die Meinungsverschiedenheiten grenzüberschreitend zu sein, so daß weniger ein Kooperationsproblem als ein je internes Willensbildungsproblem vorliegt. Scharfe Diagnosekonflikte treten erst dort auf, wo die Parteien in der Kooperation komplementäre Rollen einnehmen müssen - das gilt partiell für den öffentlichen Personennahverkehr und in voller Schärfe für Industrieansiedlungspolitik. Solche Themen werden typischerweise nicht so sehr unter unmittelbar betriebswirtschaftlichen Kriterien

29 Das Problem ist völlig analog zu dem Problem gerechter Regeln bei Hayek: Gerecht ist eine Regel, die alle gleich behandelt, also keine irrelevanten Unterschiede berücksichtigt (vgl. vor allem Hayek 1971: 272f., 300). Aber nach welcher Regel soll über die Relevanz von Unterschieden geurteilt werden? Vgl. Zintl (1983: 175ff.).

30 Z.B. Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (1985: 20): HH hat nach 104a (4) GG im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes einen überproportionalen Anteil von 3.4% erhalten. "Darüber hinaus sind das Land sowie Kreise und Gemeinden in Schleswig-Holstein ... am betrieblichen Defizit des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) beteiligt. So trägt z.B. das Land 50% der Verluste von der 'Eisenbahngesellschaft Altona-Kaltenkirchen-Neumünster' (AKN)" (1985: 52). Oder 0808AB1: Im Zusammenhang mit Abfallbeseitigung stuft SH Mengen als "Vermeidung" ein, die HH schon abgezogen habe.

wahrgenommen, sondern viel eher als Bestandteile regionaler Arbeitsteilung.³¹ Die Situationsbeschreibungen hängen, wie erwartet, von Interessen ab. Für die Beurteilung des öffentlichen Personennahverkehrs etwa ist es folgenreich, ob man die Pendler als Bewohner des Umlandes wahrnimmt, die das Arbeitsplatzangebot und die Infrastruktur der Stadt nutzen, oder als (verdrängte) "Bewohner" der Stadt, die das Wohnangebot des Umlandes nutzen. Jede der beiden Seiten neigt zum für sie vorteilhafteren Blickwinkel.³²

All das entspricht den Erwartungen, die weiter oben hinsichtlich des zentralen Problems von "Anrechtsspielen" formuliert wurden. Wie steht es mit der wesentlichen Lösungsvoraussetzung, der Möglichkeit, zum Konsens angesichts heterogener Blickwinkel zu kommen? Drei Dinge fallen hier ins Auge:

Zunächst einmal sind die Akteure imstande, die Interessenorientierung, die in der Wahl des Blickwinkels steckt, nicht nur beim jeweiligen Gegenüber, sondern auch bei sich selbst zu identifizieren - sie sind nicht notwendig in ihr gefangen.³³ Es ist deutlich zu erkennen, daß Argumente nicht einfach

31 Und wenn sie allein betriebswirtschaftlich gesehen werden, kann das erst recht eine Kampfansage sein. Vgl. 0808AB: "HH stellt für den Ausbau des ÖPNV die Bedingung, daß sich das Wirtschaftsergebnis nicht verschlechtern darf." Das klingt harmlos und auch nicht unbillig - es bedeutet jedoch, daß HH seine intangiblen Erträge kostenlos erhalten will, während die betroffenen Umlandgemeinden in einem Umfang zu belasten sind, der sie womöglich selbst unter Einschluß intangibler Erträge schlechter als der Status quo stellen würde.

32 Vgl. Interviews 0407AB1, 0507AB3, 1408AB1, 0907AB1, 1107AB2. "Ein wesentlicher Teil des Konsumbedarfs der Pendler wird in der Großstadt gedeckt. Dadurch werden Gewinn und Umsatz der Hamburger Unternehmen erhöht und die Wirtschaftskraft Hamburgs gestärkt. Arbeitnehmer, die ihren Wohnsitz im Umland nehmen, verringern die städte- und wohnungsbaulichen Probleme der engen großstädtischen Ballungszentren. Sie entlasten den Wohnungsmarkt und haben dadurch positiven Einfluß auf die Miet- und Kaufpreisgestaltung. Selbst für den Arbeitsmarkt bringen die Pendler Nutzen, soweit sie qualifizierte Tätigkeiten ausüben, für die Hamburger Arbeitnehmer nicht zu finden sind" (Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein 1985: 53).

33 2607BS1 (aus Hamburg): Es gibt auch in Hamburg zu viele Erbsenzähler, die eine zu enge Gewinn-Verlustrechnung anlegen ...; vgl. auch die Lageanalyse einer semioffiziellen Hamburger Publikation (Hartwich 1990: 72): Durch ihre Innenstadtpolitik - im wesentlichen Zurichtung auf wirtschaftliche Nutzung - verdrängen die Großstädte ihre Bewohner ins Umland. Das erzeugt einen *circulus vitiosus*: Wenn Arbeitsplätze geschaffen und Bewohner verdrängt werden, entstehen zusätzliche Belastungen durch Verkehr. Das verschärft den Verdrängungsdruck. Die Stadt hat keinen Grund, sich anschließend durch die Pendler ausgebeutet zu fühlen. "Unter diesem Aspekt erscheint die stärkere Erschließung der Umlandgemeinden durch das Nahverkehrssystem sinnvoll und geboten, auch wenn Hamburg damit - vorgeblich - die Abwanderung weiterer Bewohner ins Umland selbst finanziert. Es gibt Anlaß zu der Vermutung, daß ein dichteres öffentliches Verkehrsnetz zwischen Hamburg und seinen Umlandgemeinden

Spielmaterial sind, das nur pro forma verwendet wird und die wirklichen Machtpositionen allenfalls verschleiert, sondern daß sie Gewicht haben und durchaus auch zur Kritik der eigenen Position verwendet werden.

Zweitens spielen intangible Kosten- und Ertragsbestandteile nicht die dominierende Rolle, die wir erwarten. Zwar gibt es einige Themen, wo um den Anfall intangibler Erträge gestritten wird, so etwa Museen, Universitäten und Theater, hinsichtlich derer man streiten kann, ob sie nur ihrem engeren Standort oder der ganzen Region "Attraktivität" verschaffen.³⁴ Jedoch wird das prima facie fast uferlose strategische Potential dieses Aspekts ganz offensichtlich nur sehr zurückhaltend genutzt. Vielmehr artikulieren die Akteure nur eine begrenzte Zahl von Bewertungsdimensionen, die wechselseitig anerkannt sind. Ausgetauscht werden nicht subjektive Befindlichkeitsbehauptungen, über die man nicht argumentieren kann, sondern vielmehr Behauptungen darüber, daß diese oder jene anerkannte Dimension positiv oder negativ tangiert sei und warum das so sei bzw. warum das nicht so sei.

Drittens wird das Problem der Gewichtung und Verrechnung von heterogenen Bewertungsdimensionen einfach deshalb nicht zum Konfliktgegenstand, weil man es schlicht ausklammert. Die Akteure streiten nicht darum, was wie zu gewichten ist, sondern sie gehen davon aus, daß die Verrechnung unterschiedlicher Bewertungsdimensionen für alle Beteiligten ein Problem

... eher die Wege in die Stadt als aus der Stadt heraus erschließt" (Hartwich 1990: 95). Vgl. auch Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen Hamburg (1990: 20): "Nicht alles kann in und für Hamburg gehalten werden. ... Hier gilt es, Regelungen für eine Arbeitsteilung und Funktionsteilung zu finden; dabei ist ein fiskalischer Ausgleich zwischen Hamburg und dem Umland zu finden. Es muß Gegenstand gemeinsamer Planung unter Gesichtspunkten qualitativen Wachstums sein, welche für die Gesamtregion wichtigen wirtschaftlichen Aktivitäten auch im Umland stattfinden können." Vgl. schließlich Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (1989: 46f.): "Wirtschaftspolitisch ist für die 90er Jahre eine Gewerbeflächenstrategie erforderlich, die neben der Aktivierung der Reserven auch die Konsequenzen der Strukturentwicklung für Umfang und Qualität des Flächenbedarfs, eine neue Bewertung des Verhältnisses von Stadt und Umland sowie preispolitische Aspekte berücksichtigen muß".

34 Vgl. 0607AB3: HH müßte auch ohne die Besucher aus dem Umland das bestehende Angebot an kulturellen Einrichtungen aufrechterhalten; mit gleicher Tendenz 2808AB1. Es wird nicht bestritten, daß Nutzung aus dem Umland ohne Beteiligung an den nicht durch Gebühren abgedeckten Kosten stattfindet. Das wird aber nicht einfach ausgenützt, vielmehr lautet die Behauptung, daß der "Metropolenertrag", um dessentwillen HH ja erst diese Dinge als öffentliche Leistung vorhalten muß, HH zugute kommt und daher auch von HH getragen werden sollte.

ist, das sich in Außenbeziehungen kaum lösen läßt.³⁵ Man versucht eher dadurch miteinander ins Geschäft zu kommen, daß man unterschiedliche Materien miteinander verknüpft, deren Erträge und Kosten die Gegenüberstellung jeweils gleichartiger Bewertungsdimensionen erlauben.³⁶

4. Interpretation

4.1 Rolle und Charakter der geltenden Normen

Wie wir sahen, werden in der hier untersuchten Konstellation Anrechtsspiele und nicht Aufteilungsspiele gespielt. Für die spezielle Geschäftsgrundlage dieser Spiele dürften die folgenden Merkmale der Konstellation ausschlaggebend sein:

Erstens vertreten die Teilnehmer die öffentlich zu bearbeitenden Interessen ihrer Bürger, soweit diese regional bzw. örtlich zuschreibbar sind - es handelt sich um gleichermaßen legitime Ziele und um prinzipiell gleichartige Ansprüche auf Berücksichtigung. Wir befinden uns in einer Konstellation, in der alle Beteiligten - die ja keine natürlichen Personen sind - als gleich in vielen sonst problematischen Hinsichten anzusehen sind (man muß, weil man es nicht mit natürlichen Personen zu tun hat, beispielsweise nicht über naturgegebene Handicaps hinsichtlich Intelligenz und Leistungsfähigkeit und deren Ausgleich nachdenken). Die Möglichkeit von Richtungskonflikten sowohl innerhalb als auch zwischen Jurisdiktionen ändert nichts daran, daß keine Seite für sich selbst Anspruchsgrundlagen besonderer Dignität behaupten kann. Hier liegt ein Unterschied etwa zur Tarifarena, wo beide Seiten ja immer auch die Option haben, Ansprüche der anderen Seite als von Haus aus ungerechtfertigt zu erklären ("Ausbeutung" einerseits, "Wettbewerbsbeschränkung" andererseits).

35 Vgl. 0706BS2; 26006AB1; 0307AB1; 06007AB3; 2507BS3. Es geht in all diesen Interviews um die Schwierigkeit, daß Ausgleichszahlungen für Mülldeponien in Geldeinheiten nicht möglich sind.

36 Vgl. 0307AB1: Lösbar sind die Konflikte um Deponiestandorte, wenn Gegenleistungen Hamburgs für das Umland bewußt gemacht werden, wobei entscheidend ist, daß "... an finanzielle Lösungen/Beiträge ... nicht gedacht [ist], eher daran, daß HH den Pinneberger Sondermüll abnimmt." Ähnlich 0607AB3: Zwischen den Problemen der Abfallwirtschaft und der Altlastensanierung lassen sich Kompensationen herstellen, die die Basis für Kooperation bilden können. Ebenso 2507BS3. Eine verwandte Thematik wird unter dem Stichwort "issue linkage" in der Internationalen Politik behandelt. Vgl. Scharpf (1991), McGinnis (1986), Sebenius (1983), Tollison/ Willett (1979).

Zweitens sind die Beteiligten Mitglieder eines gemeinsamen politischen Systems - sie befinden sich sozusagen nicht im Naturzustand miteinander, wie es sonst für den Verkehr selbständiger politischer Gemeinwesen eher der Fall ist. Die Situation ist normativ deutlich stärker eingebunden als die schon erwähnte Verhandlungssituation "bilaterales Monopol" in der ökonomischen Arena. Nicht nur die Existenz gleichermaßen legitimer Anspruchsgrundlagen, sondern ein Recht auf Gleichbehandlung ist von Anfang an und ausdrücklich Bestandteil sowohl der Binnenverfassung der Gemeinwesen als auch ihres Verbundes. Das bedeutet nicht, daß unterschiedliche Behandlung rechtfertigungsunfähig ist, es bedeutet aber, daß sie immer rechtfertigungsbedürftig ist. Man kann auch in einer solchen Konstellation versuchen, Sondervorteile für die jeweils eigenen Bürger zu erreichen, aber man kann hierauf keinen Anspruch gründen - dieses Ziel ist nicht rechtfertigungsfähig. Erlegt ein Vertrag zwischen Gebietskörperschaften den Teilnehmern unterschiedliche Lasten auf, so bleibt der resultierende Zustand so lange prekär, wie er nur mit unterschiedlicher Verhandlungsmacht oder unterschiedlicher Raffinesse der Unterhändler erklärt werden kann. Erst dann, wenn hinter den Verteilungsunterschieden auch unterschiedliche Anspruchsgrundlagen stehen, entspricht der Zustand "dem Geist der Verfassung".

Drittens wird den Akteuren von der normativen Grundkonstellation nicht zugemutet, sich anders als "individualistisch" zu verhalten. "Großzügigkeit" mag eine Tugend freier Akteure sein; Agenten dagegen sind ihren Prinzipalen gegenüber rechenschaftspflichtig. Das heißt: Anders als es unter freien Akteuren möglich ist, wird das Verhandlungsklima nicht durch konsequente Interessenverfolgung belastet werden - sie ist viel eher wechselseitig akzeptierte Geschäftsgrundlage. Es ist sicherlich in föderativen Systemen erwünscht, daß Gebietskörperschaften einander positiv berücksichtigen, jedoch kann diese Berücksichtigung nicht in Nutzeninterdependenzen bestehen.³⁷ Nutzeninterdependenzen sollten die Agenten sich schon deshalb nicht erlauben, weil hierdurch die betriebswirtschaftliche Durchsichtigkeit ihrer Entscheidungen zerstört wird. Als "kooperativ" in einem institutionell annehmbaren Sinne kann am ehesten eine Orientierung angesehen werden, in der die Akteure zunächst die oben erwähnte Gleichberechtigung als Restriktion ihrer Zielverfolgung respektieren und in diesem Rahmen die Alternativen nach den je eigenen Kriterien ordnen. Die wechselseitige Beurteilung der interviewten Akteure entspricht diesen Vorgaben durchaus - als unangemessen, "egoistisch", wird

37 Allgemeine Form $U(i) = f[x(i), x(j)]$; altruistisch ist jede positive Nutzeninterdependenz, darunter die bei Scharpf (1991) erwähnte "kooperative" Orientierung: $U(i) = f[x(i)+x(j)]$; mißgünstig ist etwa die ebenda erwähnte "kompetitive" Orientierung: $U(i) = f[x(i)-x(j)]$.

nicht mangelnder Altruismus wahrgenommen, sondern der Versuch, sich Sondervorteile zu verschaffen.³⁸

Die Dominanz des Äquitätsprinzips ist vor diesem Hintergrund vergleichsweise einfach zu erklären - Umverteilung, soweit als notwendig oder angemessen erachtet, ist Thema einer eigenen Arena (hier: des Länderfinanzausgleichs) und kann dort umstritten oder unumstritten sein; wenn es Ausstrahlungen gibt, dann von der lokalen Kooperation hin zum Länderfinanzausgleich: Man verfolgt in der Kooperation keine Umverteilungsziele, sondern fordert eher, daß die Umverteilung (soweit sie im Länderfinanzausgleich angezielt wird) die aus der Kooperation erwachsenden Ansprüche berücksichtigen solle.

4.2 Standards und Situationsbeschreibungen

Das Innenleben eines Kollektivs, dem von außen Handlungen zugerechnet werden, sind Prozesse kollektiver Wahl, also selbst Spiele. Diese Prozesse kann man einerseits der Kooperation zwischen Kollektiven als exogene Tatbestände gegenüberstellen.³⁹ In diesem Fall kann man Kollektive als "kollektive Akteure" getrost als einen Akteurstypus unter anderen Typen führen; sie haben zwar ein spezielles Innenleben, aber nicht unbedingt ein speziell kompliziertes - auch Individuen im alltagssprachlichen Sinne sind nicht einfach strukturiert. Das Innenleben solcher Akteure ist genau so weit interessant, wie es spezifische Verhaltensfolgen hat, die in parametrischer Form in das Gesamtbild eingehen. Soweit es jedoch Gründe gibt, das Innenleben der Akteure als nicht exogen zu betrachten, muß man ein größeres Spiel mit verändertem strategischen Potential beschreiben. Da die beiden Blickwinkel es erlauben, unterschiedliche Tatbestände herauszupräparieren, sollen sie getrennt behandelt werden. Zunächst zum ersten Aspekt:

38 Das eigentliche Orientierungsproblem dürfte denn auch eher mit Mißtrauen als mit Mißgunst zusammenhängen: Tatsächliche oder vermeintliche Erfahrungen mit Versuchen, den anderen zu übervorteilen, können unter Bedingungen beschränkter Kalkulationsfähigkeit zur systematischen Unterschätzung von Kooperationspotential führen - die bloße Tatsache, daß das Gegenüber sich an einer bestimmten Angelegenheit interessiert zeigt, kann zum hinreichenden Signal dafür werden, daß es verborgene Fußangeln gibt. Die resultierende Zurückhaltung entspringt nicht einer Präferenz dafür, dem anderen etwas vorzuenthalten, sondern kann besser als risikoaverses Verhalten gedeutet werden.

39 In diesem Fall kann man von "connected games", einander (hierarchisch) zugeordneten, jedoch separaten Spielen, sprechen (vgl. Scharpf 1990b: 51f.).

Es gilt allgemein, daß die Existenz kollektiver Akteure im gerade charakterisierten Sinne die Schwierigkeiten der Analyse nicht vergrößert, sondern im Gegenteil stark reduziert. Das liegt, sehr kurz zusammengefaßt, daran, daß das "Innenleben" solcher Akteure in weit höherem Maße sozialwissenschaftlicher Betrachtung zugänglich ist als das Innenleben von Individuen.⁴⁰ Was für die Analyse gilt, gilt auch für die wechselseitigen Wahrnehmungen der Akteure. Der in unserem Zusammenhang wichtigste Grund für diese Vereinfachung ist leicht erkennbar: Als politisch verfaßte Handlungseinheiten haben unsere Akteure definitionsgemäß keine anderen Ziele als die offiziell statuierten. Nur das, was in einem öffentlichen Prozeß mit Hilfe legitimer Verfahren festgelegt wurde, ist für ihre Gegenüber existent. Was nicht förmlich ausgesprochen wurde, ist nicht vorhanden. Das gilt für tangible wie für intangible Kosten und Erträge. Auch die jeweiligen Sonderblickwinkel sind nicht "privat", sondern "öffentlich". Es ist von außen erkennbar, wie sie zustande kommen; grundsätzlich kann in der Verhandlung zwischen Gebietskörperschaften vermittelt und nochmals diskutiert werden, was zuvor intern diskutiert wurde. Die im wesentlichen gleichartige - demokratische - Binnenstruktur sorgt dafür, daß die Akteure voneinander wissen können, was sie "meinen", wenn sie etwas sagen. Darüber hinaus sind die Akteure miteinander funktional identisch und wissen das auch übereinander: Anders als in der Arbeitsteilung etwa zwischen Parlament, Bürokratie und Interessengruppen können sie sicher sein, daß die jeweiligen Relevanzkriterien sehr ähnlich sein werden.

Sie können sich auch Meinungsverschiedenheiten recht zuverlässig mitteilen (vgl. auch Schelling 1960: 117). Umgekehrt gilt, daß die vorhandenen Strukturunterschiede zu ähnlichen Verständigungsproblemen führen können, wie sie zwischen idiosynkratischen Individuen bestehen. Es ist nicht überraschend, daß im speziellen hier untersuchten Falle die Strukturunterschiede zwischen Hamburg und den angrenzenden Flächenstaaten eine Rolle in der Wahrnehmung von Kooperationsproblemen spielen (die wichtigsten Unterschiede: Die Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Umland ist nur auf Länderebene symmetrisch, nicht aber auf kommunaler Ebene, da Hamburg keine Kommunen hat. Andererseits nehmen die Hamburger Bezirke Einfluß auf Entscheidungen, ohne jedoch Verantwortung tragen zu müssen. Schließ-

40 Vgl. Geser (1990). Es ist zwar eine empirische Frage, unter welchen binnenstrukturellen Bedingungen kollektive Akteure besonders maximierungsfähig sind, insofern kann kaum allgemein gesagt werden, kollektive Akteure seien "rationaler" als individuelle Akteure. Man kann aber sagen, daß jede interne Entscheidungsprozedur zu einer spezifischen "Verarmung" des "Innenlebens" kollektiver Akteure führt, und daß diese Verarmung dem Bedarf sparsamer Modellbildung entgegenkommt.

lich hat der erste Bürgermeister in Hamburg mangels Richtlinienkompetenz eine andere Stellung als der Ministerpräsident eines Flächenstaates).⁴¹ Insgesamt schaffen die genannten Eigenschaften nahezu perfekte Voraussetzungen dafür, daß die Akteure wissen können, was eigentlich gespielt wird.

Zugleich sorgen die gerade genannten Struktureigenschaften dafür, daß Konflikte bestimmte Grenzen nicht überschreiten und daß die Spielräume opportunistischen Verhaltens beschränkt sind. Während ein "freier Akteur" beispielsweise Spielräume hat, über die Zeit hinweg kommentarlos inkonsistent zu sein, besteht hier ein solcher Spielraum nicht. Man legt sich ja intern nicht irgendwie fest, sondern in einem Prozeß, der nicht nur öffentlich abläuft, sondern als demokratischer Prozeß stark normativ aufgeladen ist. Selbstbindung, die für freie Akteure immer prekär ist und die ein zentrales theoretisches Problem darstellt (vgl. Güth 1990), wird hierdurch strukturell unterstützt. Opportunismus nach außen kann kostspielig nach innen sein. Explizites Unterlaufen von Vereinbarungen (shirking) und Ausnutzung von gewachsenen Abhängigkeiten in Nachfolgesituationen (hold up) sind auch dann nicht ohne weiteres zu erwarten, wenn das Gegenüber keine Sanktionsmöglichkeiten hat.⁴² Die Konflikteingrenzung hat gleichartige Ursachen: Die normativen Konzepte, mit deren Hilfe ein kollektiver Akteur zu seinen eigenen Entscheidungen gekommen ist, werden nur selten allein regionsbezogen sein; wahrscheinlicher ist es, daß die Kampflinien - politische Lager - anders verlaufen und überdies in den verschiedenen Gebietskörperschaften ähnlich verlaufen werden. Zu beachten ist, daß dies die anzielbaren Lösungen nicht nur dann beeinflußt, wenn in beiden Gebietskörperschaften gleichartige Mehrheiten herrschen, obwohl das die Sache vielleicht zusätzlich erleichtert: Auch wenn die fremde Mehrheit der eigenen Minderheit verwandt ist, gibt es Restriktionen - erstens konnte man sich auch im eigenen Bereich normalerweise nicht brachial durchsetzen, sondern hatte zu argumentieren; zweitens gehört zumindest die fremde Minderheit dem eigenen Lager an, mit ihr hat man auch in anderen Zusammenhängen noch zu tun und ist daher gut beraten, die eigene Position verständlich zu machen und nicht nur de facto durchzusetzen.

41 Aus der Sicht des Umlandes: 2506AB2, 2606AB1, 0307AB1; aus Sicht Land SH: 0407AB1, 0507AB3; aus Sicht HH: 1707AB1, 1408AB1, 2706AB3, 0908AB2, dazu die Interviews Dohnanyi, Münch. Vgl. auch Curilla (1990); Freie und Hansestadt Hamburg (1990).

42 Die einzige verbleibende Form von Opportunismus ist die implizite Form: "Vergeßlichkeit" - wenn der Vollzug kompliziert ist, Zeitpläne offen sind etc., kann etwas "irgendwie" auf der Strecke bleiben. Das bedroht vor allem Koppelgeschäfte, wenn die einzelnen Bestandteile von Paketen unterschiedlich gut definiert sind; eine unterschiedliche Zeitstruktur allein genügt nicht, da ihre Ausbeutung expliziter Opportunismus wäre (vgl. auch Benz 1991).

Soweit wirken sich die Binneneigenschaften der Akteure und die strukturellen Merkmale der Konstellation zwischen ihnen sicherlich kooperationsfördernd aus. Das Bild ist damit jedoch noch nicht vollständig. Der demokratische Binnenprozeß erzeugt zugleich spezifische Kooperationshemmnisse - zum einen ist er genuin (also zunächst gerade nicht strategisch motiviert) unstetig, zum anderen bewirkt er einen spezifischen Umgang mit der Innen-Außen-Unterscheidung.

Zunächst zur Unstetigkeit: Der "Redaktionsschluß", durch den ein kollektiver Akteur sich eine Präferenzordnung gibt, ist unter demokratischen Verfassungen immer vorläufig. Das hat nicht nur den einfachen Grund, daß die Präferenzen der Basis sich ändern und daher jederzeit neue Mehrheiten entstehen können, sondern es hat auch mit der weniger sichtbaren Tatsache zu tun, daß die Abbildung auch stabiler individueller politischer Präferenzen in eine kollektiv verbindliche Entscheidung immer problematisch ist. Die Abbildung der individuellen Präferenzordnungen in eine einzige Dimension, die die Kollektiventscheidung darstellt, erfolgt immer nur an der Oberfläche; die unterliegende Heterogenität kann jederzeit wieder durchbrechen. Der Schluß der Debatte bedeutet nicht Homogenisierung der Dimensionen, unter denen Individuen eine Angelegenheit beurteilen, und soll das in demokratischen Systemen auch gar nicht bedeuten. Was bei physischen Individuen als "Unstetigkeit" gedeutet und kritisiert werden kann, ist für demokratische Entscheidungen konstitutiv.⁴³ Es gibt also zwei gegenläufige Tendenzen - für jede konkrete Kooperationssituation eine parametrische Reduzierung von Unsicherheit, im Zeitablauf eine - ebenfalls parametrische - Vergrößerung von Unsicherheit. Die Chancen, sich in einem bestimmten Augenblick zu einigen, sind gut; wann immer jedoch die Kooperation nicht als punktuelle Transaktion gedacht und realisiert werden kann, gibt es antizipierbare Unzuverlässigkeit.

Die zweite genannte Restriktion der Kooperation, die aus der Innen-Außen-Differenzierung resultiert, setzt an der Heterogenität möglicher Bewertungsdimensionen an, die, wie wir sahen, zur Ausklammerung von Materien aus den Verhandlungen führt, sofern nicht mit jeweils gleicher Münze bezahlt werden kann: Die Verrechnung von unterschiedlichen Dimensionen ist immer schwierig - gleichartige Dinge gegeneinander aufzurechnen ist einfacher als

43 Vgl. vor allem Immergut (1991). Das ist nicht etwa eine Konsistenzfrage im Sinne des Arrowschen Unmöglichkeitstheorems, sondern liegt diesem Problem noch voraus: Unterschiedliche Kontexte aktivieren ganz unterschiedliche Bestandteile individueller Präferenzordnungen mit ganz unterschiedlichen Folgen für die kollektiv verbindliche Entscheidung. Diese Entscheidungen sind dann oben- und unten mit Arrowschen Konsistenzproblemen behaftet.

ungleichartige. "Intern" bedeutet das für ein Kollektiv, "Prioritäten zu setzen"; nach außen, im Verkehr mit einem anderen Kollektiv, bedeutet es "Tausch". Ersteres ist das politische Tagesgeschäft und schon schwierig genug,⁴⁴ nach außen jedoch, kann es "Meinungen" in ganz besonderer Weise ins Spiel bringen - eine Deponie für den "eigenen" Müll ist unangenehm genug, aber "fremden" Müll gegen Bezahlung anzunehmen, ist obendrein ehrlos. Je stärker die Identifikation mit der eigenen politischen Einheit ist, um so deutlicher wird die "Wir-sie"-Unterscheidung erlebt und um so schärfer werden diese Restriktionen der Kooperation sein. Auch hier sind also zwei gegenläufige Tendenzen zu verzeichnen - zwar vergrößert der demokratische Prozeß die Chance, daß Probleme nicht lediglich unter lokalen Kriterien gesehen werden; andererseits schafft dieser Prozeß Identifikationen, die die Menge der Kooperationsmöglichkeiten einschränken.

Soviel zu dem, was die Binnenstruktur der betrachteten Kollektivakteure als exogener Aspekt zur Interpretation beiträgt. Endogenisiert man sie, so sind komplexere Spiele als bisher betrachtet, zu beschreiben. Wesentlicher Gesichtspunkt ist hier, daß die internen Eigenschaften der kollektiven Akteure, die bisher als parametrische Größen ins Bild kamen, für die jeweiligen Agenten keine parametrischen Größen sind (hierzu ausführlich Benz 1991). In unserem Zusammenhang genügen einige wenige Stichworte: Der interne Entscheidungsprozeß besteht nicht lediglich in passiver Aggregation; diejenigen Akteure, die nach außen als Agenten auftreten, nehmen am Willensbildungsprozeß in besonderer Weise aktiv teil. Offener Opportunismus nach außen ist, wie gerade gezeigt, unwahrscheinlich. Es ist aber immer möglich, sich opportunistisches Verhalten dadurch zu ermöglichen, daß man nach außen getreulich vollzieht, was man innen gerade herbeigeführt hat. Zum einen können die Agenten sich von ihren Prinzipalen den Strategieraum in erwünschter Weise beschränken lassen. Zum anderen können die Agenten den internen Prozeß jederzeit neu aufrollen - das ist die strategische Ausbeutung der konstitutiven Unbeständigkeit demokratisch verfaßter Kollektivakteure. Die Härte und manchmal die Sprunghaftigkeit in den Verhandlungen, die man sich damit ermöglicht, ist mit geringeren Risiken für das Klima behaftet als Härte, die vom Gegenüber als frei gewählt wahrgenommen werden muß (vgl. hierzu vor allem Tsebelis 1990: 17) - Agenten können sich

44 Die ohne Zweifel auch intern vorhandenen Verrechnungsprobleme lassen sich eher mit einem "endowment effect" deuten, also der Existenz asymmetrischer Präferenzen derart, daß man sich etwas um fast keinen Preis abhandeln läßt, wofür man keineswegs auch nur annähernd so viel zu zahlen bereit wäre (vgl. Kahneman/ Knetsch/ Thaler 1990, 1991). Dieser Effekt tritt interjurisdiktionell sicherlich ebenfalls auf.

de facto opportunistisch verhalten, ohne daß dieses Verhalten ihnen als intentional opportunistisch zurechenbar ist.

Es ist möglich, daß dabei eine Grenze überschritten wird, die zu einem ganz anderen Spiel führt: Hier verschaffen sich die Agenten die Möglichkeit, andere als die intern "eigentlich" existierenden Ziele verfolgen zu können. Es ist auffällig, daß im Zusammenhang mit dem Vorschlag, Kooperation zu institutionalisieren, eine der ersten Reaktionen der Agenten die Frage nach den Risiken der Aufgabe oder partiellen Aufgabe ihrer Autonomie ist. Wenn die "Basis" Gebietskörperschaften vor allem als Dienstleistungseinrichtungen ansieht, kann es passieren, daß für sie der Nettonutzen vorgeschlagener Kooperation positiv ist, nicht aber für die Funktionäre, die einen speziellen Ertrag aus der Autonomie ziehen. In einem solchen Falle nutzen sie ihre aktive Rolle nicht lediglich, um sich Rückendeckung für hartes Auftreten zu sichern, sondern dazu, durch hartes Auftreten zu weitgehende Einbindung in Kooperation scheitern zu lassen.

Wie weit solche strategischen Nutzungsmöglichkeiten reichen, hängt stark von der allgemeineren Präferenzkonstellation und - nachgeordnet - vom Informationsniveau der Basis ab. Wenn an der Basis tiefgreifende Cleavages existieren, die mit den Grenzen politischer Einheiten zusammenfallen, ist für jedes Informationsniveau die Kooperation schwierig.⁴⁵ Wenn hingegen solche Cleavages nicht existieren, verringern sich mit steigendem Informationsniveau der Wähler die Möglichkeiten der Agenten, eigene oder fremde Prinzipale zu manipulieren.⁴⁶ Da im hier untersuchten Fall tiefgreifende Cleavages ganz

45 Falls hier die Eliten kooperationsbereit sind, erleichtert sogar die Abschottung der Arenen voneinander, also die Reduzierung des Informationsniveaus der Wähler, die Kooperation. Vgl. Tsebelis (1990).

46 Auch der "Durchgriff" in fremde Jurisdiktionen, also die Ausbeutung von Interessendivergenzen zwischen Agenten und Prinzipalen auf der jeweiligen Gegenseite, ist Ausbeutung von Informationsunterschieden. Man könnte die Möglichkeit derartiger Außeneinwirkungen mit dem Argument bestreiten, daß sie bei Wettbewerb um Stimmen irrelevant sein werden, weil schon die interne Konkurrenz der Kandidaten dafür sorgt, daß Informationsmängel der Wähler ausgebeutet werden. Der Einwand ist jedoch nur dann haltbar, wenn man den konkurrierenden Kandidaten eine extrem hohe Zeitdiskontrate zuschreibt. In jedem anderen Fall gilt hingegen: die eigenen Agenten müssen mit den Folgen ihrer Taten leben, die von außen eingreifenden Agenten müssen dies nicht; die eingreifenden Agenten können sich immer so verhalten, als spiele die Zukunft für sie keine Rolle - der Anreiz, fremde Kurzsichtigkeit auszubeuten, ist also immer höher als der Anreiz, die Kurzsichtigkeit der eigenen Basis auszubeuten. Ein Beispiel bietet der Vorschlag der Stadt München im Jahre 1991, den ÖPNV mit niedrigen Fahrtkosten und hoher Umlage zu finanzieren - es entsteht Interessendivergenz zwischen den Amtsträgern des Umlandes, die ihre Haushalte nicht belasten wollen und den Pendlern, die gerne billig fahren wollen.

sicher nicht bestehen und die Wähler offensichtlich leidlich informiert sind, überrascht es nicht, daß in den Interviews keine Indizien für strategische Ausbeutung der Situation und nahezu keine wechselseitigen Unterstellungen solchen Verhaltens zu finden sind.

5. Institutionelle Konsequenzen

5.1 Zur Institutionalisierung von Kooperation

Wenn der hier untersuchte Fall typisch für horizontale Politikverflechtung ist, dann ist das Spiel um Kooperationsgewinne, das hier stattfindet, typischerweise kein Aufteilungsspiel, sondern ein Anrechtsspiel. Überlegungen, wie die Kooperation institutionell erleichtert werden kann, sollten hiervon und von den konstellationsspezifischen Bedingungen der Anrechtsbegründung ausgehen. Die wichtigsten Probleme der Akteure, die wir identifiziert haben, sind:

- Die Festlegung berücksichtigungswürdiger Ungleichheit unter der Äquitätsnorm.
- Die Einigung auf Kriterien der Begrenzung der zeitlichen und sachlichen Reichweite dieser Norm.
- Die Einigung auf gemeinsame Theorien sekundärer Folgen von Maßnahmen oder wenigstens auf die Kriterien, denen solche Theorien genügen müssen.
- Die Unterstützung einer allgemeinen Situationswahrnehmung ("Wir-Gefühl"), die dabei hilft, die Kombination sehr unterschiedlicher Beiträge in der Kooperation nicht als (problematischen) Tausch, sondern als Lösung eines "gemeinsamen" Problems anzusehen.

Die Möglichkeit der Bewältigung oder wenigstens Entschärfung dieser Probleme hängt von Eigenschaften des Verhandlungssystems ab. Es stellen sich die folgenden Fragen: Wieweit lassen sich die Probleme vertraglich, sozusagen auf konstitutioneller Ebene, ein für allemal lösen? Was kann man von einer institutionellen Separation des Verhandlungsprozesses von anderen Ent-

scheidungsarenen erwarten? Welche Rolle kann die Basis spielen?⁴⁷ Der bisherige Befund legt die folgenden Vermutungen nahe:

Vertragliche Fixierung von Problemlösungen ist nur für ein einziges Problem möglich - allerdings ist es auch das Problem, das von allen Beteiligten als das gravierendste angesehen wird: Das Problem der Reichweitenbegrenzung von Gerechtigkeitskriterien. Plausibel scheint es hier, Zurechnungsfragen, über die lokal gar nicht entschieden werden kann (hier: Lohnsteuerzerlegung) ganz aus bilateralen Verhandlungen herauszuhalten. Schwieriger ist es, Grenzbeziehungen der Berücksichtigung impliziter oder expliziter lokaler Vorleistungen (hier etwa: ÖPNV) zu etablieren. Ein abstraktes Argument, das selbst auf der Prinzipienebene angesiedelt ist, kann hier kaum gefunden werden. Hilfreich für Kompromisse könnte hierbei allenfalls eine einfache Überlegung sein: Die Ausblendung des Status quo bedeutet nicht seine Zementierung. Auch ein nur beschränkt, nur auf künftige Kooperation angewandtes Verteilungsprinzip, das beiderseits als fair angesehen wird, muß aus der Sicht wenigstens der mit dem Status quo nicht einverstanden Partei ein besseres Verteilungsprinzip als das des Status quo sein. Es schreibt den Status quo nicht fort, sondern verändert die Lage Schritt für Schritt in eine Richtung, die gerade für die unzufriedene Partei die erwünschte Richtung ist.

Die institutionelle Verselbständigung der Verhandlungsarena setzt die Schaffung eines Entscheidungsgremiums mit etwa folgenden Eigenschaften voraus: Das Gremium wird nicht nur ad hoc aktiviert, sondern ist für eine vorab festgelegte Menge von Kooperationsthemen permanent zuständig; das Gremium weist personelle Kontinuität auf, wird von den beteiligten Gebietskörperschaften nach festen Regeln für feste Zeiträume beschickt; das Gremium verfügt über eigene, nach einem vorab bestimmten Beitragsschlüssel fest zugewiesene Mittel.⁴⁸ Eine eigene Agenda ist mit der Wahrung der Autonomie der beteiligten Gebietskörperschaften vereinbar, wenn sie bedeutet, daß die Instanz für bestimmte Dinge zuständig ist, die ohne sie nicht entschieden werden können, während die Letztentscheidung bleibt, wo sie zuvor schon war. Der wichtige Aspekt ist, daß die Instanz nicht lediglich dann invol-

47 Ein weiterer für Kooperation wichtiger institutioneller Aspekt, das Problem der Strukturanalogie zwischen den Verhandlungspartnern, sei nur am Rande erwähnt: Zwar gibt es zwischen Hamburg und seinem Umland Strukturasymmetrien, die im Prinzip konstitutionell beseitigt werden könnten; da aber die Beteiligten die vorhandenen Strukturen kaum einzig und allein unter dem Aspekt der Erleichterung oder Erschwerung von Kooperation wahrnehmen und beurteilen werden, bestehen vermutlich nur geringe Aussichten, daß die Problemanalyse auch zu praktischen Konsequenzen führt.

48 Vgl. die Einzelheiten des Vorschlages von Scharpf/ Benz (1990) zur Schaffung eines "Regionalverbandes Unterelbe".

viert wird, wenn es den beteiligten Gebietskörperschaften opportun erscheint, und daß sie nicht bloß disparate Einzelmaterien behandelt, sondern die Möglichkeit hat, Pakete zu schnüren. Die personelle Kontinuität schafft eine gemeinsame Diskussions- und Konfliktgeschichte, die eine notwendige, wenn auch nicht unbedingt hinreichende Bedingung für die Etablierung geteilter "Theorien" und Standards ist und die Bildung eines "Wir-Gefühls" (zunächst wenigstens der Agenten) unterstützt. Ein gemeinsamer Fonds ist einerseits eine Entlastung bei der Bildung von Standards, andererseits begrenzt er die Möglichkeiten zu opportunistischem Verhalten. Für die Standards gilt: Wenn es einen gemeinsamen Topf gibt, muß man sich nicht immer wieder an Problemen der Operationalisierung wundreiben. Es ist erträglicher, daß etwa unterschiedliche Deckungsbeiträge erwirtschaftet werden, wenn einerseits niemand unmittelbar zuzahlen muß und andererseits sich niemand unmittelbar bereichert.⁴⁹ Zur Begrenzung opportunistischen Verhaltens ist ein gemeinsamer Fonds in verschiedenen Hinsichten ein geeignetes Instrument: Vertragliche Verpflichtung zu dauerhafter Zahlung ist Selbstbindung; falls die Vergabe von Mitteln aus dem Förderfonds nur dann erfolgt, wenn eine bestimmte Kriterienliste abgearbeitet und das Resultat förmlich zu Protokoll gegeben wurde, schrumpfen die Möglichkeiten, Inkonsistenz oder Instabilität strategisch einzusetzen.

Die Einbindung der Basis widerspricht nicht der institutionellen Absonderung, von der gerade die Rede war: Es geht nicht darum, ob Kooperationsverhandlungen in einer eigenen Arena stattfinden, sondern vielmehr darum, daß solche Verhandlungen möglichst öffentlich stattfinden sollten. Es mag im allgemeinen durchaus offen sein, ob die "Politisierung" der Verhandlungen, die damit verbunden ist, eher eine Belastung oder eher eine Chance ist. Zumindest in Konstellationen wie der hier untersuchten überwiegen jedoch eindeutig die Chancen: Oben ist bereits festgehalten worden, daß tiefgreifende Cleavages regionaler Art nicht existieren - eine Stadt-Umland-Konstellation, noch dazu mit hoher Verflechtung, ist etwas anderes als der Konflikt zwischen Katholiken und Protestanten in Irland oder der zwischen Flamen und Wallonen. Die Situationswahrnehmung der Wähler ist zunächst einigermaßen offen und wird in hohem Maße durch die Präsentation der Protagonisten bestimmt. Es ist nicht ausgemacht, daß diejenigen politischen

49 Man kann das noch über die Konstitution der Zusammenarbeit hinaus auf die Inhalte der Entscheidungen erweitern: Maßnahmen, die sich in gewisser Weise selbst tragen, sind weniger konfliktträchtig als solche, die dauernder Intervention bedürfen. Aus diesem Grunde spielen vermutlich Privatisierungs- oder Teilprivatisierungsüberlegungen für die Beteiligten eine gewisse Rolle: Für alles, was privatisiert werden kann, bzw. hinsichtlich jedes privatisierbaren Aspekts, ist der Verteilungskonflikt zwischen Jurisdiktionen neutralisiert.

Unternehmer die erfolgreicher im Wettbewerb um Stimmen sein werden, die Konflikte dramatisieren und an den Durchsetzungswillen der Wähler appellieren. Die Chancen einer solchen Präsentation werden wohl um so höher sein, je uninformatierter die Wähler sind, je stärker also die Binnenspiele von den Außenspielen separiert sind. Im anderen Falle bestehen umgekehrt Chancen, daß "meinungsorientierte" Argumente gehört werden. Zwar besteht immer die Gefahr, daß Meinungskonflikte unversöhnlicher ausgetragen werden als allerseits als solche wahrgenommene Interessenkonflikte. Jedoch ist es - wenigstens im untersuchten Fall - eher unwahrscheinlich, daß Meinungskonflikte entlang regionaler Trennlinien verlaufen. Wenn das richtig ist, dann sollte möglichst öffentlich verhandelt werden und möglichst unter Einschluß derer, die anschließend zu ratifizieren haben (also Delegation aus den "Parlamenten", nicht oder nicht nur aus den "Verwaltungen"; es mag zwar sein, daß Spezialistenbruderschaften sich schnell einigen können, aber das ist noch nicht Implementation).⁵⁰ Darüber hinaus sollten möglichst offene Anhörungsprozeduren installiert werden.

Man kann nun folgendes Fazit ziehen: Das Spiel um die Aufteilung von Kooperationsgewinnen ist dann, wenn es als Anrechtsspiel gespielt wird, keineswegs ein Morast strategischer Winkelzüge, der Kooperation zum unwahrscheinlichen und immer kostspieligen Vorgang macht. Anrechtsspiele sind überdies institutioneller Unterstützung zugänglicher als Aufteilungs-spiele. Andererseits kann nicht geleugnet werden, daß die Wirksamkeit der hier skizzierten institutionellen Vorkehrungen nur mit Vorsicht und wohl auch nur unter Verwendung etlicher noch gar nicht explizierter ceteris-paribus-Klauseln behauptet werden kann. Wir kommen somit auf die Anfangsfrage zurück: Sind Gründe aufgetaucht, die eingangs formulierte Vermutung zu modifizieren oder bleibt es dabei, daß horizontale Politikverflechtung, selbst wenn institutionell bestens unterstützt, doch immer nur eine zweitbeste Lösung gegenüber hierarchischer Integration ist?

50 Aus diesem Grunde kann auch die Einigung auf unabhängige Schiedsinstanzen keine Alternative, sondern allenfalls eine Ergänzung sein: Solche Instanzen müßten, um auf Dauer annehmbar zu sein, die gleichen Probleme lösen, die auch ein Verhandlungssystem lösen muß. Vgl. hierzu Barry (1989: 9ff.).

5.2 Föderative Verflechtung und hierarchische Integration

Sieht man einmal von Gesichtspunkten der Gewaltenteilung ab, so kann die föderalistische Kompetenzverteilung interpretiert werden als der Versuch, Kollektivgüter, deren Konsumentenkreis kleiner als das Gesamtkollektiv ist, von den jeweils gerade angemessen dimensionierten Teilkollektiven bereitstellen zu lassen. Bei strenger Anwendung dieser Logik wäre das Gesamtkollektiv in zahlreiche Ebenen zu zerlegen, von denen jede die für sie typischen Kollektivgüter bereitstellt. Jedes grenzüberschreitende Problem wäre ein Problem mindestens der nächsthöheren Ebene, oder anders ausgedrückt: grenzüberschreitender Koordinations- und Kooperationsbedarf bestünde nicht. Politikverflechtung müßte als Indiz für verfehlte Problemzuweisung interpretiert werden - warum sollte man sich die Mühe machen, nach institutionellen Arrangements zu suchen, die Kooperation ermöglichen oder erleichtern, warum sollte man nicht statt dessen die problematischen Materien in passend definierte Zuständigkeiten geben?

Hält man eine solche Sicht zwar für die grundsätzlich angemessene leitende Vorstellung, jedoch für institutionell nicht perfekt umsetzbar, so wird man mit einer begrenzten Ebenenzahl Vorlieb nehmen, die zur Folge hat, daß zahlreiche Entscheidungsmaterien "zwischen die Ebenen" geraten - für die jeweils untere Ebene sind sie etwas zu groß, für die nächsthöhere sind sie etwas zu klein. In einer solchen Lage erscheint die Verflechtung nicht mehr prima facie als Fehlentwicklung, sondern als eine von zwei nicht ganz perfekten Lösungen: Man kann entweder die Materie "unten" lassen und sie als grenzüberschreitendes Problem mit grenzüberschreitendem Kooperationspotential definieren oder sie nach "oben" verlagern und dort als ein Problem definieren, das eben nur einen Teil der Bürger berührt; in Prozeßtermini ausgedrückt: Man kann Verhandlungen oder Zentralisierung wählen. Nach wie vor erscheinen Verhandlungen jedoch als die problematischere Alternative: "Ideale" Verhandlungssysteme sind zwar unter Effizienzgesichtspunkten nicht schlechter als ideale Zentralisierung zu beurteilen; restringierte Verhandlungssysteme jedoch, in denen Ausgleichszahlungen nicht oder nur eingeschränkt möglich sind, schneiden schlechter ab als zentralisierte Systeme, die auf Ausgleichszahlungen nicht angewiesen sind (vgl. Scharpf 1991). Sind also Verhandlungssysteme nur eine Notlösung, falls die an sich vorzuziehende Zentralisierung aus anderen Gründen nicht realisierbar ist?

Es ist nicht schwierig, zu erkennen, was auch die weniger tendenziöse Problemformulierung noch ausblendet: Der jeweilige "interne" Aggregationsprozeß kollektiver Akteure wird - mit welchen Eigenschaften auch immer - vorausgesetzt. Für hierarchisch integrierte Systeme wird die Aggregation als

bereits abgeschlossen und in einer homogenen Bewertungsskala konsolidiert unterstellt; sie haben dann überhaupt kein Optimierungsproblem mehr, sondern nur noch hier nicht relevante Vollzugsprobleme. Verhandlungssysteme werden demgegenüber dadurch charakterisiert, daß nach der ebenfalls als abgeschlossen unterstellten je internen Willensbildung noch ein sekundärer Aggregationsprozeß ansteht, der unter anderem mit den gerade erörterten Schwierigkeiten behaftet ist. Blendet man hingegen die "Primäraggregation" nicht aus, so hat man eine andere Fragestellung: Man vergleicht einen Prozeß einstufiger Aggregation (das zentralisierte System) mit einem Prozeß zweistufiger Aggregation (Verhandlungen zwischen politischen Einheiten), in dem zwei ganz verschiedene Probleme kollektiver Aktion, sei es simultan, sei es nacheinander, bearbeitet werden, nämlich einerseits die jeweiligen "internen" Kollektiventscheidungsprobleme, für die die Präferenzen von Individuen maßgeblich sind, und andererseits die "interjurisdiktionellen" Kollektiventscheidungsprobleme, für die die politisch zustande gekommenen "Kollektivpräferenzen" der beteiligten Jurisdiktionen maßgeblich sind. Auf den ersten Blick scheint es so, als sei die Lage für Verhandlungssysteme nun erst recht hoffnungslos - warum sollte ein derart kompliziertes Verfahren, das im zweiten Schritt nur noch problematische Kunstprodukte verarbeitet, überhaupt ernsthafter Untersuchung wert sein?

Das Gegenargument liegt auf der Hand: Wenn es hier um problematische Kunstprodukte geht, dann gilt das ja wohl auch für die Produkte direkter Aggregation, die das zentralisierte System realisiert. Will man also nicht vorschnelle Urteile abgeben, muß man die jeweils ablaufenden Aggregationsprozesse näher betrachten. Kollektive Aktion ist immer problematisch, worin die Probleme jedoch bestehen, hängt von Kontexteigenschaften ab. Zwei Grenzfälle sollen unterschieden werden: Einerseits wechselseitige Sichtbarkeit der Akteure und Permanenz ihrer Beziehungen, andererseits Anonymität der Akteure füreinander (in diesem Falle ist es unerheblich, ob die Beziehungen auf Dauer gestellt sind oder nicht). In beiden Fällen sei die Konfiguration der Präferenzen so, daß die allgemeine Kooperation von allen Akteuren der allgemeinen Nichtkooperation vorgezogen wird, daß jedoch die individuelle Nichtkooperation bei Kooperation aller anderen Akteure als allerbesten Zustand erscheint: Kollektive Aktion ist erwünscht, jedoch sollten "die anderen" die Kosten tragen. Die Konfiguration der Präferenzen entspricht der des Gefangenendilemmas. Welche Spiele werden in den beiden gerade unterschiedenen Konstellationen gespielt?

Im ersten Fall, bei Nichtanonymität und Kontinuität, liegt trotz der beschriebenen Präferenzenkonfiguration kein Gefangenendilemma vor - das Gefangenendilemma ist als nichtkooperatives Spiel definiert, während hier Kommu-

nikation und verbindliche Absprachen möglich sind. Die Aufnahme von Verhandlungen, der Übergang zu abgestimmter Aktion, ist ein "Ebenenwechsel", zu dem die Akteure Anreiz haben und den sie unmittelbar vollziehen können, der keine eigenen, externen, Institutionen benötigt (vgl. Ostrom 1989). Zurechnungsprobleme kommen hier explizit auf den Tisch und werden mehr oder weniger gut gelöst. Alles, was in den beiden vorangegangenen Abschnitten gesagt wurde, ist hier anwendbar. Was im einzelnen möglich oder zu erwarten ist, hängt von den weiteren Eigenschaften der Konstellation ab.

Im zweiten Fall jedoch, bei Anonymität, sind alle Merkmale des Gefangenendilemmas erfüllt - Kooperationspotential ist zwar existent, aber nicht unmittelbar realisierbar. Bleibt es dabei, resultiert eine stabile, aber nicht effiziente Lösung. Der Ausweg besteht hier in der Schaffung eigener Institutionen kollektiver Wahl, also im Übergang zu "politischer" Entscheidung. Es handelt sich hierbei um Institutionen, die verbindliche Entscheidungen produzieren, und zwar in der Regel um solche Institutionen, die Veto-Positionen einzelner Akteure nicht vorsehen. Am weitesten geht hier diejenige Entscheidungsprozedur, die zugleich die übliche ist, die einfache Mehrheitsregel. Sie beseitigt das individuelle Potential, andere Akteure durch geschicktes Spiel auszubeuten, vollständig und liefert zugleich alle Individuen an alle anderen Individuen aus. Es ist der Verzicht auf die Anwendung von Zurechnungsregeln, die die Beiträge und Erträge in individuell gleiche Proportionen bringen, der hier den Übergang zu kollektiver Aktion ermöglicht. Normalerweise wird es zwar Restriktionen der Reichweite solcher Prozeduren in Form von Eigentumsrechten etc. geben, die einigermassen sichern sollen, daß das Resultat im pareto-superioren Bereich liegt, die also das Risiko genuiner Umverteilung mittels Kollektivgüterproduktion reduzieren. Dennoch impliziert eine solche Verfassung, daß man erhebliche Unterschiede der Verteilung des Kooperationsgewinns in Kauf nimmt.

Wendet man diese Unterscheidung auf das hier betrachtete Problem an, so kann man folgendes sagen: Hierarchische Integration organisiert die Produktion öffentlicher Güter voll und ganz in Stile des zweiten Falles; die Kosten der Entscheidungsfindung sind begrenzt, jedoch weist die Lösung hinsichtlich der Äquitätsnorm große Probleme auf. Verflochtener Föderalismus hingegen kombiniert die beiden Entscheidungsmodi sequentiell, mit folgenden Eigenschaften:

Der erste Schritt erfolgt ebenfalls "politisch", ist allerdings mit geringeren Verteilungsproblemen behaftet als hierarchische Integration. Hierfür spricht zum einen, daß in kleineren politischen Einheiten der Prozeß insgesamt durchsichtiger ist, so daß mehr Möglichkeiten bestehen, individuelle Präfe-

renzintensitäten zu berücksichtigen. Zum anderen spricht dafür die Mobilität, die in föderativen Systemen besteht: Neben der bisher allein betrachteten Option "voice" gibt es eine nicht zu kostspielige Option "exit" (vgl. Hirschman 1974), so daß die insgesamt vorhandene Heterogenität sich nicht mehr nur innerhalb des Gesamtkollektivs, sondern in gewissem Maße in der Heterogenität der Teilkollektive abbilden kann (vgl. Tiebout 1956; Buchanan 1965) - die summarische Entscheidungsprozedur schlägt nicht ganz so Ungleiches über einen Leisten wie im ersten Fall.

Der zweite Schritt dagegen, die Bearbeitung verbleibender Externalitäten, kann nach dem anderen Modus erfolgen - die Akteure sind andere (haben ein anderes Innenleben) und ihre Kontakte sind anders, das Problem kann als Verhandlungsproblem gestellt werden. Und zwar, wie gezeigt, als ein Verhandlungsproblem mit Eigenschaften, die durchaus vergleichsweise kooperationsgünstig sind. Anrechtsspiele sind institutioneller Unterstützung zugänglicher als pure Aufteilungsspiele.

Man kann aus alledem sicherlich nicht folgern, daß also in glattem Gegensatz zum ersten Eindruck föderalistische Dezentralisierung plus horizontale Verflechtung die beste aller Lösungen des Problems kollektiver Aktion ist.⁵¹ Man kann aber durchaus folgern, daß nicht die Verflechtung als solche problematisch und die Zentralisierung als solche unproblematisch ist, sondern, daß beide unterschiedliche Stärken und Schwächen haben. Das institutionelle Problem sollte also nicht allgemein als ein Problem der Minimierung des Verhandlungsbedarfs formuliert werden.

6. Schlußbemerkungen

Der Blickwinkel, unter dem man im Rahmen eines "rational choice"-Ansatzes Kollektiventscheidungen vornehmlich betrachtet, ist der Aggregationsaspekt: Als gegeben gelten - wie auch immer geartete und wie auch immer zustande gekommene - individuelle Präferenzen, positiv untersucht werden die Wege ihrer Abbildung in kollektiv verbindliche Entscheidungen, normativ gesucht

51 Insbesondere dann, wenn es um Verteilungsfragen geht, spricht alles gegen föderative Lösungen. Das liegt daran, daß es starke Anreize zu perversem Wettbewerb der Jurisdiktionen gibt: Es besteht immer der Anreiz, die geringeren exit-Kosten dazu zu benutzen, die Fußkranken zur Abwanderung zu bringen. Auch das erhöht die Homogenität der Teilkollektive, aber auf eine Weise, die ihre Föderation untergräbt. Für einen expliziten Vorschlag, Probleme durch Verdrängung zu lösen, vgl. Forrester (1969).

sind Abbildungsformen mit zuvor festgesetzten erwünschten Eigenschaften. Da die Spieltheorie nichts anderes ist als die Anwendung des rational choice-Ansatzes auf interdependente Entscheidungen, findet man auch hier eine Konzentration der Bemühungen auf die Identifikation von "Lösungen" und ihren Eigenschaften, immer bei gegebenen Präferenzen (bzw. payoff-Matrizen). Seltener gestellt und fast niemals systematisch behandelt werden Fragen nach der Verfertigung von Präferenzen (bzw. payoff-Matrizen) in Prozessen. Zwar schließt der Ansatz solche Themen nicht aus, jedoch sind sie einer präzisen Formulierung viel unzugänglicher als der normalerweise untersuchte Gegenstand.

Die Beschränkung der Problemstellungen auf das, was sich mit letzter Schärfe formulieren läßt, ist nachvollziehbar, hat aber ihre Risiken - die Möglichkeit der Theoriebildung selbst erscheint schließlich als identisch mit dem Problem, Gleichgewichtspunkte oder Gleichgewichtspfade gegebener Spiele zu identifizieren. Politik wird damit vor allem als ein "passiver" Prozeß wahrnehmbar, dessen Unwägbarkeiten zunächst nur darauf zurückgeführt werden können, daß strategische Spiele nicht immer wohldefinierte Lösungen haben. Daß ein solcher Blickwinkel nicht immer der fruchtbarste ist, daß man Theoriebildung oftmals aussichtsreicher als Analyse der aktiven, nichtdeterministischen "Herstellung" von payoff-Matrizen, für die dann unter Umständen durchaus wohldefinierte Lösungen existieren, treiben kann (vgl. auch Roth 1991: 112), sollten die vorangegangenen Überlegungen plausibel gemacht haben.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen Hamburg, 1990: Hamburg - Mit der SPD die neunziger Jahre gestalten. Grundsätze für eine soziale und umweltverträgliche Stadtentwicklungspolitik in einer wirtschaftlich dynamischen Stadt. Hamburg.
- Arrow, K.J., 1967: The Place of Moral Obligation in Preference Systems. In: S. Hook (Hrsg.), *Human Values and Economic Policy*. New York: New York University Press, 117-119.
- Arrow, K.J., 1973: Values and Collective Decision-Making. In: E.S. Phelps (Hrsg.), *Economic Justice*. Harmondsworth: Penguin, 117-136.
- Barry, B., 1989: *Theories of Justice*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, 1989: *Die Wirtschaft in Hamburg. Jahresbericht 1989*. Hamburg.
- Benz, A., 1991: Mehr-Ebenen-Verflechtung. Politische Prozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. MPIFG Discussion Paper 91/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Buchanan, J.M., 1965: An Economic Theory of Clubs. In: *Economica* 32, 1-14.
- Bundesverfassungsgericht, 1986: Urteil des BVerfG vom 24.6.1986. In: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* 1986, 822-834.
- Calvert, R.L., 1989: Reciprocity Among Self-Interested Actors: Uncertainty, Asymmetry, and Distribution. In: P.C. Ordeshook (Hrsg.), *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 269-293.
- Crawford, V.P., 1990: Explicit Communication and Bargaining Outcomes. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 80, 213-219.
- Curilla, W., 1990: Zur Reform der Hamburger Verfassung. In: *Recht und Politik* 26, 79-85.
- Elster, J., 1989: *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etzioni, A., 1988: *The Moral Dimension. Toward a New Economics*. New York: The Free Press.
- Freie und Hansestadt Hamburg, 1990: *Neuordnung von Verfassung und Verwaltung in Hamburg. Referentenentwurf*.
- Forrester, J.W., 1969: *Urban Dynamics*. Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Geser, H., 1990: Organisationen als soziale Akteure. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 401-417.
- Granovetter, M., 1985: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology* 91, 481-510.

- Güth, W., 1988: On the Behavioral Approach to Distributive Justice - A Theoretical and Experimental Investigation. In: S. Maital (Hrsg.), *Applied behavioral Economics*, Vol. II. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd, 703-717.
- Güth, W., 1990: Game Theory's Basic Question: Who Is A Player? Examples, Concepts, and their Behavioral Relevance. Ms. Universität Frankfurt.
- Güth, W./ R. Tietz, 1990: Ultimatum Bargaining Behavior. A Survey and Comparison of Experimental Results. In: *Journal of Economic Psychology* 11, 417-449.
- Harsanyi, J.C., 1977: *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartwich, H.-H., 1990: *Freie und Hansestadt Hamburg. Die Zukunft des Stadtstaates*. Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung.
- Hayek, F.A., 1969a: Die Sprachverwirrung im politischen Denken. In: ders., *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr Siebeck, 206-231.
- Hayek, F.A., 1969b: Die Verfassung eines freien Staates. In: ders., *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr Siebeck, 199-205.
- Hayek, F.A., 1971: *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hickel, R./ B. Roth/ A. Troost, 1988: *Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem*. Bremen: Kooperation Universität Arbeiterkammer Bremen.
- Hirschman, A.O., 1974: *Abwanderung und Widerspruch*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hirschman, A.O., 1977: *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hoffmann, E./ M.L. Spitzer, 1985: Entitlements, Rights and Fairness: An Experimental Examination of Subjects' Concepts of Distributive Justice. In: *Journal of Legal Studies* 14, 259-297.
- Hummel, M./ W. Leibfritz, 1987: *Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen*. München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Immergut, E., 1991: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: *Journal of Public Policy* 10, 391-416.
- Kahneman, D./ J.L. Knetsch/ R.H. Thaler, 1986: Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements and the Market. In: *American Economic Review* 76, 728-741.
- Kahneman, D./ J.L. Knetsch/ R. Thaler, 1990: Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem. In: *Journal of Political Economy* 98, 1325-1348.
- Kahneman, D./ J.L. Knetsch/ R. Thaler, 1991: Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. In: *Journal of Economic Perspectives* 5, 193-206.

- Kalai, E./ M. Smorodinsky, 1975: Other Solutions to Nash's Bargaining Problem. In: *Econometrica*, 43, 513-518.
- Kelley, H.H./ J.W. Thibaut, 1978: *Interpersonal Relations. A Theory of Interdependence*. New York: Wiley.
- McGinnis, M.D., 1986: Issue Linkage and the Evolution of International Cooperation. In: *Journal of Conflict Resolution* 30, 141-170.
- Mellers, B./ E. Hartka, 1989: Test of a Subtractive Theory of "Fair" Allocations. In: *Journal of Personality and Social Psychology* 56, 691-697.
- Mikula, G., 1972: Gewinnaufteilungsverhalten in Dyaden bei variiertem Leistungsverhältnis. In: *Zeitschrift für Sozialpsychologie* 3, 126-133.
- Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, 1985: Stellungnahme vom 19.10.1985 an den zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts zu den Normenkontrollanträgen des Saarlandes und des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Musgrave, R.A., 1969: Provision for Social Goods. In: J. Margolis u.a. (Hrsg.), *Public Economics*. New York: St. Martin's Press, 124-144.
- Myerson, R.B., 1986: An Introduction to Game Theory. In: S. Reiter (Hrsg.), *Studies in Mathematical Economics (MAA Studies in Mathematics, Vol. 25)*. Evanston, IL: Mathematical Association of America, 1-61.
- Nash, J.F., 1950: The Bargaining Problem. In: *Econometrica* 18, 155-162.
- Ostrom, E., 1989: Microconstitutional Change in Multiconstitutional Political Systems. In: *Rationality and Society* 1, 11-50.
- Riker, W.H./ P.C. Ordeshook, 1973: *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Roth, A.E., 1991: Game Theory as a Part of Empirical Economics. In: *The Economic Journal* 101, 107-114.
- Roth, A.E. (Hrsg.), 1985: *Game-Theoretic Models of Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, A.E./ M.W.K. Malouf/ J.K. Murnighan, 1981: Sociological versus Strategic Factors in Bargaining. In: *Journal of Economic Behavior and Organizations* 2, 153-177.
- Ryll, A., 1989: Die Spieltheorie als Instrument der Gesellschaftsforschung. MPIFG Discussion Paper 89/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Sachverständigenrat, 1990: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1990/91. Stuttgart/Mainz.
- Samuelson, P.A., 1969: Pure Theory of Public Expenditure and Taxation. In: J. Margolis u.a. (Hrsg.), *Public Economics*. New York: St. Martin's Press, 98-123.
- Scharpf, F.W., 1990a: Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability. In: *Rationality and Society* 2, 471-494.

- Scharpf, F.W., 1990b: Games Real Actors Could Play: The Problem of Connectedness. MPIFG Discussion Paper 90/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F.W., 1991: Koordination durch Verhandlungssysteme. Ms Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F.W./ A. Benz, 1990: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Schelling, T.C., 1960: The Strategy of Conflict. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, J.A., 1972: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 3. Aufl. München: Francke.
- Schuppert, G., 1985: Schreiben an das Bundesverfassungsgericht: Normenkontrollanträge gegen Vorschriften des Zerlegungsgesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 5.8.1985.
- Schwinger, T., 1980: Gerechte Güter-Verteilungen: Entscheidungen zwischen drei Prinzipien. In: G. Mikula (Hrsg.), Gerechtigkeit und Soziale Interaktion. Bern: Hans Huber, 107-140.
- Sebenius, J.K., 1983: Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. In: International Organization 37, 281-316.
- Selten, R., 1991: Evolution, Learning, and Economic Behavior. In: Games and Economic Behavior 3, 3-24.
- Selten, R./ R. Tietz, 1980: Zum Selbstverständnis der experimentellen Wirtschaftsforschung im Umkreis von Heinz Sauer mann. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136, 12-27.
- Sen, A.K., 1970: Collective Choice and Social Welfare. San Francisco: Holden-Day.
- Sen, A.K., 1977: Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory. In: Philosophy and Public Affairs 6, 317-344.
- Sen, A.K., 1986: Behaviour and the Concept of Preference. In: J. Elster (Hrsg.), Rational Choice. Oxford: Blackwell, 60-81.
- Thaler, R.H., 1988: Anomalies. The Ultimatum Game. In: Journal of Economic Perspectives 2, 195-206.
- Tiebout, C.M., 1956: A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy 64, 416-424.
- Tollison, R.D./ T.D. Willett, 1979: An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages. In: International Organization 33, 425-449.
- Tsebelis, G., 1990: Elite Interaction and Constitution Building in Consociational Democracies. In: Journal of Theoretical Politics 2, 5-29.
- Zartman, I.W., 1978: Negotiation as a Joint Decision Making Process. In: I.W. Zartman (Hrsg.), The Negotiation Process. Theories and Applications. Beverly Hills: Sage, 67-86.

- Zintl, R., 1983: Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft. Untersuchungen zur politischen Theorie von J.M. Buchanan und F.A. v. Hayek. Berlin: Duncker und Humblot.
- Zintl, R., 1989: Der homo oeconomicus: Ausnahmeerscheinung in jeder Situation oder Jedermann in Ausnahmesituationen? In: Analyse & Kritik 11, 52-69.
- Zintl, R., 1990: Probleme des individualistischen Ansatzes in der Neuen Politischen Ökonomie. In: G. Göhler/ K. Lenk/ R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), Die Rationalität politischer Institutionen. Interdisziplinäre Beiträge. Baden-Baden: Nomos, 267-287.