

Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard

**Book — Digitized Version**

## Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, No. 10

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (1992) : Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, No. 10, ISBN 3-593-34681-8, Campus Verlag, Frankfurt a. M., <https://hdl.handle.net/11858/00-001M-0000-0012-5ABC-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/209602>

**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.*

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,  
Reinhard Zintl

---

# Horizontale Politik- verflechtung

Zur Theorie von  
Verhandlungssystemen

Campus



J- 5/12  
e

**Horizontale Politikverflechtung**



**Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung  
Köln**

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl

# Horizontale Politikverflechtung

Zur Theorie von Verhandlungssystemen

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Schriften des Max-Planck-Instituts  
für Gesellschaftsforschung Köln, Band 10

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

*Horizontale Politikverflechtung* : zur Theorie von  
Verhandlungssystemen / Max-Planck-Institut für  
Gesellschaftsforschung, Köln. Arthur Benz ; Fritz W. Scharpf ;  
Reinhard Zintl. - Frankfurt/Main ; New York : Campus Verlag,  
1992

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln ;  
Bd. 10)

ISBN 3-593-34681-8

NE: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard; Max-Planck-  
Institut für Gesellschaftsforschung <Köln>; Schriften des Max-  
Planck-Instituts ...

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede  
Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für  
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und  
Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1992 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Satz: M. Haltod-Hilgers, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt/Semd

Printed in Germany

# Inhalt

Vorwort	9
---------	---

## **Kapitel 1**

### **Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen**

<i>Fritz W. Scharpf</i>	11
-------------------------	----

1 Einleitung	11
2 Der Maßstab	14
3 Hierarchie und Majorität	16
4 Das Verhandlungsdilemma	20
5 Lösungsansätze	22
Literatur	26

## **Kapitel 2**

### **Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge**

<i>Arthur Benz</i>	29
--------------------	----

1 Koordinationsprobleme und Verteilungskonflikte	29
2 Bisherige Kooperationsansätze	34
3 Möglichkeiten und Grenzen von Kooperation	37
4 Praktische Vorschläge für eine verbesserte Länderzusammenarbeit	42
Literatur	48

**Kapitel 3****Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen**

<i>Fritz W. Scharpf</i>	51
Vorbemerkung	51
1 Interessenkonstellationen und Koordinationskriterien	53
2 Hierarchie und Verhandlungssysteme	58
3 Ausgleichszahlungen	65
4 Koppelgeschäfte	69
5 Verteilungskonflikte und Fairneß-Regeln	75
6 Institutionelle Anforderungen	84
Literatur	92

**Kapitel 4****Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung**

<i>Reinhard Zintl</i>	97
Einleitung	97
1 Problemaufriß	98
2 Modellierungsgrundlagen	102
3 Deskription	115
4 Interpretation	124
5 Institutionelle Konsequenzen	133
6 Schlußbemerkungen	141
Literatur	142

**Kapitel 5****Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen**

<i>Arthur Benz</i>	147
1 Einleitung	147
2 Mehrebenen-Verflechtung als theoretisches und praktisches Problem	149
3 Akteure, Interaktions- und Entscheidungsregeln in den einzelnen Arenen	153
4 Interessen und Konflikte in verbundenen Entscheidungsarenen	159
5 Konfliktlösungen in verbundenen Entscheidungsarenen	166
6 Eigendynamik und Strukturanpassung	187
7 Schlußfolgerungen	195
Literatur	197



## Vorwort

Der vorliegende Band verdankt seine Entstehung dem glücklichen Zusammentreffen von weder ursächlich noch planerisch verknüpften Umständen. Seit längerem geplant war der Gastaufenthalt von Arthur Benz (April 1990 bis März 1991) am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, und es bestand auch Einigkeit darüber, daß er während dieses Jahres Fragen der Mehrebenen-Politikverflechtung bearbeiten sollte. Völlig unerwartet kam dagegen im Frühjahr 1990 die gemeinsame Anfrage der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, die ein Gutachten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern erbat. Beide Regierungen akzeptierten die für uns selbstverständliche Voraussetzung, daß ein solches Gutachten nur auf der Grundlage einer breiter angelegten empirischen Untersuchung der derzeitigen Praxis und der Probleme der grenzüberschreitenden Koordination erstattet werden könne, deren Ergebnisse auch für die weitere wissenschaftliche Auswertung zur Verfügung stehen.

Damit wurde der Auftrag auch aus der Sicht eines auf Grundlagenforschung gerichteten Instituts außerordentlich attraktiv. Benz und ich konnten dann in der Zeit zwischen Mai und September 1990 knapp siebzig Intensiv-Interviews mit Vertretern aus Regierung, Parlament, Verwaltung, Kommunen, Kammern, Verbänden, Gewerkschaften und Unternehmen in beiden Ländern führen. Damit haben wir einen Datenbestand gewonnen, wie er in dieser Breite und Detailliertheit der Politikforschung nur selten zugänglich wird,<sup>1</sup> und der deshalb auch für Reinhard Zintl attraktiv

---

1 Freilich haben wir den einzelnen Gesprächspartnern Anonymität zugesichert, so daß wir bei der Auswertung für den Verweis auf einzelne Interviews eine Verschlüsselung verwenden müssen.

genug war, während seines späteren Gastaufenthalts am Institut eine Sekundär-Auswertung der erhobenen Daten vorzunehmen.

Die Ergebnisse unserer Untersuchung sind veröffentlicht, und die beiden Regierungen haben mit der Umsetzung der Empfehlungen begonnen. Wie immer in solchen Fällen konnte das erhobene Material im Untersuchungsbericht nur unvollständig ausgewertet werden (was nicht bedeutet, daß man auch mit geringerem Untersuchungsaufwand zum gleichen Ergebnis hätte kommen können). Dennoch geht es in dem vorliegenden Band nur zum Teil um die vollständigere Analyse der empirischen Befunde; in erster Linie bemühen sich die nachfolgenden Beiträge vielmehr um die Explikation jener theoretischen Modelle, welche die Interpretationen dieser Befunde und unsere Empfehlungen angeleitet haben. Daß diese Modelle nicht einfach einem vorhandenen Bestand gesicherter sozialwissenschaftlicher Theorie entnommen werden konnten, sondern erst durch induktiv-generalisierende Rekonstruktion aus dem untersuchten Material heraus entwickelt werden mußten, liegt gewiß auf der Hand. Um so wichtiger erscheint uns deshalb die nachträgliche Explikation, die unser induktiv gewonnenes (uns in zahlreichen Feedback-Diskussionen von den unmittelbar Beteiligten durchaus bestätigtes) Verständnis der verhaltenswirksamen Mechanismen auch der sozialwissenschaftlichen Diskussion und Kritik zugänglich macht.

Köln, im November 1991

Fritz W. Scharpf

# Kapitel 1

## Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen

*Fritz W. Scharpf*

### 1 Einleitung

In unserem konventionellen, praktischen und theoretischen Verständnis ist Politik unitarisch, majoritär und hierarchisch. Sie bezieht ihre Entscheidungskriterien in Gemeinde, Land oder Bund auf die jeweilige politische Einheit im ganzen; politische Entscheidungen trifft die durch allgemeine Wahlen legitimierte parlamentarische Mehrheit oder die von dieser gestützte Exekutive; und für die Durchsetzung dieser Entscheidungen können die Rechtsetzungskompetenz, die Steuerkompetenz und die Zwangsgewalt des gesamten politischen Gemeinwesens eingesetzt werden.

Voraussetzung für die wohlfahrtstheoretische Effizienz und die demokratiethoretische Legitimität dieses hierarchisch-majoritären Politikmodus ist die grundsätzliche Kongruenz von Beteiligten und Betroffenen. Das Gemeinwesen, in dem politische Entscheidungen getroffen, verantwortet und legitimiert werden, ist im großen und ganzen identisch mit der Gesamtheit der Personen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind. Wo diese Übereinstimmung in signifikanter Weise verletzt wird, da ist nach unserem konventionellen Politikverständnis die Zuordnung von öffentlichen Aufgaben zu Entscheidungseinheiten korrekturbedürftig. Die angemessene Konsequenz sind dann entweder die Vergrößerung der jeweiligen Einheiten durch kommunale Gebietsreform und Länderneugliederung oder die Verlagerung der Aufgabe (oder jedenfalls einer Koordinierungskompetenz) auf die nächsthöhere Entscheidungsebene - von der Gemeinde auf den Landkreis, auf das Land, auf den Bund oder auf die Europäischen Gemeinschaften.

Neben dem hierarchisch-majoritären hat sich jedoch in allen modernen politischen Systemen ein zweiter Politikmodus entwickelt, in dem Entscheidungen von vornherein an einer Mehrzahl von Bezugseinheiten

orientiert sind, in dem es nicht auf Mehrheit, sondern auf allseitiges Einverständnis ankommt, und in dem Widerstrebende nicht zwangsweise zur Raison gebracht werden können. Dieser "konsensuelle" Modus ist von der Politikwissenschaft erst verhältnismäßig spät entdeckt worden - und zwar charakteristischerweise in den "Proporzdemokratien" der Schweiz und Österreichs (Lehmbruch 1967), in denen aus unterschiedlichen Gründen der unitarische, majoritäre und hierarchische Politikmodus nicht akzeptabel war - in der Schweiz wegen der ethnisch-linguistischen Heterogenität des Landes, in Österreich wegen der in der Zwischenkriegszeit begründeten tiefen Spaltung der sozio-ökonomischen und politischen "Lager". Nachdem dann ähnliche Mechanismen auch außerhalb der Schweiz in anderen "konsozialen" Demokratien (Lijphart 1977) und außerhalb Österreichs in anderen "neokorporatistischen" Ländern (Schmitter/Lehmbruch 1979) entdeckt worden waren, ist es heute in der vergleichenden Politikforschung anerkannt, daß die große Mehrheit der real existierenden demokratischen Systeme näher am konsensuellen als am majoritären Pol eines Kontinuums von Verfassungsstrukturen lokalisiert sind (Lijphart 1984).

Im gleichen Zusammenhang steht die vertikale "Politikverflechtung" zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland (Scharpf/Reissert/ Schnabel 1976) oder zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten (Scharpf 1985) sowie die horizontale Politikverflechtung zwischen den deutschen Ländern (Scharpf 1989). Auch hier geht es darum, daß Entscheidungen, deren Wirkung über die Grenzen eines Landes hinausreichen, nicht einfach auf die nächsthöhere Entscheidungsebene verlagert und dort majoritär entschieden werden, sondern daß sie entweder (so in der vertikalen Politikverflechtung) auf der oberen Ebene nur mit allseitiger Zustimmung der Untereinheiten entschieden werden können, oder durch horizontale Vereinbarungen zwischen den Untereinheiten geregelt werden müssen. In beiden Fällen treten Verhandlungen und Vereinbarungen an die Stelle der majoritären oder hierarchischen Entscheidung.

Über die Wirkungsweise solcher Verhandlungssysteme wissen wir jedoch verhältnismäßig wenig und eher Widersprüchliches. Auf der einen Seite gelten sie als einzige Verfassungsform, die unter der Bedingung eines hohen potentiellen Konfliktniveaus überhaupt politische Einheit und Handlungsfähigkeit sichern könnte; auf der anderen Seite wird ihre Handlungsfähigkeit eben durch Konflikte blockiert und deshalb wird auch in der Normalsituation ihre Fähigkeit zu einer aktiven, innovativen Politik

sehr skeptisch eingeschätzt. Die Urteile brauchen sich nicht notwendigerweise zu widersprechen. Hierarchisch-majoritäre Systeme, die auch gegen den Widerspruch von Betroffenen entscheiden können, sind möglicherweise handlungsfähiger, aber auch für die unterlegene Seite gefährlicher und für Fehler anfälliger. In manchen Situationen dominiert der zweite Aspekt alle anderen Erwägungen. Eine majoritäre Lösung steht dann oft gar nicht zur Wahl, weil bei ihrer Durchsetzung das Gemeinwesen im Bürgerkrieg auseinanderbrechen müßte. In anderen Fällen - so vielleicht im Verhältnis zwischen den norddeutschen Bundesländern oder im "unitarischen Bundesstaat" der alten Bundesrepublik - entspräche eine hierarchisch-majoritäre Lösung durchaus den Erwartungen und der Stimmungslage vieler Bürger, so daß die Friktionen von Verhandlungssystemen in erster Linie als ineffizient kritisiert werden. Das bedeutet freilich nicht, daß sie deshalb leicht abzuschaffen wären.

Ihre Persistenz wird unter solchen Bedingungen in der Regel dem institutionellen und positionalen Eigeninteresse der Amtsträger in den vorhandenen Verfassungsstrukturen zugeschrieben. Diese Interpretation greift jedoch oft zu kurz, weil bestehende Institutionen fast immer in ein umfassenderes Netzwerk eingebettet sind, aus dem sich einzelne Einheiten kaum durch einseitige Aktion befreien können. Die norddeutschen Landesregierungen beispielsweise sehen durchaus die potentiellen Vorteile einer Länderneugliederung - aber sie sehen auch, daß der dann zu erwartende Verlust des "Stadtstaatenbonus" beim Länderfinanzausgleich für die Region im ganzen einen spürbaren Verlust bedeuten würde. Und selbst wenn etwa Hamburg und Schleswig-Holstein gemeinsam zur Neugliederung entschlossen wären, müßten sie für eine sachlich vertretbare Lösung auch noch die südlich der Elbe gelegenen niedersächsischen Landkreise beanspruchen - was nach dem geltenden Neugliederungsverfahren von einer Volksabstimmung nicht nur in Hamburg, in Schleswig-Holstein und in den betroffenen Kreisen, sondern auch in ganz Niedersachsen abhinge. Man kann also verstehen, daß beide Regierungen die Neugliederung nicht als kurzfristig praktikable Lösung ansehen.

Auf der anderen Seite ist die reale Interdependenz von politischen Entscheidungen diessseits und jenseits der Landesgrenze so hoch, wie dies anderswo nur innerhalb eines politisch integrierten Gemeinwesens der Fall ist. Die Frage ist also in der Tat, ob in einer in zwei Länder geteilten Gesamtregion durch Verhandlungen nicht nur für isolierte Einzelfragen, sondern für eine Vielzahl von Politikbereichen zugleich und auf Dauer Ergebnisse erzielt werden können, die denen entsprechen, die

eine kompetente, der Gesamtheit der Wähler in einem einheitlichen Land verantwortliche Landesregierung unter sonst gleichen Bedingungen erreichen könnte.

## 2 Der Maßstab

Wenn die Frage so gestellt wird, werden jedoch zwei in sich höchst variable Politik-Modalitäten miteinander verglichen. Weder bei der majoritär-hierarchischen Politik eines einheitlichen Landes, noch bei dem damit zu vergleichenden Verhandlungssystem zwischen den Ländern handelt es sich um theoretisch wohldefinierte Modelle oder gar um empirisch invariante reale Sachverhalte. Wenn man trotzdem zu komparativen Aussagen kommen will, dann muß man jedenfalls Sorge tragen, daß die Vergleiche jeweils auf der gleichen logischen Ebene stattfinden - auf dem gleichen normativen Anspruchsniveau und theoretischen Abstraktionsniveau bzw. auf dem gleichen Niveau der empirischen Annäherung an real existierende Strukturen und Prozesse.

Soviel ist gewiß unstrittig. Aber wo und wie damit anfangen? Mir scheint, daß jeder Institutionenvergleich implizit einen doppelten normativen Bezug voraussetzt: wohlfahrtstheoretische Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Aber während die Maßstäbe der Verteilungsgerechtigkeit unaufhebbar kontrovers erscheinen, so daß vom Standpunkt der positiven Wissenschaft aus nur die Fähigkeit von Institutionen, Verteilungskonflikte in einem legitimationsfähigen Verfahren zu entscheiden, untersucht und verglichen werden kann (Walzer 1983; Zintl in diesem Band), läßt sich das wohlfahrtstheoretische Kriterium weitergehend spezifizieren. Diese Chance sollte für den Institutionenvergleich genutzt werden. Für die Politikwissenschaft freilich, die seit längerem vor den empirisch-theoretischen Aporien des Gemeinwohl-Begriffs kapituliert hat, ist dies eine unkomfortable Forderung, während in der soziologischen Systemtheorie immerhin noch die Rede ist von unterschiedlichen Ebenen der Subsystem- und System-Rationalität, auch wenn es um die analytische Schärfe des Begriffs hier nicht besonders gut bestellt ist. Anders die Ökonomie, deren Gleichgewichtsmodelle nach wie vor den Anspruch erheben, zugleich "positive", erklärende Theorie und normative Urteile zu begründen. Ihr wohlfahrtstheoretischer Maßstab ist im allgemeinen das Pareto-Optimum. Effizient in diesem Sinne ist die Allokation knapper Ressourcen

auf konkurrierende Verwendungsmöglichkeiten dann, wenn keine Änderung mehr denkbar ist, welche den Nutzen mindestens eines Beteiligten erhöhen würde, ohne daß irgend ein anderer deshalb schlechter gestellt werden müßte.

Der Maßstab ist, mit anderen Worten, die Vermeidung unnötiger Nutzenverzichte bei Respektierung der jeweils gegebenen Besitzstände - eine Beschränkung, deren Rechtfertigung in den theoretischen Schwierigkeiten des andernfalls erforderlichen interpersonellen Nutzenvergleichs liegt. Für die Politik freilich, die zwar auch unnötige Nutzenvereitelung meiden soll, die es aber im übrigen gerade mit Entscheidungen zu tun hat, die individuelle Handlungsmöglichkeiten einschränken und in Besitzstände eingreifen sollen, ist das Pareto-Kriterium zwar nicht irrelevant aber unzureichend. Eine bessere analytische Annäherung an den für die Politik relevanten Gemeinwohl-Begriff bietet dagegen das Kaldor-Kriterium, demzufolge alle Maßnahmen positiv zu bewerten sind, bei denen der Netto-Nutzen der Begünstigten mindestens ausreicht um den Netto-Verlust der Benachteiligten auszugleichen (Kaldor 1939). Dabei taucht dann zwar das vom Pareto-Kriterium vermiedene Problem des interpersonellen Nutzenvergleichs wieder auf, aber da die Politik als auf Kollektiventscheidung gerichteter Prozeß solche Bewertungen ohnehin immer vornehmen muß,<sup>1</sup> spricht auch nichts gegen deren explizite Einführung in der wissenschaftlichen Beurteilung politischer Institutionen.<sup>2</sup> Mit dem Kaldor-Kriterium ist also ein auch für die Politik brauchbarer Maßstab gewonnen, mit dessen Hilfe die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher institutioneller Lösungen beurteilt und jeweils charakteristische Funktionsprobleme identifiziert werden können. In meinem Beitrag zu diesem Band (Kapitel 3) habe ich die ideale Hierarchie mit dem idealen Verhandlungssystem verglichen und zunächst gezeigt, daß beide - solange man von allen Informations- und Transaktionsproblemen abstrahiert - im Prinzip

- 
- 1 Die Aussage gilt für den Normalbereich der Politik. Der demokratische Verfassungsstaat respektiert jedoch die Inkommensurabilität höchstpersönlicher Wertorientierungen durch den Schutz der Religions- und Gewissensfreiheit und - in eingeschränktem Maße - auch durch den Schutz der Eigentumsfreiheit.
  - 2 Daraus folgt freilich nicht, daß die Wissenschaft generell *anstelle* der Politik den Nutzenvergleich nach gewissermaßen objektiven Maßstäben vornehmen könnte. Kaldor selbst hat einen solchen Anspruch allenfalls für den Bereich der Wirtschaftspolitik erhoben, wo er insoweit plausibel erscheint, wie Kosten und Nutzen aller Beteiligten zu Marktpreisen bewertet und im Bruttosozialprodukt saldiert werden können.

gleichermaßen in der Lage sind, das Kaldor-Optimum zu erreichen. Verhandlungssysteme sind dafür allerdings auf Ausgleichszahlungen und, wo diese nicht möglich sind, auf Koppelgeschäfte angewiesen, die wiederum die Informations- und Transaktionskosten erhöhen, die bei der vergleichenden Betrachtung zunächst außer acht gelassen wurden. Um die Bedingungen ihrer Bewältigung geht es dann sowohl im zweiten Teil meines Beitrags als auch in den nachfolgenden Beiträgen von Reinhard Zintl und von Arthur Benz.

### 3 Hierarchie und Majorität

Die Konzentration unserer Beiträge auf die Probleme von Verhandlungssystemen könnte den Eindruck vermitteln, daß wir die Erreichbarkeit des Kaldor-Optimums unter hierarchisch-majoritären Bedingungen (also etwa in einem einheitlichen Bundesland) für unproblematisch hielten. Dies trifft nicht zu. In einer Hinsicht zumindest ist die befriedigende Funktion hierarchisch-majoritärer Institutionen sogar von vergleichsweise anspruchsvollen Voraussetzungen abhängig.

Verhandlungssysteme werden in der Literatur und in unseren eigenen Beiträgen unter der Prämisse diskutiert, daß alle Beteiligten egoistisch-rational nur den eigenen Nutzen verfolgen. Könnte man statt dessen von "solidarischen" oder "kooperativen" Handlungsorientierungen ausgehen, dann wären die Ziele der einzelnen Akteure von vornherein identisch mit dem Kaldor-Optimum,<sup>3</sup> und das Verhandlungsproblem reduzierte sich auf die möglichst friktionslose Informationsverarbeitung im Team (Eden u.a. 1981). Wenn Verhandlungssystemen in der Theorie also hohe Transaktionskosten zugeschrieben werden, dann ausschließlich wegen der als selbstverständlich unterstellten egoistisch-rationalen Handlungsorientierung.

Bei der gleichen egoistisch-rationalen Handlungsorientierung hätten dagegen hierarchisch-majoritäre Entscheidungsstrukturen überhaupt keine Chance, das Kaldor-Optimum zu erreichen. Die ideale Hierarchie oder der ideale "Staat" sind nur als "wohlmeinende Diktatur" zu definieren, deren Funktionäre sich ausschließlich am aggregierten Nutzen des gesam-

---

3 Die der kooperativen Orientierung entsprechende Transformationsregel - "maximize joint gains" (Kelley/ Thiebaut 1978: 140-150; Scharpf 1988) - entspricht ja genau dem Kaldor-Kriterium.

ten Gemeinwesens orientieren. Das gleiche gilt, *mutatis mutandis*, auch für demokratische Mehrheiten, die entsprechend der Rousseauschen Unterscheidung eben gerade nicht ihre Sonderinteressen verfolgen dürfen, sondern sich ausschließlich als Sprecher der auf das Gemeinwohl gerichteten "Volontée Générale" gerieren sollen. Wenn man statt dessen egoistisch-rationale Handlungsorientierungen unterstellt, dann wird die Hierarchie zur räuberischen Herrschaft (Levi 1988) und die Demokratie wird - wie sowohl von Rousseau als auch von den Autoren der Federalist Papers befürchtet - zur Ausbeutung oder Unterjochung der Minderheit durch die Mehrheit.

Eben diese Befürchtung ist Ausgangspunkt der neueren ökonomischen Theorie der Institutionen und insbesondere der Public-Choice-Theorie. Sie setzen Eigennutz, Herrschsucht und Opportunismus der Regierenden als ubiquitäre Tendenz voraus und variieren dann allenfalls in ihrer Einschätzung der Chance, diese egoistische Energie durch die Institutionalisierung von Parteienwettbewerb und andere Anreiz- und Kontrollmechanismen auf gemeinverträgliche Ziele zu lenken. Während Schumpeter (1950) und Downs (1957) hier noch einigermaßen optimistisch gewesen waren, haben die neueren Theorien des Staatsversagens (Wolf 1987) und der Constitutional Political Economy (Brennan/ Buchanan 1985; Frey/ Gygi 1990) die pessimistischen Schlußfolgerungen der Principal-Agent-Theorie (Grossman/ Hart 1983; Miller/ Moe 1986; Cook/ Wood 1989) zur Kenntnis genommen. Aber die vorgeschlagenen Abhilfen - verfassungsrechtliche Beschränkungen der Staatsgewalt und der öffentlichen Haushalte - bleiben hinter der Härte der Principal-Agent-Analysen weit zurück. Angesichts des prinzipiellen Informations- und Kompetenzvorsprungs von Politikern, Bürokraten und Funktionären gibt es keine ex ante definierbare Anreiz- und Kontrollstruktur, die nicht von intelligenten und eigensüchtigen Agenten unterlaufen oder ausgebeutet werden könnte - und schon der Versuch eines solchen Kontrollsystems würde alle erhofften Effizienz-Vorteile hierarchischer oder majoritärer Entscheidungen zunichte machen. Erst recht gilt dies alles, wenn es darum gehen müßte, entschlossene demokratische Mehrheiten durch geschriebene Verfassungen und unabhängige Gerichte von der eigensüchtigen Ausbeutung ihrer Machtposition abzuhalten.

Im Prinzip gibt es für das von der Public-Choice-Theorie wiederentdeckte Michelssche Problem nur zwei Lösungsmöglichkeiten. Man kann entweder in der Theorie der Politik die Unterstellung egoistisch-rationalen Verhaltens gegenüber den aus der Ökonomie entlehnten Annahmen ein-

schränken - oder man kann in der Praxis die Reichweite und Gefährlichkeit des hierarchisch-majoritären Politikmodus durch den Einbau von Verhandlungselementen einschränken.

Der erste Weg wird in der soziologischen Kritik an der ökonomischen Theorie der Organisation besprochen (Perrow 1986; Etzioni 1988). Sie betont die normative Eingebettetheit der - im marktwirtschaftlichen Bereich in der Tat dominanten - egoistisch-rationalen Handlungsorientierung, und sie wendet sich deshalb gegen die unbesehene Übertragung ökonomischer Modelle auf das von anderen Normen geregelte Verhalten in Organisationen (Simon 1991) und in der Politik (March/ Olsen 1989).<sup>4</sup> In der politischen Theorie entspricht diese Sichtweise der Locke-Montesquieuschen Tradition des Konstitutionalismus. Sie unterscheidet sich von den Modellen der Public-Choice-Theorie und der Transaktionskosten-Ökonomie durch die Unterstellung eines anderen Verhältnisses von Regel und Ausnahme. Statt eigensüchtiges, "opportunistisches" Verhalten als Regel zu unterstellen, das durch Sanktionen und Kontrollen verhindert werden muß, wird hier grundsätzlich die Fähigkeit und Bereitschaft von Regierenden, Repräsentanten und Staatsbürgern vorausgesetzt, in öffentlichen Angelegenheiten auch das öffentliche Wohl oder das gemeinsame Interesse zu verfolgen. Aber im Gegensatz zum anthropologischen Optimismus der Rousseau-Marxschen Varianten der Demokratietheorie wird hier auch menschliche Schwäche und Unvollkommenheit in Rechnung gestellt, und es wird deshalb weiterhin vorausgesetzt, daß die Gemeinwohl-Orientierung durch institutionelle Vorkehrungen gestützt und gegen die Versuchungen des Machtmißbrauchs und des Eigennutzes geschützt werden müsse.

Es gibt also durchaus Entsprechungen zwischen diesem klassischen Konstitutionalismus und der ökonomischen Public-Choice-Theorie. Dennoch bleibt ein grundlegender Unterschied: Institutionen, Kontrollen und Sanktionen, die gegenüber konsequent opportunistischen Agenten ohne Chance wären, können gegenüber prinzipiell normtreuen aber fehlbaren Rollenträgern durchaus ausreichen. Ebenso wie der Rechtsstaat zum alle Initiativen der Bürger lähmenden Polizeistaat entarten müßte, wenn die Einhaltung der Gesetze nicht mehr in erster Linie vom Rechtsbewußtsein und der freiwilligen Folgebereitschaft der Bürger gesichert

---

4 Zintls Beitrag in diesem Band zeigt, daß das gleiche Argument auch im Bereich von Verhandlungssystemen seine Bedeutung hat und hier die Unterscheidung zwischen "Aufteilungsspielen" und "Anrechtsspielen" begründet.

würde, ebenso wäre auch die Politik zum Immobilismus verdammt, wenn Verfassungen jede Möglichkeit des Mißbrauchs politischer Macht ausschalten müßten - und umgekehrt wären politisch praktikable Verfassungen wirkungslos, wenn prinzipiell zum Mißbrauch entschlossene Regierungen sie konsequent umgehen wollten. Insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit hätte ja nicht einmal die Chance eines Erfolges gegen parlamentarische Mehrheiten, wenn nicht im Prinzip ihre Interventionen von den Adressaten selbst - in den Worten eines der großen Richter des amerikanischen Supreme Court - als "sober second thought of the community" akzeptiert würden (Stone 1936: 25). Aus dieser Sicht behalten die Public-Choice-Analysen zwar ihre Bedeutung als Warnung vor "Worst-Case"-Entwicklungen (Brennan/ Buchanan 1985), aber ihre Modelle erklären nicht das normale Funktionieren demokratischer Verfassungsstaaten<sup>5</sup> - und möglicherweise verstellen sie gerade den Zugang zum Verständnis und zur Bewältigung politischer Ordnungsprobleme unter Normalbedingungen (Sabel 1991).

Die zweite Möglichkeit, die sich dann anbietet, wenn man die egoistisch-rationale Orientierung für unveränderbar dominant hält,<sup>6</sup> ist der Verzicht auf die hierarchische oder majoritäre Regelung von Koordinations- und Kollektivgutproblemen zugunsten von Verhandlungssystemen. Daß dies im Prinzip möglich sein könnte, demonstriert das Coase-Theorem der ökonomischen Wohlfahrtstheorie, demzufolge (wenn Transaktionskosten vernachlässigt werden) alle durch ideale hierarchische Koordination erzielbaren Wohlfahrtseffekte auch durch freiwillige Vereinbarungen zwischen den Betroffenen erreicht werden können (Coase 1960). Für die Politik ist das Theorem vor allem deswegen bemerkenswert, weil es

- 
- 5 Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei angemerkt, daß der Einwand sich nur gegen die universelle Unterstellung *egoistisch-rationaler Handlungsorientierungen* (verstanden als Maximierung privaten Nutzens) wendet - nicht aber gegen die für alle Varianten von Rational-Choice-Erklärungen grundlegende Annahme zweckrationalen Verhaltens. In Frage steht also nur die Ebene der handlungsleitenden Identifikation der Akteure: Individuum, Organisation, Gemeinwesen (Simon 1991).
- 6 Coleman (1991) verwendet die Unterscheidung zwischen "patrician" und "interest-based systems of democracy" (die mit der hier vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen gemeinwohl-bezogenen und egoistisch-rationalen Handlungsorientierungen korrespondiert) zur Charakterisierung real unterschiedlicher politischer Systeme. Demnach waren etwa die USA bis zur Jacksonian Revolution als "patrician", danach als "interest-based system" zu beschreiben.

- im Gegensatz zu allen normativ akzeptablen Modellen der hierarchisch-majoritären Koordination die Möglichkeit eröffnet, das Gemeinwohl auch ohne gemeinwohl-orientierte Akteure zu erreichen. Die in der Politikforschung seit längerem registrierte Dominanz von Verhandlungssystemen in der Praxis der konsensuellen Demokratien (Lehmbruch 1967; Lijphart 1984), des Neokorporatismus (Schmitter/ Lehmbruch 1979) oder der Politikverflechtung (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976) findet hier jedenfalls im Prinzip eine eigenständige wohlfahrtstheoretische Legitimation. Verhandlungssysteme sind also auch in der Politik nicht notwendigerweise nur defizitäre Abweichungen vom Ideal des hierarchisch-majoritären und gemeinwohl-orientierten Staates - aber selbstverständlich hat auch dieser alternative Weg zum Gemeinwohl seine charakteristischen Schwierigkeiten.

#### 4 Das Verhandlungsdilemma

Die Beiträge dieses Bandes befassen sich mit den Bedingungen der Leistungsfähigkeit von Verhandlungssystemen. Diese sind, wie gesagt, in ihren motivationalen Voraussetzungen wenig anspruchsvoll. Unterstellt wird lediglich, daß die Beteiligten sich von egoistisch-rationalen Handlungsorientierungen leiten lassen. Anders als die ideale Hierarchie und die ideale Mehrheits-Demokratie setzen sie also gemeinwohl-orientiertes *Handeln* nicht voraus, auch wenn - wie noch zu zeigen ist - gemeinwohl-orientiertes *Denken* die Erfolgchancen von Verhandlungen wesentlich verbessern kann.

Dennoch unterliegen auch hier die zulässigen Handlungsorientierungen einer wichtigen Einschränkung: Verhandlungssysteme sind von vornherein nicht in der Lage, das Kaldor-Optimum anzustreben, wenn und solange die Beteiligten sich von kompetitiven oder gar von feindseligen Handlungsorientierungen leiten lassen - wenn also in ihrer eigenen Nutzenfunktion der Schaden des anderen als Vorteil gewertet wird (Scharpf 1988). Ein zwangsweise durchgesetztes hierarchisches Regime kann dagegen, wie die Geschichte Jugoslawiens und der Sowjetunion zeigt, auch unter solchen Bedingungen wenigstens die Funktion der Friedenssicherung erfüllen. Auf der anderen Seite sind Verhandlungssysteme oft die einzig akzeptable Verfassungsform in einer Situation des latenten Bürgerkriegs, in der die Beteiligten einander zutiefst mißtrauen, aber sich doch über

die Notwendigkeit einig sind, die gewaltsame Auseinandersetzung oder Trennung zu vermeiden.

In der von der Verhandlungstheorie vorausgesetzten Normalsituation dagegen, in der alle Beteiligten zwar nur den eigenen Nutzen im Auge haben, aber einander auch nichts Böses wollen, kann durch Verhandlungen - wie in meinem Beitrag (Kapitel 3) gezeigt wird - durchaus das Kaldor-Optimum erreicht werden - und zwar ohne die Risiken der räuberischen Hierarchie oder der ausbeuterischen Majorität. Dies ist der Grund, weshalb die Public-Choice-Theorie (die ja nicht an die Möglichkeit der zuverlässigen Gemeinwohl-Orientierung glaubt) die Einstimmigkeit generell als die einzig normativ unproblematische Entscheidungsregel ansieht (Buchanan/ Tullock 1962; Brennan/ Buchanan 1985). Gleichzeitig gelten Verhandlungssysteme aber als höchst ineffiziente, dauernd von Selbstblockaden bedrohte - und überdies demokratieschädliche - Verfassungsformen.

Der Grund dafür liegt in der Abhängigkeit des Verhandlungserfolgs von gegensätzlichen Motiven und Verhaltensstilen der Beteiligten. Auf der einen Seite geht es in Verhandlungen ebenso wie in der idealen Hierarchie um das Kaldor-Optimum - um die Suche also nach Lösungen, welche die erreichbaren Koordinations- oder Kooperationsgewinne maximieren. Diese Suche erfordert Kreativität, Teamarbeit, vertrauensvollen Informationsaustausch - kurz: einen auf "Problemlösung" gerichteten Verhaltensstil (Scharpf 1988). Auf der anderen Seite unterscheiden sich die erreichbaren Lösungen jedoch fast immer in ihren Verteilungsfolgen für die einzelnen Beteiligten, und wenn Verteilungsunterschiede durch Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte kompensiert werden sollen, dann geht die Auseinandersetzung um die vergleichende Bewertung von Leistungen und Lasten und um die Fairneß-Kriterien, die ein allseits akzeptiertes Ergebnis definieren könnten. Erfolg in dieser Auseinandersetzung um die Verteilung der Kooperationsgewinne erfordert - jedenfalls im Rahmen der üblichen Konzeptualisierung von Verhandlungssituationen<sup>7</sup> - strategisches Handeln, Informationsmanipulation, den Einsatz von Bluff und Drohungen - kurz: einen auf "Bargaining" oder sogar auf "Konfrontation" gerichteten Verhaltensstil.

---

7 Zintl's Beitrag in diesem Band zeigt jedoch, daß in realen Situationen die Auseinandersetzung um die Verteilung des Kooperationsgewinns oft in erster Linie mit den rhetorischen Mitteln der Norm-Interpretation geführt wird. Auch aus der praxeologischen Perspektive des Harvard Negotiation Project gilt "negotiating from principle" als besonders erfolgsträchtige Strategie (Fisher/ Ury 1981).

Zum Dilemma wird dieser Gegensatz deshalb, weil die "konstruktiven", auf Problemlösung gerichteten Verhaltensweisen besonders leicht ausgebeutet werden können und so gerade dem eigenen Bargaining-Erfolg abträglich sind, während umgekehrt effektive Bargaining-Strategien die Beteiligten daran hindern, ihr gemeinsames Problem zu lösen und den insgesamt erreichbaren Kooperationsgewinn zu erhöhen. Wenn die Beteiligten es nicht schaffen, dieser (dem Gefangenendilemma entsprechenden) Falle (Lax/ Sebenius 1986) zu entgehen, werden die Verhandlungen langwierig, konflikthaft und - wenn sie nicht ohnehin scheitern - im Ergebnis weit hinter dem erreichbaren Optimum zurückbleiben. Im Vergleich dazu erscheint dann die (gemeinwohl-orientierte) hierarchische oder majoritäre Entscheidung in der Tat als ein Muster an Problemlösungs-Effizienz, demgegenüber Verhandlungssysteme allenfalls zweitbeste Lösungen darstellen können. Aber hierarchisch-majoritäre Institutionen lassen sich nicht immer schaffen, und wo sie existieren, sind sie nicht immer gemeinwohl-orientiert.

## 5 Lösungsansätze

Die Beiträge dieses Bandes kreisen deshalb um das Problem, wie das Verhandlungsdilemma in der Praxis abgemildert oder vermieden werden kann. Mein eigener Beitrag erörtert in seinem zweiten Teil institutionelle Lösungen, die eine prozedurale Trennung der Problemlösungsfunktion und der Verteilungsfunktion ermöglichen könnten - die es den Beteiligten leichter machen, sich zunächst einmal auf die Suche nach der insgesamt - zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein also: für die aus beiden Ländern bestehende Gesamtregion - besten Lösung zu konzentrieren, und die ebenfalls zu regelnden Verteilungsfragen als separaten Verhandlungspunkt zu behandeln. Schon die Einrichtung einer gemeinsamen Geschäftsführung oder gemeinsamer Stabseinheiten, deren Auftrag sich auf die Region im ganzen bezieht, könnte die Problemlösungsfähigkeit wesentlich verbessern. Desgleichen könnten separate Verhandlungen über explizite und generelle Verteilungsregeln die Problemverarbeitung im übrigen wesentlich entlasten (Scharpf 1988).

Reinhard Zintl wendet sich einer genaueren Analyse der Art und Weise zu, in der Verteilungsfragen in der Praxis grenzüberschreitender Verhandlungen zwischen Ländern und Kommunen tatsächlich behandelt

werden. Entgegen den Standarderwartungen der Verhandlungstheorie fand er in unseren Interview-Protokollen wenig Hinweise darauf, daß die anzuwendende Verteilungsnorm als solche umstritten war, und er fand insbesondere kaum Anzeichen für die erwarteten Versuche der strategischen Manipulation faktenbezogener Information. In der Sprache des gerichtlichen Verfahrens könnte man also sagen, daß sowohl die anzuwendende Rechtsnorm als auch der Tatbestand in der Regel unstrittig gestellt werden, und daß sich die streitige Auseinandersetzung statt dessen auf Subsumptionsfragen konzentriert - auf die Interpretation des unstrittigen Sachverhalts im Lichte der ebenfalls unstrittig relevanten, aber konkretisierungs- und interpretationsbedürftigen Norm.

Auf diese nachträgliche Entdeckung waren wir bei der Planung unserer Erhebungen nicht vorbereitet gewesen, und wir hatten sie deshalb auch nicht durch systematische Fragestrategien absichern können. Sie erscheint mir jedoch auch aus meinem eigenen "holistischen" Verständnis der Situationsdeutungen unserer Interview-Partner völlig plausibel. Die Verhandlungen zwischen den Bundesländern werden auf allen Seiten von professionellen Akteuren geführt, die in einem gemeinsamen normativen Rahmen operieren und die sich und ihre jeweilige faktische Situation wechselseitig so gut kennen, daß abweichende Sachverhaltsbehauptungen eher auf Erstaunen stoßen müßten. Worüber man unter solchen Bedingungen allenfalls streiten kann, das ist die Subsumption von Sachverhalten unter die eine oder andere Norm. Wenn dieser Befund sich andernorts bestätigen sollte, dann ist er in der Tat von erheblicher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von professionalisierten Verhandlungssystemen. Zwar ist, wie ja gerade die Beziehungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein zeigen, Streit keineswegs ausgeschlossen - aber der streitige Bereich wäre enger umschrieben und die Wahrscheinlichkeit, daß Verhandlungen schon an der schieren kognitiven und normativen Komplexität der Materie scheitern müßten, wäre deshalb wesentlich geringer, als man andernfalls erwarten müßte.

Die eigentliche Schwierigkeit der ausgehandelten Koordination zwischen den Ländern erwächst deshalb wohl in erster Linie aus den im Beitrag von Arthur Benz behandelten Mehrebenen-Problemen. Die Verhandlungspartner sind ja in aller Regel nicht identisch mit den Letztbetroffenen der vereinbarten Lösungen, und wenn diese Einfluß auf die Ratifikation des Verhandlungsergebnisses oder seine administrative Implementation haben, dann ist der Prozeß der grenzüberschreitenden Koordination mit der Einigung zwischen den beiden Regierungen noch keines-

wegs abgeschlossen. Das Problem ist für die grenzüberschreitende Koordination zwischen dem Stadtstaat und seinem Nachbarland von besonderer Bedeutung, weil hier in fast jedem der Politikbereiche eine dauerhaft asymmetrische Interessenkonstellation vorauszusetzen ist: Bei der Abfallbeseitigung ist Hamburg immer auf Schleswig-Holstein angewiesen, und bei Verhandlungen über den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur verhält es sich umgekehrt. Leistungen und Gegenleistungen können also typischerweise nicht in den Politikfeldern ausgeglichen werden, innerhalb deren Regierungsressorts, Parlamentsausschüsse und Parteikommissionen gewohnt sind, Optionen gegeneinander abzuwägen und Kompromisse auszuhandeln. Ausgeglichene Lösungen sind deshalb fast immer auf politikfeld-übergreifende Koppelgeschäfte angewiesen, die darauf hinauslaufen, daß in dem jeweiligen "Geberland" das zuständige Ressort, die diesem zugeordneten Parlamentsausschüsse, Parteigliederungen und Interessengruppen unkompensierte Nachteile akzeptieren müßten. Überdies werden bei solchen Koppelgeschäften die Vorteile der Gegenleistung des Partners im eigenen Land oft geographisch diffus anfallen, während die in Kauf genommenen Nachteile konzentriert auftreten. Der leichtere Zugang zum Hamburger Flughafen kommt der Wirtschaft in allen schleswig-holsteinischen Regionen zugute, während die im Ausgleich zugesagte Abfalldeponie in einer einzigen Gemeinde akzeptiert werden müßte.

Während aber im Verhältnis zwischen der Regierungszentrale und den einzelnen Ressorts immerhin noch ein gewisses Maß an hierarchischer Autorität die Akzeptanz von Verhandlungsergebnissen unterstützen kann, ist dies im Verhältnis zwischen der Regierung und den jeweils zuständigen Parlamentsausschüssen und Parteigremien allenfalls in abgeschwächtem Maße der Fall, und zumindest im Bereich der Abfallwirtschaft kann die schleswig-holsteinische Regierung gegenüber den Kommunen hierarchische Kompetenz überhaupt nicht in Anspruch nehmen. Typischerweise ist also eine Landesregierung, die Einigung mit dem Nachbarland anstrebt, in weitere Verhandlungen im eigenen Land verwickelt, in denen ebenfalls Einigung erzielt werden muß, wenn die grenzüberschreitende Koordination insgesamt Erfolg haben soll.

Wie Benz zeigt, stößt unter solchen Bedingungen der Versuch einer Entkoppelung der Verhandlungen zwischen den Ländern und der Bemühungen der Landesregierungen um die "Umsetzung" des Verhandlungsergebnisses im eigenen Land auf prinzipielle Schwierigkeiten. Die Regierungschefs verfügen nicht generell über ausreichende Sanktions- oder Kompensationsmöglichkeiten, um sich in sequentiell "nachgeschalteten"

Verhandlungen jeweils die Zustimmung jener Partner zu erkaufen, von denen im Interesse der grenzüberschreitenden Koordination Sonderopfer erbracht werden müßten. Die Praxis behilft sich mit fallweise opportunistischen Strategien, die oft genug in der Sackgasse enden und so zu der insgesamt geringen Leistungsfähigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Ländern beitragen.

Unsere eigenen Empfehlungen laufen deshalb nicht auf Entkoppelung, sondern auf die dauerhafte Institutionalisierung simultaner und multilateraler Verhandlungen hinaus. Die Hoffnung dabei ist einmal, daß durch die Ausdehnung des Zeithorizonts zusätzliche Kompensationsmöglichkeiten ins Spiel gebracht werden können. Wichtiger noch erscheint die in einem festen institutionellen Rahmen erleichterte kognitive Orientierung aller Beteiligten auf die Auswirkung unterschiedlicher Lösungen auf die aggregierten Interessen der Gesamtregion und die Einbeziehung der diffus begünstigten Beteiligten in die Diskussion über Nutzensausgleich und Kompensationsleistungen.

Aber auch unter günstigen Bedingungen bleiben ausschließlich auf Verhandlungen und freiwillige Einigung gestützte Lösungen verhältnismäßig schwerfällig, und sie können durch allfällige Konflikte leicht blockiert werden. Wenn man Institutionen frei konstruieren könnte, würde man deshalb eher nach systematischen Kombinationsmöglichkeiten von einseitigen (hierarchisch-majoritären) Entscheidungskompetenzen und Verhandlungssystemen suchen, in denen die Vorteile des einen Modus den Nachteil des anderen kompensieren. In der politischen Praxis treten derartige Kombinationen oft in einer Form auf, die man als "Verhandlung im Schatten von Hierarchie oder Mehrheit" bezeichnen könnte - Konstellationen also, in denen eine formal hierarchische oder majoritäre Instanz zwar aus pragmatischen (politischen, informationellen) Gründen eine einvernehmliche Regelung suchen muß, aber notfalls auch weiterhin (wenn auch mit hohen politischen Kosten oder mit geringerer Effizienz) zur einseitigen Entscheidung in der Lage wäre. Hier werden die Herrschaftsrisiken durch den faktischen Zwang zur Suche nach einvernehmlichen Lösungen entschärft, während zugleich die Transaktionskosten von Verhandlungen durch das Drohpotential der (für beide Seiten unerwünschten aber möglichen) einseitigen Entscheidung reduziert werden.<sup>8</sup> Aber

---

8 So sind die Ministerräte der EG nach Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel nicht von der Praxis einstimmiger Entscheidungen abgegangen, aber die Dauer der Verhandlungen hat sich spürbar verkürzt (Dehousse/ Weiler 1990).

für die norddeutschen Länder setzten auch solche Überlegungen die Bereitschaft zur staatlichen Vereinigung voraus. Wir haben sie deshalb in diesem Band nicht weiterverfolgt.

## Literatur

- Brennan, Geoffrey/ James Buchanan, 1985: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M./ Gordon Tullock, 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Coase, Ronald H., 1960: The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Coleman, James S., 1991: *The Design of Constitutions in the 1780s and 1990s*. MS, University of Chicago.
- Cook, Brian J./ B. Dan Wood, 1989: Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy. In: *American Political Science Review* 83, 965-978.
- Dehousse, Renaud/ Joseph H.H. Weiler, 1990: The Legal Dimension. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 242-260.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eden, Colin u.a., 1981: The Intersubjectivity of Issues and Issues of Intersubjectivity. In: *Journal of Management Studies* 18, 37-47.
- Etzioni, Amitai, 1988: *The Moral Dimension. Toward a New Economics*. New York: Free Press.
- Fisher, Roger/ William Ury, 1981: *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.
- Frey, Bruno S./ Beat Gygi, 1990: The Political Economy of International Organizations. In: *Außenwirtschaft* 45, 371-394.
- Grossman, Sanford J./ Oliver D. Hart, 1983: An Analysis of the Principal-Agent Problem. In: *Econometrica* 51, 7-45.
- Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility. In: *The Economic Journal* 49, 549-552.
- Kelley, Harold H./ John W. Thiebaut, 1978: *Interpersonal Relations. A Theory of Interdependence*. New York: John Wiley.
- Lax, David A./ James K. Sebenius, 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press.

- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Levi, Margaret, 1988: *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lijphart, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Miller, Gary J./ Terry M. Moe, 1986: The Positive Theory of Hierarchies. In: Herbert F. Weisberg (Hrsg.), *Political Science. The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 167-198.
- Perrow, Charles, 1986: Economic Theories of Organization. In: *Theory and Society* 15, 11-45.
- Sabel, Charles F., 1991: Studied Trust. Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. In: Frank Romo/ Richard Swedberg (Hrsg.), *Human Relations and Readings in Economic Sociology*. New York: Russell Sage (im Erscheinen).
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene". In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121-162.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schmitter, Philippe C./ Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), 1979: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schumpeter, Joseph A., 1950: *Capitalism, Socialism and Democracy*. Third Edition. New York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A., 1991: Organizations and Markets. In: *Journal of Economic Perspectives* 5, 25-44.
- Stone, Harlan Fisk, 1936: The Common Law in the United States. In: *Harvard Law Review* 50, 4-25.
- Walzer, Michael, 1983: *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Wolf, Charles Jr., 1987: *Markets or Governments*. Cambridge, MA: MIT Press.



## Kapitel 2

# Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge

*Arthur Benz*

Die nachfolgenden Beiträge haben als gemeinsame empirische Grundlage eine Untersuchung der Koordinationsprobleme zwischen dem Stadtstaat Hamburg und den angrenzenden Flächenländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die 1990 von Scharpf und Benz im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein durchgeführt wurde (Scharpf/ Benz 1991). Im folgenden werden die empirischen Ergebnisse dieser Untersuchung und die darauf basierenden Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern knapp dargestellt.

### 1 Koordinationsprobleme und Verteilungskonflikte

Der Großraum Hamburg zeichnet sich gegenüber anderen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik Deutschland dadurch aus, daß die sozio-ökonomischen Verflechtungszusammenhänge zwischen der Kernstadt und dem Umland nicht nur durch Kommunalgrenzen, sondern auch durch Landesgrenzen zerschnitten werden. Das nördliche Umland Hamburgs erstreckt sich weit in das Gebiet des Landes Schleswig-Holstein und die südliche Randzone des Agglomerationsraums liegt in Niedersachsen. Koordinierungsbedarf zwischen autonomen Gebietskörperschaften ergibt sich hier deshalb nicht nur bei kommunalen, sondern auch bei vielen Landesaufgaben, so etwa in der Raumordnung, der Wirtschaftsförderung und der Planung und Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen (Scharpf/ Benz 1991: 35-57). Im Verhältnis zwischen dem Stadtstaat und seinen benachbarten Flächenländern lassen sich überdies zwei Ebenen von Koordinationsproblemen unterscheiden: Die eine bezieht sich auf

das Verhältnis zwischen der Kernstadt und dem sie umgebenden Verdichtungsraum, zu dem neben den schleswig-holsteinischen Umland-Kreisen auch die südlich angrenzenden niedersächsischen Kreise Harburg und Stade gehören. Auf der zweiten Ebene wird der Koordinationsbedarf bestimmt durch das überregionale Einzugsgebiet von Infrastruktur und Dienstleistungsangeboten des Oberzentrums, durch die auf die Metropole bezogenen Standortfaktoren der Wirtschaftstätigkeit in peripheren Regionen und durch die Ausgleichsfunktionen, die eine Ballungsregion in ihrem weiteren Umland in Anspruch nimmt. Hier geht es also um die Abstimmung von landesweiten oder jedenfalls über die Grenzen des Verdichtungsraumes hinaus bedeutsamen Aufgaben der Länder. Im Westen und Süden werden die Grenzen dieses erweiterten Koordinationsbereichs durch die Einzugsgebiete der mit Hamburg konkurrierenden Oberzentren Hannover und Bremen bestimmt. Da in Schleswig-Holstein ein konkurrierendes großstädtisches Zentrum von vergleichbarer Anziehungs- und Ausstrahlungskraft fehlt, umfaßt der erweiterte Koordinationsbereich hier das gesamte Landesgebiet.

### 1.1 Probleme im Stadt-Umland-Verhältnis

In jedem Verdichtungsraum bedarf es besonderer Anstrengungen der Raumplanung und Stadtentwicklung, um wechselseitige Beeinträchtigungen zwischen unterschiedlichen Raumnutzungen zu vermindern. Im Verhältnis zwischen dem Stadtstaat Hamburg und seinem Umland sind die für alle Ballungsregionen typischen Schwierigkeiten einer geordneten Siedlungsentwicklung durch das schon in der Weimarer Zeit entworfene Entwicklungsachsen-Konzept der Gemeinsamen Landesplanung bemerkenswert gut bewältigt worden. Der Gemeinsame Landesplanungsrat, der 1955 zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein sowie 1957 zwischen Hamburg und Niedersachsen eingerichtet wurde, zählt zweifellos zu den herausragenden Beispielen von Kooperation zwischen den Ländern. Inzwischen mehren sich allerdings Hinweise auf Vollzugsdefizite und Konflikte über die konzeptionellen Grundlagen. Die Kommunen in den Achsenzwischenräumen wehren sich zunehmend gegen Entwicklungsbeschränkungen, während die Gemeinden in den Entwicklungsachsen ihre gute Wohnqualität nicht durch Ausweisung zusätzlicher Gewerbegebiete gefährden wollen. Die sich verschärfenden Interessendivergenzen machen auch die institutionelle Schwäche der Gemeinsamen Landesplanung deutlich. Die

seit langem kritisierte Tatsache, daß Hamburg seine eigene Stadtentwicklung nicht der gemeinsamen Planung unterstellt, sowie deren organisatorische Trennung in einen schleswig-holsteinischen und einen niedersächsischen Teil, erweisen sich zunehmend als Hindernis für eine koordinierte Raumordnungspolitik.

Im übrigen erscheinen Stadt-Umland-Probleme vor allem in der Form von Verteilungskonflikten, wobei es einerseits um die Vorteile der Wirtschaftsansiedlung und andererseits um die Aufteilung der Kosten von Maßnahmen, die beiden Ländern zugute kommen, geht. Sie werden durch die seit 1970 geltende Zerlegung des Lohnsteueraufkommens nach dem Wohnortprinzip verschärft. Bewohner des Umlandes zahlen dort ihre Steuern, nehmen aber selbstverständlich die von Hamburg unterhaltene Infrastruktur in Anspruch - insbesondere wenn sie als Einpendler in Hamburg ihren Arbeitsplatz haben. Überdies hat in den vergangenen Jahrzehnten eine kontinuierliche Verlagerung von Gewerbebetrieben aus Hamburg in die Umland-Kreise stattgefunden (Lammers/ Soltwedel 1986: 17, 29-30), die nicht nur mit niedrigen Grundstückspreisen und Gewerbesteuern werben konnten, sondern bis vor kurzem auch (mit Ausnahme des Kreises Pinneberg) mit den Vergünstigungen der "Zonenrandförderung". Auch diese Unternehmen und ihre Mitarbeiter nehmen weiterhin alle Vorteile der großstädtischen Infrastruktur in Anspruch, während sich gleichzeitig die Steuerbasis der Kernstadt verringerte. Obwohl die Nachteile der Verlagerung von Wohnorten und Betriebsstätten für das Hamburger Steueraufkommen durch den der Steuerzerlegung nachgeschalteten Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen weitgehend ausgeglichen werden, hat der immer wieder aufbrechende Streit darüber - bis hin zu Versuchen des Hamburger Senats, die Zonenrandförderung im Bundesrat und durch Interventionen bei der EG zu Fall zu bringen - das Verhältnis zwischen beiden Ländern schwer belastet.

Eine ähnliche Belastung des Verhältnisses zwischen den benachbarten Ländern entsteht aus dem Grundsatzkonflikt über die kostenlose Inanspruchnahme Hamburger Einrichtungen durch Einwohner des Umlandes und über die Berechtigung von finanziellen Ausgleichsforderungen des Stadtstaats für diese Vorteile der Nachbarländer. In Hamburg hält man solche Forderungen im Prinzip für berechtigt und versucht, sie in dafür günstigen Verhandlungssituationen auch durchzusetzen. Die schleswig-holsteinische Regierung steht dagegen auf dem Standpunkt, daß alle Leistungen der Kernstadt an das Umland durch die im Finanzausgleich den Stadtstaaten - und nur diesen - zugestandene Erhöhung der "Einwoh-

nerwertung" auf 135% des Bundesdurchschnitts vollständig abgegolten seien. Auch wenn es in Einzelfällen zu einer Einigung über eine Kostenbeteiligung kommt, sieht Schleswig-Holstein darin eher das Ergebnis einer Erpressung (etwa durch Drohung der Schließung grenznaher Einrichtungen) als die Verwirklichung einer gerechten Verteilungsregel.

Zu besonderen Schwierigkeiten führt der unregelmäßige Verteilungskonflikt bei der Ausdehnung des Hamburger Nahverkehrsnetzes in die Umland-Kreise. Da der Hamburger Verkehrsverbund als Vereinigung von Verkehrsträgern organisiert ist, an der die Streckenerweiterungen verlangenden Umland-Kreise nicht beteiligt sind, müssten die Investitionskosten und die Betriebsdefizite verlängerter U-Bahn-Strecken grundsätzlich vom Stadtstaat Hamburg als dem Eigentümer der Hamburger Hochbahn getragen werden. Dazu ist dieser aber nicht bereit. Die Folge ist, daß es für jeden einzelnen neuen Streckenabschnitt langwierige und konflikthafte Verhandlungen über finanzielle Beiträge der Umland-Kreise geführt werden müssen, die bisher allenfalls unbefriedigende Ad-hoc-Lösungen erbracht haben. Ähnliche Konflikte ergeben sich auch bei der Finanzierung von Privatschulen, während das Verbot des Ausschlusses von Studierenden aus anderen Bundesländern, welches das Hochschulrahmengesetz statuiert, die Forderung nach Ausgleichsleistungen für Studenten aus den Nachbarländern nicht zuläßt.

Nicht um Ausgleichszahlungen (zu denen Hamburg prinzipiell bereit ist), sondern um politische Richtungskonflikte geht es seit einigen Jahren bei den Auseinandersetzungen um die Aufnahme von Hamburger Abfall in Deponien und in Müllverbrennungsanlagen in den schleswig-holsteinischen Umland-Kreisen. Das Problem ist nicht neu, aber es verschärfte sich jüngst, weil in Schleswig-Holstein nicht nur der lokale Widerstand gegen neue oder erweiterte Deponien und Verbrennungsanlagen zunimmt, sondern auch die Abfallvermeidungspolitik der dortigen Landesregierung einer Fortsetzung oder gar Ausweitung der bisherigen Müllverbringung aus Hamburg entgegensteht.

## 1.2 Probleme überregionaler Koordination

Die Kontroversen über die Abfallbeseitigung weisen angesichts der konzeptionellen Fragen, die mit ihnen aufgeworfen sind, über das Stadt-Umland-Verhältnis hinaus und sind inzwischen zu Koordinationsproblemen geworden, die beide Länder als Ganze betreffen. Ähnliches gilt für den

Umweltschutz und den Naturschutz, die immer wieder großräumige Probleme der Zusammenarbeit stellen. Noch größer erscheint, wegen der technologisch bedingten Infrastrukturvernetzung der norddeutschen Länder auf diesen Gebieten, der objektive Koordinationsbedarf in der Energiepolitik oder in der Medienpolitik. Auch hier herrschten in der Vergangenheit Richtungskonflikte vor, die eine Einigung nicht zuließen. In beiden Bereichen sind jedoch wegen der nunmehr bestehenden parteipolitischen Gleichrichtung der Landesregierungen gegenwärtig weniger Kontroversen festzustellen.

Akute Koordinationsdefizite werden dagegen in beiden Ländern im Bereich der Hochschulpolitik beklagt, wobei Hamburg insbesondere kritisiert, daß Schleswig-Holstein an der Universität Kiel eine Technische Fakultät eingerichtet hat, ohne dies auf die vorhandenen Kapazitäten an der TU Hamburg-Harburg abzustimmen. In ähnlicher Weise wird die Ansiedlung und der Ausbau von Forschungseinrichtungen als grundsätzlich koordinationsbedürftig angesehen.

Der Schwerpunkt der überregionalen Koordinationsprobleme scheint jedoch seit langem bei der Planung und beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu liegen. Die gescheiterten Pläne für einen Großflughafen bei Kaltenkirchen, die lange vereinbarte, aber noch nicht verwirklichte Schienen- und Autobahnbindung des Flughafens Fuhlsbüttel, die immer noch ausstehende Elektrifizierung der Bahnstrecken von Hamburg nach Kiel bzw. Flensburg, die Zahl der Intercity-Haltepunkte im Hamburger Stadtgebiet, die eine Verlängerung der Bahnfahrt nach Kiel verursacht, die blockierten Planungen für eine Autobahnbrücke über die Unterelbe und für einen Autobahnring um Hamburg sind Beispiele hierfür, und die Liste der kontroversen Themen ließe sich leicht verlängern. Die Verkehrserschließung Schleswig-Holsteins ist in fast jeder Hinsicht von Entscheidungen des Stadtstaates abhängig, die dieser eher im eigenen als im gemeinsamen Interesse zu treffen gewohnt ist - ebenso wie umgekehrt Schleswig-Holstein und Niedersachsen im eigenen Interesse die Deiche an der Unterelbe erhöht und damit die Gefahr von Sturmflutschäden in der Hamburger Innenstadt gesteigert haben.

Solche oder ähnliche Probleme treten bei der geltenden Kompetenzordnung im Bundesstaat an jeder Ländergrenze auf. Der grenzüberschreitende Koordinationsbedarf verstärkt sich aber, je kleiner die Länder sind. Wenn diese gezwungen sind, in vielen Bereichen auf das Nachbarland Rücksicht zu nehmen oder sich an Entscheidungen des Nachbarlandes anzupassen, dann leidet ihre autonome Handlungsfähigkeit. Hierin liegt

eine in den Diskussionen über die bundesstaatliche Entwicklung weithin vernachlässigte Gefahr für das föderative System der Bundesrepublik: Eine Schwächung der dezentralen Ebene kann neben Verflechtungs- und Zentralisierungstendenzen im Bund-Länder-Verhältnis auch dadurch verursacht werden, daß die Landespolitik durch nicht bewältigte Interdependenzprobleme beeinträchtigt wird.

Die Vermutung, daß die geschilderten Koordinationsprobleme zwischen den Ländern durch den Bund oder durch Bund-Länder-Gremien gelöst würden, ist wenig realistisch (Garlichs 1980; Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976). Zwar fallen viele der genannten Problembereiche in die Planungs- und Entscheidungszuständigkeit des Bundesverkehrsministeriums, der gemeinsamen Planungsausschüsse für die Gemeinschaftsaufgaben oder der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Aber die zentralen Instanzen und Gremien sind im deutschen Föderalismus auf den Konsens der Länder angewiesen. Sie sind auf die Aggregation von Länderinteressen sowie ihre Durchsetzung gegenüber dem Bund, aber nicht auf die Regelung von Konflikten zwischen diesen eingerichtet. Sie könnten die horizontale Koordination zwischen benachbarten Ländern zwar theoretisch ersetzen, tun dies in der Praxis aber nicht.

## 2 Bisherige Kooperationsansätze

Zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein gab es ebenso wie zwischen allen vier norddeutschen Ländern immer wieder Versuche, die Koordinationsprobleme durch eine verbesserte Zusammenarbeit zu überwinden (Scharpf/ Benz 1991: 59-74). Im Laufe der Jahre kam es zu einer ganzen Reihe von Verträgen oder Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Ländern, die sich auf jeweils bestimmte Aufgabenbereiche bezogen (Krämer 1971: 54-151; Timmer 1985: 34-36). Daneben wurden auch länderübergreifende Institutionen eingerichtet, die sich mit gemeinsamen Problemen befaßten.

Zu den herausragenden Beispielen institutionalisierter Kooperation zählt die bereits erwähnte Gemeinsame Landesplanung für das Gebiet der Unterelbe. 1955 wurde - an die in die zwanziger Jahre zurückreichende Tradition kooperativer Planung anschließend - der Gemeinsame Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein eingerichtet; zwei Jahre spä-

ter folgte eine ähnliche Organisation für die gemeinsame Planung zwischen Hamburg und Niedersachsen. Beide Planungsräte legten in ihren Entschliefungen die wichtigsten Ziele der räumlichen Entwicklung im Hamburger Umland fest, die dann in die Raumordnungsprogramme der beiden Flächenländer übernommen wurden und durch die zuständigen Fachbehörden und Kommunen umzusetzen sind. Wichtigstes Instrument für die Realisierung der Gemeinsamen Landesplanung waren die Förderfonds, die 1960 für die Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein und 1961 für die Landesplanung Hamburg/Niedersachsen eingerichtet wurden. Aus den jeweils zur Hälfte von den beiden Ländern aufgebraachten Mitteln wurden Investitionsmaßnahmen unterstützt, die der Verwirklichung des Achsenkonzepts der Landesplanung dienen. Da die Zuschüsse bestimmungsgemäß ausschließlich ins Umland flossen, wurde ihre Zweckmäßigkeit in Hamburg seit Anfang der achtziger Jahre mehr und mehr in Frage gestellt; der Umfang der verfügbaren Mittel wurde schrittweise reduziert, der Fonds verlor damit beträchtlich an Bedeutung. Parallel zu dieser Entwicklung ließ die ursprünglich rege Tätigkeit der Landesplanungsräte nach. Die Arbeit einzelner Fachausschüsse, in denen die Beschlüsse vorbereitet wurden, wurde durch Konflikte völlig lahmgelegt. Unstimmigkeiten zwischen den Regierungen behinderten auch die Zusammenarbeit im wichtigen Hauptausschuß und im Plenum.

Neben der Organisation der Gemeinsamen Landesplanung ist auf weitere länderübergreifende Institutionen zu verweisen, die allerdings zum Teil wieder aufgelöst wurden. 1968 konstituierte sich eine "Arbeitsgruppe der vier norddeutschen Küstenländer", die der Konsultation zwischen leitenden Beamten der wichtigsten Ministerien diente. Regelmäßige Beratungen zwischen den Regierungschefs finden seit 1969 in der "Konferenz Norddeutschland" statt, die in der Regel einmal im Jahr abgehalten wird. Darüber hinaus treffen sich die Fachminister zur Erörterung ressortspezifischer Probleme. Diese Kooperationsforen beruhen auf formloser Vereinbarung zwischen den Landesregierungen. Die Beschlüsse der Konferenzen, die einstimmig gefaßt werden, haben den Charakter von Empfehlungen, sie binden also die Regierungen der einzelnen Länder nicht. Seit 1989 tagen die schleswig-holsteinische Landesregierung und der Hamburger Senat einmal jährlich in einer gemeinsamen Kabinettsitzung, eine Beteiligung der niedersächsischen Landesregierung ist inzwischen im Gespräch. In ihrer ersten Sitzung beschlossen die beiden Regierungen, länderübergreifende Konzepte für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, für die

Abfallwirtschaft sowie für die Hochschul- und Forschungspolitik zu erarbeiten. Dazu setzten sie Koordinierungsausschüsse der Fachressorts ein.

Den Konferenzen auf Regierungsebene wurde 1970 ein "Norddeutscher Parlamentsrat" zur Seite gestellt, in den die Landtage Niedersachsens und Schleswig-Holsteins jeweils 11 und die Bürgerschaften Bremens und Hamburgs je 9 Vertreter entsandten. Auch er war auf die Abgabe von Empfehlungen beschränkt und konnte die parlamentarische Kontrolle der Regierungen nicht verbessern. Schon 1976 wurde er wegen unbefriedigender Arbeit wieder aufgelöst.

Neben den Bemühungen um eine verbesserte Zusammenarbeit der Landesregierungen entwickelten sich auch fachspezifische Formen der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Gebietskörperschaften oder sonstigen Trägern öffentlicher Aufgaben. So wurde 1972 der "Verein Naherholung im Umland Hamburg e.V." gegründet, dem die Stadt Hamburg sowie ihre schleswig-holsteinischen und niedersächsischen Nachbarkreise angehören. Auch der oben genannte Hamburger Verkehrsverbund ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Trotz mancher Krisen sind Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein weiterhin am Norddeutschen Rundfunk beteiligt. Weiter gibt es gemeinsame Einrichtungen zur Erfüllung grenzüberschreitender Landesaufgaben sowie Zweckverbände oder zweckverbandsähnliche Organisationen für die interkommunale Zusammenarbeit.

All diese Kooperationsansätze konnten nicht verhindern, daß es nach wie vor beträchtliche Defizite in der Koordination zwischen den norddeutschen Ländern und zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein gibt (obwohl zwischen dem Stadtstaat und dem nördlichen Bundesland eine engere Zusammenarbeit feststellbar ist als in anderen Räumen). Die neuen Herausforderungen, die sich für Norddeutschland im Zuge der deutschen Einigung und der europäischen Integration stellen, lassen eine intensivere Kooperation als notwendig erscheinen. Es ist daher nicht erstaunlich, daß jetzt verstärkt darüber diskutiert wird, wie die gemeinsame Erfüllung von Länderaufgaben in Norddeutschland verbessert werden kann.<sup>1</sup> Starke Impulse für diese Diskussion gingen von der norddeutschen Wirtschaft und den Industrie- und Handelskammern aus, die 1988 ein "Unternehmerkuratorium Nord" gründeten mit dem Ziel, Vorschläge für eine die Län-

---

1 Vgl. z.B. Regierungserklärung des Hamburger Bürgermeisters Voscherau vom 07.09.1988 (Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 13. Wahlperiode, Bd. 3, S. 1840-1841).

dergrenzen überschreitende Infrastruktur- und Wirtschaftspolitik zu entwerfen und die Länder zur Zusammenarbeit zu bewegen.

Das Spektrum der erörterten Lösungsvorschläge reicht von der Nutzung pragmatischer Kooperation zwischen Fachverwaltungen über den Ausbau institutionalisierter Regierungszusammenarbeit bis hin zur Bildung einer Norddeutschen Gemeinschaft nach dem Vorbild der EG. Über die gemeinsamen Kabinettsitzungen hinausgehende Kooperationsformen wurden bislang allerdings nicht vereinbart. Auch eine Länderneugliederung, wie sie schon 1973 von der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets vorgeschlagen wurde (Sachverständigenkommission 1973: 129-181), ist im Gespräch (Gobrecht 1990), ihre Realisierbarkeit wird allerdings insgesamt eher skeptisch eingeschätzt, zumal nach der Konstituierung der neuen Bundesländer eine bundesweite Lösung, wie sie das Grundgesetz vorsieht, wenig wahrscheinlich ist. Angesichts der fiskalischen und politischen Risiken einer solchen Lösung (Scharpf/Benz 1991: 25-34) sind auch weder Hamburg noch Schleswig-Holstein ernsthaft an einem Zusammenschluß interessiert.

### 3 Möglichkeiten und Grenzen von Kooperation

Wenn die Überführung der Problemverarbeitung in ein einzelnes Land mit einer Regierung und einem Parlament unwahrscheinlich und eine hierarchische Koordination durch den Bund oder Bund-Länder-Gremien weitgehend nicht praktikabel ist, dann stellt sich die Frage, was Kooperation zwischen den Ländern leisten kann und wie sie gegebenenfalls zu verbessern ist. Dabei wird man realistischerweise davon ausgehen müssen, daß in den politisch-administrativen Prozessen grenzüberschreitender Koordination "landesegoistische" Interaktionsorientierungen (allgemein dazu May/ Schulz 1986; Scharpf 1988) vorherrschen. Die Verantwortlichen der einzelnen Länder streben bewußt sicher keine Maßnahmen an, die dem anderen Land schaden, sie treffen aber Entscheidungen ausschließlich unter Abwägung der Vor- und Nachteile für ihren eigenen Verantwortungsbereich. Regierungen und Verwaltungen werden zu diesem Verhalten durch die Parlamente und die politischen Parteien veranlaßt, deren Kontrolle sie unterliegen. Unter solchen Prämissen kann Kooperation nur zustande kommen, wenn eine Entscheidung für jedes Land, das an der Zusammenarbeit beteiligt ist, vorteilhafter ist als ein Alleingang.

Ob dies der Fall ist, hängt von den jeweiligen Interessenkonstellationen ab. Wenn die Interessen beider Länder gleichgerichtet sind, dann ist Kooperation unproblematisch. Bei der gemeinsamen Nutzung von Einrichtungen wie Strafvollzugsanstalten, dem Justizprüfungsamt und Auslandsvertretungen der Wirtschaftsförderungsgesellschaften Hamburgs und Schleswig-Holsteins ist dies der Fall, weil der Vorteil der Effizienz größerer und besser ausgelasteter Einrichtungen den Nachteil eingeschränkter Autonomie bei weitem überwiegt. Die kooperative Regelung von Konflikten bereitet dagegen Schwierigkeiten, wenn Interessen der Länder gegensätzlich sind. Das trifft meist für jene Aufgaben zu, bei denen die Wahrnehmung unbestrittener Kompetenzen eines Landes zu negativen externen Effekten für das Nachbarland führt. Ein Musterbeispiel dafür ist die Erhöhung der Deiche an der Unterelbe in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, durch die Hochwasserschäden in der Hamburger Innenstadt wahrscheinlicher wurden. Gleiches gilt für die Nutzung der Zonenrandförderung in den nördlichen und westlichen Hamburger Nachbarkreisen, die - jedenfalls aus Hamburger Sicht - die Abwanderung von Gewerbebetrieben ins Umland beschleunigt hat.

Diese Konflikte infolge gegensätzlicher Interessen können im Prinzip überwunden werden, wenn mehrere Konfliktgegenstände so kombiniert werden, daß beide Seiten aus einer Gesamtlösung Vorteile ziehen können. Auf diese Weise werden wechselseitige Tauschmöglichkeiten verfügbar gemacht, bei denen Zugeständnisse des einen Landes durch Gegenleistungen des anderen Landes kompensiert werden können. Dies ist theoretisch gesehen durch Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte möglich (Scharpf in diesem Band). Für die praktische Bedeutung beider Lösungen gibt es zahlreiche Beispiele in der Verhandlungspraxis zwischen Gebietskörperschaften und zwischen Staaten (zu Ausgleichszahlungen insbes. das "nordwestschweizer Lastenausgleichsmodell"; vgl. Spieß 1977; Voß 1985; zu Koppelgeschäften Raiffa 1982: 148-164; Sebenius 1983; Stein 1980; Tollison/ Willett 1979).

Konfliktbewältigungen durch Ausgleichszahlungen können in der bisherigen Kooperationspraxis zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein nur in Ausnahmefällen festgestellt werden, und sie scheinen in der Zusammenarbeit zwischen Bundesländern keine verallgemeinerbare Lösungsmöglichkeit zu bieten. Zum einen setzen sie voraus, daß nicht zahlungsbereite Nutzer aus dem Nachbarland ausgeschlossen werden können, was bei öffentlichen Einrichtungen entweder als nicht legitim gilt, durch Rechtsnormen (z.B. § 35 Hochschulrahmengesetz) verhindert wird oder

wegen einer erforderlichen Mindestauslastung nicht sinnvoll ist (etwa bei großen Opern, Theatern, Museen). Im vorliegenden Fall kommt hinzu, daß die schleswig-holsteinische Landesregierung Ausgleichsforderungen des Stadtstaats durch den Finanzausgleich (konkret: durch den Effekt der höheren Einwohnerwertung) abgegolten sieht, während Hamburg seine Ansprüche auf Ausgleichsleistungen schwer begründen kann, solange es (wie auch Bremen; dazu Hickel u.a. 1988: 140-148) aus gleichen Gründen sowohl um eine finanzielle Beteiligung der Nachbarländer an eigenen Einrichtungen als auch um eine Besserstellung im Länderfinanzausgleich kämpft. Wegen dieser besonderen Umstände können Ausgleichszahlungen auf absehbare Zeit kaum alle Kooperationsprobleme zwischen den beiden Nachbarländern lösen, obwohl sie in einzelnen Politikfeldern zu erwägen sind und zum Teil vereinbart wurden. Generell sind sie allerdings als eine Möglichkeit, gegensätzliche Interessen in Verhandlungen zu überwinden, von beträchtlichem Interesse.

Zwischen den beiden Bundesländern sind Koppelgeschäfte als Instrument zur Erleichterung des Interessenausgleichs wichtiger. Hierfür gab es in der Vergangenheit ein praktisches Beispiel: 1984 einigten sich der Hamburger Bürgermeister und der schleswig-holsteinische Ministerpräsident auf eine sogenannte "Rahmenvereinbarung". Sie reagierten damit auf die fast vollständige Blockade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu Beginn der 80er Jahre, die die Abstimmung von Infrastrukturplanungen behinderte und die Arbeit des Gemeinsamen Landesplanungsrats erschwerte. Zu einer Auflösung der Blockade kam es, als Hamburg nach Standorten für die Abfallbeseitigung suchte, die auf dem eigenen Stadtgebiet nicht möglich war. Schleswig-Holstein brachte in die Verhandlungen über diese Thematik Fragen der Verkehrspolitik ein. Schließlich wurden eine Reihe weiterer Probleme zu einem Verhandlungspaket zusammengeführt, in dem wechselseitige Konzessionen in einem einigermaßen ausgeglichenen Verhältnis standen. In der Rahmenvereinbarung wurden mit der Flughafenplanung, der Verkehrswegeplanung und Fragen der Abfallwirtschaft mehrere kontroverse Themen gebündelt und einer Entscheidung zugeführt.

Mit solchen Paketlösungen können Verteilungskonflikte nicht generell ausgeschlossen werden, weil selten völlig symmetrische Lösungen zustande kommen. Vor allem müssen aber bei der Umsetzung von Vereinbarungen vielfach Regelungen über Nutzungsrechte und die Kostenaufteilung getroffen werden. Auch bei einer grundsätzlichen Einigung auf Ausgleichszahlungen stellt sich mit der Frage, wie hoch diese zu bemessen

sind, letztlich wieder ein Verteilungsproblem. Schließlich liegt im Verhältnis zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein mit dem Streit um den Finanzausgleich ein Konflikt vor, der sich schwerlich mit anderen Themen verkoppeln läßt. Hier geht es um die Finanzmittelumverteilung, ein Problem, das für beide Länder Querschnittscharakter besitzt und Grundlagen der eigenen Handlungsfähigkeit berührt. Kooperation führt nur zu praktikablen Lösungen von Koordinationsproblemen, wenn sich die Beteiligten auch über diese Verteilungsfragen einigen. Die Chancen dafür scheinen um so größer zu sein, je mehr die Zusammenarbeit stabilisiert wird, weil sich dann anerkannte Verteilungsnormen entwickeln können, die auf unterschiedliche Themenbereiche anwendbar sind, also nicht jedesmal erneut diskutiert werden müssen (Benz 1991; Zintl in diesem Band).

Sollen durch Koppelgeschäfte Verteilungskonflikte minimiert werden, dann müssen Verhandlungsbereiche über einzelne Aufgaben hinaus ausgedehnt werden und unterschiedliche Themen umfassen. Sie werden meist erst dann möglich, wenn mehrere Politikfelder zum Gegenstand gemeinsamer Verhandlungen gemacht werden können, und wenn die Beteiligten auch frühere und künftige Fälle einbeziehen. Damit stößt man freilich an die Grenzen der eingespielten politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen, die in Regierung und Parlament öffentliche Aufgaben normalerweise nur im Ressortzuschnitt und im Zeithorizont von Legislaturperioden bearbeiten lassen. Auch Auseinandersetzungen und Verhandlungen zwischen Ländern finden zumindest auf der "Arbeitsebene" im Regelfall im Ressortzuschnitt statt, wobei nur einzelne Konfliktthemen oder Vorhaben zur Diskussion stehen. Und selbst bei ressortübergreifenden Konferenzen der Regierungschefs oder der Kabinette wirkt sich die Vorbereitung von Entscheidungsvorschlägen in den Fachministerien zu Lasten querschnittsorientierter Problembearbeitung aus. Solche Verhandlungen drohen dann bei jeweils asymmetrischen Interessenkonstellationen in kaum lösbare Verteilungskonflikte festzulaufen. Deshalb war die Rahmenvereinbarung von 1984 nur möglich, weil die Verhandlungen von der Ressortebene auf die Ebene der Regierungschefs verlagert wurde. Dies geschieht bislang zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein noch zu selten, und deshalb sind kooperative Lösungen durch Koppelgeschäfte die Ausnahme.

Hinzu kommen institutionell bedingte Probleme beim Vollzug von Koppelgeschäften. Durch die Rahmenvereinbarung wurde zwar eine Einigung erleichtert, aber die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen

stieß in den folgenden Jahren auf erhebliche Schwierigkeiten, mit denen man bei Paketverhandlungen grundsätzlich rechnen muß. Mit der Vereinbarung konnten zwar die Regierungschefs ihre eigenen Absichten festlegen und auch die Ressorts der Landesregierungen darauf verpflichten, aber sie konnten damit institutionelle Bedingungen der politischen und administrativen Durchsetzung der Landespolitik nicht außer Kraft setzen - und in diesem Prozeß wurde das Verhandlungspaket wieder aufgeschnürt. In vielen Aufgabenfeldern der Länder ist der Vollzug dezentralisiert. Beispielsweise sind in Schleswig-Holstein die Landkreise für die Genehmigung von Abfalldeponien zuständig, während in Hamburg das Planungsverfahren für den Autobahnanschluß des Flughafens von der Bezirksverwaltung Hamburg-Nord durchzuführen ist. In beiden Bereichen gab es politischen Widerstand auf der lokalen Ebene, der dann über die Parteien und Landtags- bzw. Bürgerschaftsabgeordneten wieder auf die Landesebene zurückwirkte. Die Gemeinde, die eine Deponie für Hamburger Hafenschlick aufnehmen sollte, war ja nicht notwendigerweise auch am Autobahnzubringer zum Flughafen interessiert und die Hamburger Bezirksverwaltung nicht an der Standortentscheidung über Deponien in Schleswig-Holstein. Auf der dezentralen Vollzugsebene brechen daher in aller Regel die asymmetrischen Interessenkonflikte erneut auf. Wo die Landesregierungen nicht befehlen wollen oder können, müssen sie deshalb Zustimmung für die Umsetzung mit anderen als den im Koppelgeschäft eingehandelten Gegenleistungen des Nachbarlandes gewinnen.

Koordinationsprobleme zwischen Ländern hängen mithin immer auch mit der jeweiligen politisch-administrativen Binnenorganisation der beteiligten Länder zusammen. Allgemein gesprochen sind sie neben sachlichen Interessenkonflikten auf den Mehrebenen-Charakter der Entscheidungsprozesse zurückzuführen, welche grenzüberschreitende Aufgaben betreffen (Benz in diesem Band). Koordinationsverfahren zwischen Ländern sind immer mit Entscheidungsprozessen innerhalb der beteiligten Länder verknüpft; auf beiden Prozeßebenen werden Prämissen für die jeweils andere Ebene gesetzt, die dort Lösungen erschweren können. Die Schwierigkeiten der Konfliktregelung in solchen Strukturen können nicht prinzipiell beseitigt werden, solange der Zusammenschluß der Länder im Zuge einer Neugliederung des Bundesgebiets ausscheidet. Sie können jedoch durch institutionelle Vorkehrungen gemildert und die in Mehrebenen-Strukturen angelegten Tendenzen zur Konfliktverstärkung abgebaut werden.

#### 4 Praktische Vorschläge für eine verbesserte Länderzusammenarbeit

Sucht man nach institutionellen Formen der Länderzusammenarbeit, die die genannten Schwierigkeiten beseitigen oder verringern können, so ist zunächst an den in Norddeutschland diskutierten Vorschlag einer Ländergemeinschaft ("Norddeutsche Gemeinschaft") nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaften zu denken. Danach wären koordinationsbedürftige Landesaufgaben einer den Ländern übergeordneten Entscheidungsinstanz zu übertragen. Die Zulässigkeit einer solchen Lösung unter dem geltenden Verfassungsrecht der beiden Länder und des Bundes ist zwar umstritten, aber die für eventuell notwendige Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheiten wären vermutlich leichter zu gewinnen als die Zustimmung zu einer Länderneugliederung. Das Problem liegt eher darin, daß auch die Willensbildung in einer Ländergemeinschaft von der Zustimmung der beteiligten Landesregierungen und -parlamente abhängig bliebe. Der Unterschied zum derzeitigen Zustand läge dann allein darin, daß im Falle der Nichteinigung auf Gemeinschaftsebene einseitige Aktionen der einzelnen Länder ausgeschlossen werden könnten, während heute im Falle eines Dissenses jedes Land für sich allein handlungsfähig bleibt. Die Vereitelung einseitiger Aktionen mag in manchen Bereichen sinnvoll sein (und kann auch durch einzelvertragliche Bindung erreicht werden), aber ein genereller Vorteil, der eine so aufwendige institutionelle Neugründung rechtfertigen könnte, ist darin nicht zu erkennen. Zudem kann ein generell festgelegter Konsenszwang dazu führen, daß Entscheidungen auch in Aufgabenfeldern blockiert werden, in denen einseitiges Handeln der Länder besser ist als ein Verzicht auf Entscheiden.

Sinnvoller als die Einrichtung länderübergreifender Institutionen sind die organisatorische und prozedurale Erleichterung, Unterstützung und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, die die Schwächen der bereits bestehenden Kooperationspraxis überwinden und deren Stärken ausbauen. Um die vorgeschlagene Konfliktbewältigung durch Koppelgeschäfte praktikabel zu machen, sind Verhandlungen zwischen Ländern so zu organisieren, daß politikfeld-übergreifende, längerfristig orientierte und dauerhafte Koordinationsprozesse möglich werden. Dies spricht zum einen für eine Zentralisierung der Verhandlungen auf die Ebene der Landesregierungen, ein Weg, der mit der Rahmenvereinbarung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein, mit den Konferenzen der

Regierungschefs und seit 1989 mit der gemeinsamen Kabinettsitzung beschritten wurde.

Wichtig ist allerdings zum anderen, diese Kooperationsformen zu einer dauerhaften Einrichtung zu machen. Wenn die Verhandlungspartner über einen längeren Zeitraum hinweg miteinander zu tun haben, steigt die Chance, daß Kooperationspartnerschaften entstehen, die die Beteiligten daran hindern, relativ geringfügige Vorteile auf Kosten der anderen Seite zu suchen, was diese wiederum zur "Vergeltung" bei nächstbesten Gelegenheit provozieren müßte. Es erhöht sich also die Wahrscheinlichkeit, daß sich die Zusammenarbeit durch wechselseitiges Vertrauen stabilisiert (Gambetta 1988: 225-226) - allerdings wächst auch die Gefahr, daß sich die Beteiligten anhaltend streiten. Erst dauerhafte Kooperationsbeziehungen lassen es auch zu, daß Koppelgeschäfte zwischen zeitlich auseinanderliegenden Problemen realisiert werden. Wenn die Beteiligten wissen, daß sich ein Entgegenkommen auf mittlere Frist auszahlt und die Bilanz von Leistungen und Gegenleistungen ausgeglichen wird, dann sind sie eher bereit, auch asymmetrische Interessenkonflikte kooperativ zu lösen. Dies setzt jedoch eine Erweiterung der Handlungsperspektiven durch längerfristige Planung voraus.

Um die längerfristigen Kooperationsorientierungen zu stärken, sind auch Möglichkeiten zu nutzen, die Koordinationsprozesse durch Institutionen, die der direkten parteipolitischen Auseinandersetzung entzogen sind, zu vermitteln. Diese Einrichtungen können in Fällen, für die die Landesregierungen, -parlamente oder -verwaltungen zuständig sind, zwar nicht die Entscheidung grenzüberschreitender Fragen übernehmen, sie können aber als "Moderatoren" in Konfliktregelungsprozessen wirken (dazu z. B. Richman u.a. 1986). In dieser Eigenschaft können sie zur Überwindung von Auseinandersetzungen, die durch kurzfristige politische Kalküle verursacht sind, und zu einer "rationaleren" Beziehung zwischen benachbarten Ländern beitragen.

Auf der Grundlage einer Vielzahl von Gesprächen mit sachkundigen Personen und auf der Basis unserer theoretischen Überlegungen (Scharpf/Benz 1991: 75-106), die in den folgenden Studien weitergeführt werden, haben wir für Hamburg und Schleswig-Holstein Vorschläge entwickelt, die die bisher erkennbaren Koordinationsdefizite zu mindern vermögen. Entsprechend der Unterscheidung der zwei Ebenen von grenzüberschreitenden Problemen richten sich diese zum einen auf das Stadt-Umland-Verhältnis im Großraum Hamburg und zum anderen auf die Zusammenarbeit auf der Landesebene (Scharpf/Benz 1991: 107-132). In anderen

Räumen des Bundesgebiets mögen erstere eine geringere Bedeutung haben und andere Probleme im Vordergrund stehen. Deshalb sind die folgenden Vorschläge nicht ohne weiteres auf andere Bundesländer übertragbar. Im Grundsatz werden jedoch zumindest die Überlegungen zur Vertragsgemeinschaft zwischen Ländern allgemeine Relevanz beanspruchen können.

#### 4.1 Grenzüberschreitende Bewältigung interkommunaler Probleme

Für die Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen, die die Grenzen von Bundesländern überschreiten, empfiehlt sich die Gründung eines Regionalverbands, der das Gebiet des gesamten Verdichtungsraums umfaßt. Dieser Vorschlag knüpft an die Verfahren der Gemeinsamen Landesplanung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein sowie zwischen Hamburg und Niedersachsen an, geht aber sowohl im räumlichen Zugschnitt (durch Zusammenfassung der beiden Planungsgebiete, die Ausdehnung auf die gesamten Umland-Kreise und die Einbeziehung des Hamburger Stadtgebiets) als auch in der Aufgabenstellung darüber hinaus. Er berücksichtigt ferner Erfahrungen mit anderen Stadt-Umland-Verbänden (dazu insbes. Fürst u.a. 1990). Neben den Kommunen sollten in kleinen Bundesländern wie Hamburg und Schleswig-Holstein auch die Landesregierungen Mitglieder des Verbands sein, weil sie an der grenzüberschreitenden Steuerung von Verdichtungsgebieten, die für die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Landes bedeutsam sind, ein starkes Interesse haben.

Der Regionalverband soll einerseits die Aufgaben der regionalen Raumordnung übernehmen, andererseits als Dachverband die interkommunale Zusammenarbeit für spezielle Sachbereiche planen und organisieren, ohne selbst Vollzugsfunktionen zu übernehmen. Letztere sollen Zweckverbänden oder ähnlich organisierten Einrichtungen der kommunalen Zusammenarbeit übertragen werden, die vom Regionalverband initiiert und gefördert werden und nach von ihm festgelegten Regeln arbeiten. Der Verzicht auf die Übertragung von kommunalen Vollzugsaufgaben kann Kompetenzkonflikte zwischen dem Regionalverband und den Mitgliedsgemeinden verhindern, die nach aller Erfahrung in anderen Stadt-Umland-Verbänden eine effektive Aufgabenerfüllung beeinträchtigen (Fürst u.a. 1990). Darüber hinaus soll er über einen Förderfonds verfügen, der von den beteiligten Kommunen und Ländern entsprechend der Einwohnerzahl

der Teilregionen finanziert wird. Aus den Mitteln des Fonds sollen sowohl Investitionskosten als auch laufende Betriebskosten von regional bedeutsamen Einrichtungen in der gesamten Region bezuschußt werden. Er kann damit den zwischen Ländern fehlenden interkommunalen Finanzausgleich zwischen der Kernstadt und ihrem Umland in gewissem Umfang ersetzen und die Brisanz von Verteilungskonflikten bei der Erfüllung von Fachaufgaben vermindern.

Als Organe des Regionalverbands sollen eine Verbandsversammlung, die sich aus kommunalen Vertretern zusammensetzt, und ein aus Vertretern der Regierungen und Kommunen gebildeter Planungsausschuß eingerichtet werden. Beiden soll ein gemeinsamer Stab zuarbeiten. Die Entscheidungsverfahren sollen so gestaltet werden, daß in Fragen der regionalen Raumordnung (die in Verdichtungsräumen tendenziell gegen die Interessen der Kommunen steuern muß) die Regierungsvertreter und in Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit die Repräsentanten der Kommunen über die Entscheidungskompetenz verfügen, während bei der Vergabe von Fördermitteln aus dem gemeinsamen Fonds beide Seiten zusammenwirken müssen.

Aufgabenbereiche, Grundsätze und Finanzierungsmodalitäten der interkommunalen Zusammenarbeit können durch Mehrheitsentscheidung von der Verbandsversammlung beschlossen werden. Zwar können solche Beschlüsse nur Empfehlungen an die weiterhin zuständigen Kommunen darstellen, aber gerade die Regelung der virulenten Verteilungskonflikte in der Region könnte durch die Entwicklung fairer Lastenausgleichsmodelle im Verband wesentlich erleichtert werden. Da der Regionalverband nicht direkt in interkommunale Interessenkonflikte bei der Erfüllung von Fachaufgaben involviert ist, sondern nur Grundregeln der Zusammenarbeit zwischen Kommunen festlegt, können in Verhandlungen Verteilungsnormen entworfen werden und diese sind grundsätzlich auch konsensfähig (Benz 1991; Zintl in diesem Band). Vorrangig wäre insbesondere ein Konzept zur Verteilung der Finanzierungslasten des Öffentlichen Personennahverkehrs, aber auch anderer Infrastrukturaufgaben, zu entwickeln.

## 4.2 Vertragsgemeinschaft zwischen benachbarten Ländern

Die überregionale Zusammenarbeit zwischen Ländern kann in einer Vertragsgemeinschaft verdichtet und institutionell stabilisiert werden. Auch dieser Vorschlag knüpft an die derzeitige Praxis in Norddeutschland an, geht aber sowohl hinsichtlich der Aufgabenstellung als auch hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung und durch die angestrebte Beteiligung der zuständigen Parlamentsausschüsse über das bisherige Verfahren der Gemeinsamen Kabinettsitzung des Hamburger Senats und der schleswig-holsteinischen Landesregierung hinaus.

Im Kern geht es darum, daß alle koordinationsbedürftigen Aufgabebereiche der Landespolitik zum Gegenstand der Entscheidungsvorbereitung in dauerhaften gemeinsamen Arbeitsgruppen der Landesressorts gemacht werden, die durch eine gemeinsame Steuerungsgruppe koordiniert werden, daß über die Ergebnisse dieser Arbeit und über Konflikte zwischen den Ländern in gemeinsamen Kabinettsitzungen beraten werden muß, und daß schließlich die zuständigen Ausschüsse der Landesparlamente ebenfalls in regelmäßigen gemeinsamen Sitzungen die koordinierungsbedürftigen Entscheidungen beraten sollen.

Gegenstand der gemeinsamen Entscheidungsvorbereitung und Beratung in Arbeitsgruppen sollen insbesondere die koordinierungsbedürftigen Fachaufgaben der Verkehrswegeplanung, Hochschul- und Forschungspolitik, Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Energiepolitik und Umweltpolitik sein - jene Aufgaben der Länder also, in denen grenzüberschreitender Koordinationsbedarf ständig gegeben ist. Darüber hinaus erscheint es notwendig, auch ein gemeinsames Raumordnungskonzept durch die für die Landesplanung zuständigen Ressorts ausarbeiten zu lassen. Es kann Grundlage einer längerfristig angelegten Zusammenarbeit werden, in der wechselseitige Gewinne und Verluste der Länder über die Zeit hinweg bilanziert und Kooperationsblockaden bei Einzelfragen vermieden werden können.

Von besonderer Bedeutung ist die Rolle der politischen Koordination zwischen den fachlich spezialisierten Arbeitsgruppen. Der Grund dafür liegt in der Asymmetrie von Interessenkonstellationen in den einzelnen Ressortbereichen, die typischerweise Entscheidungen notwendig machen, bei denen entweder die eine oder die andere Seite sich benachteiligt sieht. Eine wesentliche Verbesserung der Zusammenarbeit hängt deshalb von der Verwirklichung ressortübergreifender Koppelgeschäfte ab. Damit die hierzu erforderlichen Kompensationsmöglichkeiten von Nachteilen ent-

deckt und genutzt werden können, sollte eine gemeinsame Stabsgruppe aus Mitarbeitern der Staatskanzlei bzw. der Senatskanzlei und aus Mitarbeitern der Landesplanungsbehörden gebildet werden, die unter der (jährlich wechselnden) Leitung des Chefs der Staats-/ Senatskanzlei eines Landes die Querkoordination zwischen den ressortbezogenen Arbeitsgruppen sicherstellen soll. Entscheidungen über Paketlösungen sind in der gemeinsamen Kabinettsitzung zu treffen, die zu einer vertraglich vereinbarten Dauereinrichtung zwischen den benachbarten Ländern werden und in regelmäßigen Abständen sowie zusätzlich bei Bedarf tagen soll.

Eine gemeinsame Politik benachbarter Bundesländer könnte schließlich durch die Schaffung oder Vereinigung von Institutionen außerhalb der Landesregierung und -verwaltung gestützt werden, die an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt sind oder wesentlichen Einfluß auf die Entwicklung der Gesamtregion haben. Soweit die Zuständigkeit solcher Institutionen derzeit durch die Landesgrenzen bestimmt wird, könnte eine organisatorische Vereinigung die Ausrichtung ihrer Arbeit auf die Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten der Gesamtregion sicherstellen. Für die norddeutschen Länder schlugen wir daher die Vereinigung der Wirtschaftsförderungsgesellschaften und der Landesbanken vor und empfahlen, einheitliche Bezirke der Handels- bzw. Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern zu bilden. Überdies scheint die Einrichtung gemeinsamer Agenturen für Planungs-, Beratungs- und Förderaufgaben in den Bereichen der Energieversorgung, der Abfallbeseitigung, des Natur- und Umweltschutzes sowie des Technologietransfers sinnvoll.

Mit den vorgeschlagenen Institutionen und Verfahren können kooperationsunwillige Länder nicht zur Zusammenarbeit gezwungen werden; sie erleichtern lediglich die zuverlässige und wechselseitig kalkulierbare Zusammenarbeit zwischen grundsätzlich kooperationsbereiten Ländern. Ebenso wenig kann die Zentralisierung von Verhandlungen oder die Auslagerung von Kooperation aus der politischen Arena in unabhängige Organisationen ganz verhindern, daß Konflikte zwischen Ländern politisiert werden und Verhandlungspakete in den Vollzugsprozessen wieder in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden, die durch Koppelgeschäfte ausgeglichenen Verteilungskonflikte somit erneut aufbrechen. Die Landesregierungen können allenfalls veranlaßt werden, sich nicht durch vermeintliche oder gar nur vorgegebene Bindungen an landesinterne Interessen der Zusammenarbeit von vornherein zu entziehen, also schon gar nicht in Verhandlungen mit dem Nachbarland einzutreten. Der Bestand von Ko-

operationsbeziehungen kann also stabilisiert, nicht aber der Erfolg einer Zusammenarbeit durch eine allseitig akzeptierte Lösung garantiert werden. Nur die Wahrscheinlichkeit einer Einigung läßt sich erhöhen. Mehr kann mit vertraglichen Vereinbarungen und institutionellen Arrangements unterhalb der Vereinigung zu einem einheitlichen Bundesland grundsätzlich nicht erreicht werden.

## Literatur

- Benz, Arthur, 1991: Umverteilung durch Verhandlungen? - Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 2, 46-75.
- Fürst, Dietrich u.a., 1990: *Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen*. Baden-Baden: Nomos.
- Gambetta, Diego, 1988: Can We Trust Trust? In: Diego Gambetta (Hrsg.), *Trust. Making and Breaking of Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell, 213-237.
- Garlichs, Dietrich, 1980: *Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung*. Königstein/Ts.: Hain.
- Gobrecht, Horst, 1990: Der neue Bundesstaat braucht starke Länder: Die Neugliederung ist aktuell. In: *Recht und Politik* 26, 72-77.
- Hickel, Rudolf/ Bernhard Roth/ Axel Troost, 1988: *Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem. Ursachen der Finanzkrise - Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich*. Bremen: Kooperation Universität - Arbeiterkammer Bremen.
- Krämer, Jens, 1971: *Stadt-Umland-Beziehungen Hamburgs zu seinen Nachbarländern*. Diss. Berlin.
- Lammers, Konrad/ Rüdiger Soltwedel, 1986: *Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen in Schleswig-Holstein*. Endbericht zum Forschungsauftrag des Ministers für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- May, Theo/ Ulrich Schulz, 1986: Social Values and Structures of Preferences in Experimental Games. In: Roland W. Scholz (Hrsg.), *Current Issues in West German Decision Research*. Frankfurt a.M.: P. Lang, 255-274.
- Raiffa, Howard, 1982: *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Richman, Roger/ Orion F. White/ Michaux H. Wilkinson, 1986: *Intergovernmental Mediation. Negotiation in Local Government Disputes*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, 1973: *Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes*. Bonn: Bundesminister des Innern.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
- Scharpf, Fritz W./ Arthur Benz, 1991: *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Sebenius, James K., 1983: Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. In: *International Organization* 37, 281-316.
- Spieß, Lukas, 1977: Theorie und Praxis des regionalen Lastenausgleichs. In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Band 17, 137-148.
- Stein, Arthur L., 1980: The Politics of Linkage. In: *World Politics* 32, 62-81.
- Timmer, Reinhard, 1985: *Analyse und Bewertung raumbedeutsamer Faktoren in Norddeutschland. Teil III: Politisch-administrative Leistungsfähigkeit*. Arbeitsmaterial Nr. 74. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Tollison, Robert D./ Thomas D. Willett, 1979: An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkage in International Negotiations. In: *International Organization* 33, 425-449.
- Voß, Wolfgang, 1985: *Das nordwestschweizer regionale Lastenausgleichsmodell. Zielsetzungen, institutionelle Regelungen und ungelöste Probleme*. ARL Beiträge Band 83. Hannover: C.R. Vincentz Verlag.



## Kapitel 3

# Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen

*Fritz W. Scharpf*

### Vorbemerkung

Markt und Hierarchie gelten gemeinhin als die wichtigsten Koordinationsmechanismen in modernen Gesellschaften. Aber selbst in der privaten Wirtschaft kommen viele wichtige Austausch- und Kooperationsbeziehungen durch Verhandlungen zustande, deren Ergebnis nicht durch Marktpreise bestimmt wird; umgekehrt stellen sich viele Interaktionen in formal hierarchischen Organisationen faktisch als (möglicherweise asymmetrische) Verhandlungen zwischen Partnern mit eigenen Interessen und Handlungsspielräumen dar; und ebenso oft erweist sich die Formulierung und Implementation staatlicher Politik eher als Ergebnis multilateraler Verhandlungen zwischen einer Vielzahl staatlicher und außerstaatlicher Akteure denn als einseitig-hierarchische Steuerungsintervention eines monolithischen Staates (Scharpf 1988).

Während es aber wohlfahrtstheoretisch unstrittig ist, daß sowohl die Koordination durch den idealen Markt als auch die Koordination durch die ideale Hierarchie optimale Allokationsergebnisse hervorbringen kann, so daß der Schwerpunkt des theoretischen Interesses sich seit langem auf die Suche nach den systematischen Ursachen von Marktversagen und Staatsversagen verlagert hat, ist die gleiche Unterstellung bei Verhandlungssystemen keineswegs selbstverständlich. In der Ökonomie gilt es zumeist (vgl. aber Macneil 1980) als ausgemacht, daß alle über Markttransaktionen hinausgehenden Absprachen zwischen Unternehmen die Annäherung an das gesamtwirtschaftliche Optimum vereiteln, und sowohl in der Politikwissenschaft (Eschenburg 1963; McConnell 1966) als auch in der Ökonomie (Lindblom 1977; Olson 1982) wird vermutet, daß Abmachungen mit organisierten Interessengruppen den Staat daran hindern, das öffentliche Interesse anzustreben. Angesichts der faktischen Ubiquität

von Verhandlungssystemen liegt es deshalb nahe, zunächst einmal ihr prinzipielles (d.h. von allen Informations- und Transaktionskosten entlastetes) Potential zur Lösung von Koordinationsproblemen zu analysieren, und die Aufmerksamkeit erst danach auf die institutionellen Bedingungen zu lenken, unter denen dieses Potential in der politischen Praxis genutzt werden könnte.

Freilich soll die Klärung der theoretischen Frage in empirischer Fundierung und mit Bezug auf reale Verhandlungskonstellationen vorangetrieben werden, deren spezifische Bedingungen den Prozeß der begrifflichen Abstraktion und induktiven Generalisierung informieren und disziplinieren sollen - aber ihn selbstverständlich auch beschränken (Glaser/ Strauss 1967; Corbin/ Strauss 1990). Die Gelegenheit dazu liefert unsere empirische Untersuchung zur "Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern", die im Sommer 1990 in Hamburg und Schleswig-Holstein durchgeführt werden konnte (Scharpf/ Benz 1991).<sup>1</sup> Der Fall eignet sich insbesondere deshalb gut für die Analyse von Unterschieden zwischen hierarchischer und verhandlungsförmiger Koordination, weil die *zwischen* beiden Ländern verhandlungsbedürftigen Fragen sich jedenfalls nicht prinzipiell von den Problemen unterscheiden, für deren Regelung *innerhalb* eines jeden Landes auch auf die Mechanismen der hierarchischen Koordination zurückgegriffen werden kann. Dementsprechend wird auch in der politischen Diskussion allfälliger Koordinationsprobleme immer der Vergleich zur Regelung ähnlicher Fragen in einem größeren Flächenland herangezogen, so daß die abstrahierende Gegenüberstellung der beiden Koordinationsformen hier durchaus eine plausible Entsprechung in den von den Akteuren selbst angewandten Beurteilungsmaßstäben findet.<sup>2</sup>

---

1 Vgl. Benz, Kapitel 2 in diesem Band.

2 Expliziter Maßstab der Beurteilung war auch im Gutachten der Vergleich mit den Regelungsmöglichkeiten, die in einem - von der Kommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (1973) für die Gesamtregion vorgeschlagenen - einheitlichen "Bundesland Nordost" gegeben wären.

## 1 Interessenkonstellationen und Koordinationskriterien

Analytisch lassen sich die Koordinations- und Kooperationsprobleme auf unterschiedliche Konstellationen der zugrunde liegenden Interessen zurückführen - auf die Tatsache also, daß die Vor- und Nachteile ein und derselben Maßnahme die beteiligten Länder in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Maße treffen können. Handlungsleitend sind selbstverständlich immer nur die von den jeweiligen Akteuren *perzipierten* und aus ihrer Sicht *bewerteten* Wirkungen der jeweiligen Maßnahmen. Dennoch erscheint es nützlich, analytisch zwischen einer quasi-objektiven Interessenkonstellation und einer subjektiven Interaktionsorientierung der Beteiligten zu unterscheiden. Die erste erscheint einigermaßen stabil, und im allgemeinen sind sowohl die Beteiligten selbst als auch der Forscher in der Lage, sie aus der Kombination realer Auswirkungen und allgemein unterstellbarer (bzw. öffentlich artikulierter) politischer Bewertungen mit hoher Zuverlässigkeit zu rekonstruieren.<sup>3</sup> Die subjektive Interaktionsorientierung bezieht sich dagegen auf die Einstellung der Beteiligten zueinander - genauer gesagt, auf ihre jeweilige Bewertung der bei ego und alter anfallenden relativen Vor- und Nachteile, und auf ihre Einschätzung der korrespondierenden Einstellung der anderen Seite. In der experimentellen Sozialpsychologie ist eine große Variationsbreite derartiger Orientierungen identifiziert und systematisiert worden (MacCrimmon/ Messick 1976; Kelley/ Thibaut 1978; Schulz/ May 1989); für die politische Praxis sind insbesondere drei davon bedeutsam (Scharpf 1988, 1989). Die "*individualistische*" oder "*egozentrierte*" Interaktionsorientierung kümmert sich ausschließlich um die *eigenen* Vor- und Nachteile; für die "*kooperative*" Orientierung ist der zu erwartende *gemeinsame* Nutzen das handlungsleitende Kriterium; während eine "*kompetitive*" Orientierung den eigenen Vorteil im Vergleich zum Ergebnis des Partners

---

3 Deshalb geht auch der gegen alle dem Rational-Choice-Paradigma verpflichteten Analysen gerichtete Vorwurf, mit der Unterstellung exogen vorgegebener Präferenzen oder Interessen werde der empirisch viel wichtigere Prozeß der Bildung von Präferenzen ausgeblendet, hier ins Leere: Für Verhandlungen zwischen den Ländern sind die jeweiligen Interessen in der Tat insoweit exogen, als ihre Definition oder jedenfalls ihre Legitimation in anderen Arenen erfolgen muß. Aus den gleichen Gründen kann auch wechselseitige Kenntnis vorausgesetzt werden. Im Jargon der Spieltheorie kann man also für die objektive Interessenkonstellation weithin "common knowledge" unterstellen.

definiert und deshalb den *Vorsprung* vor dem Partner zu maximieren sucht.<sup>4</sup>

Die ökonomische Theorie (und ihr folgend der überwiegende Teil der am Rational-Choice-Paradigma orientierten Handlungstheorien einschließlich der Spieltheorie) setzt üblicherweise die egozentrierte Orientierung als selbstverständlich voraus. In der praktischen Politik können jedoch durchaus auch kooperative und kompetitive Orientierungen auftreten. Im ersten Falle wird der Nutzen des einen auch als Nutzen des anderen gewertet, im zweiten Falle hält der eine den Nutzen des anderen für eigenen Schaden.<sup>5</sup> Während die Partner einer neugegründeten Koalitionsregierung den guten Willen haben mögen, auf gemeinsame Rechnung Politik zu machen, kann man bei den gleichen Partnern in der Verfallsphase der Koalition eindeutig kompetitive Orientierungen beobachten.<sup>6</sup> Ebenso dominiert die kompetitive Orientierung im Verhältnis zwischen den Abgeordneten der Koalitionsfraktionen und der Opposition im Deutschen Bundestag (Mayntz/ Neidhardt 1989).

Im Verhältnis zwischen zwei Bundesländern mit eigenständigen Regierungen und Parlamenten jedoch, die jeweils den eigenen Wählern verantwortlich sind, wird man zunächst einmal von egozentrierten ("landesegoistischen") Interaktionsorientierungen ausgehen können. Die Akteure sind normativ den Interessen des eigenen Landes verpflichtet und an der Zielerreichung der anderen Seite nicht von vornherein positiv oder negativ interessiert.<sup>7</sup> Aber selbstverständlich wird durch die unterstellte wech-

---

4 Wenn (x) den Netto-Nutzen von ego und (y) den von alter bezeichnet, dann maximiert die egozentrierte Orientierung (x) die kooperative (x + y) und die kompetitive Orientierung (x - y).

5 Wie sogleich deutlich werden wird, gibt es selbstverständlich objektive Konstellationen, in denen ein Ereignis, das einer Seite Vorteile bringt, auch für die andere Seite entweder vorteilhafte oder schädliche Auswirkungen hat. Davon zu unterscheiden sind subjektive Orientierungen, die unabhängig von den realen Auswirkungen den Nutzen der anderen Seite als eigenen Vorteil oder Nachteil interpretieren.

Überdies kann auch die relative Häufigkeit *real* komplementärer oder konfligierender Interessenkonstellationen die Erwartungen der Beteiligten so beeinflussen, daß sie auch objektiv andersgeartete Konstellationen kooperativ oder kompetitiv uminterpretieren.

6 Dies gilt sowohl für den Beginn der sozialliberalen Koalition (Baring 1982) wie für deren Schlußphase (Scharpf 1987: 193-198).

7 Das schließt nicht aus, daß sich unter den unmittelbar an der Interaktion zwischen den Ländern beteiligten Personen dennoch kooperative oder kompetitive

selseitige Indifferenz der Bewertungsmaßstäbe die *faktische Interdependenz* landespolitischer Entscheidungen keineswegs ausgeschlossen. Beide Länder können für die Verwirklichung ihrer Ziele aufeinander angewiesen sein, und die Vorhaben des einen Landes können reale externe Effekte haben, welche die Interessen des anderen Landes auch dann berühren, wenn beide Seiten jeweils nur an den sie selbst betreffenden Vor- und Nachteilen interessiert sind. Die Inzidenz derartiger Externalitäten läßt sich in einem zweidimensionalen Nutzenraum analysieren, in dem jeweils Bereiche komplementärer (gemeinsamer positiver oder negativer) Interessen und konfligierender Interessen lokalisiert werden können (Abbildung 1).

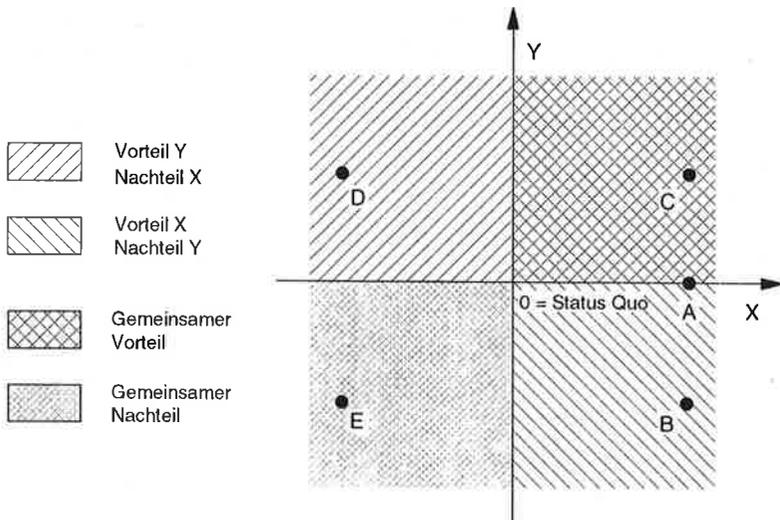
In der Grafik wird auf der x-Achse der positive oder negative Netto-Nutzen eines Vorhabens für das Land X, auf der y-Achse der Nutzen für das Land Y abgetragen. Der Nullpunkt markiert hier den bei Verzicht auf das jeweilige Projekt fortdauernden Status quo. Für Land X sind also alle Vorhaben vorteilhaft, die bei dieser Darstellungsweise rechts von der y-Achse liegen [ $x > 0$ ], und für Y alle Vorhaben oberhalb der x-Achse [ $y > 0$ ]. Dementsprechend liegen die gemeinsamen positiven Interessen beider Länder im ersten (nordöstlichen) und die gemeinsamen Vermeidungsinteressen im dritten (südwestlichen) Quadranten, während im zweiten und vierten Quadranten konfligierende Interessenkonstellationen lokalisiert sind.

Betrachtet man zunächst nur den Fall, in dem jedes Land in der Lage ist, im Rahmen seiner territorialen Zuständigkeit Vorhaben durch einseitiges Vorgehen zu realisieren, so würde etwa Land X (bei egozentrierter Interaktionsorientierung) die Projekte A, B und C verwirklichen und die Projekte D und E unterlassen. Das Land Y wäre jedoch nur gegenüber Projekt A indifferent. Dagegen hätte es ein mit X übereinstimmendes Interesse an der Verwirklichung des Projektes C und an der Unterlassung

---

Interaktionsorientierungen herausbilden, die den Verhandlungsverlauf beeinflussen können. In den Interviews haben wir dafür zahlreiche Hinweise gefunden - etwa in der spontanen Unterstellung, daß ein Vorschlag schon deshalb für Schleswig-Holstein nachteilig sein müsse, weil er ja offenbar für Hamburg vorteilhaft sei. Die Auswirkung subjektiver Interaktionsorientierungen auf das Verhandlungsergebnis wird jedoch begrenzt durch die normative Verpflichtung der agierenden Personen auf das (reale) Eigeninteresse ihres jeweiligen Landes bzw. durch ihre Abhängigkeit von der Zustimmung von Auftraggebern oder Gremien, die selbst nicht unmittelbar an den Verhandlungen teilnehmen (Frey/ Adams 1972; Pruitt u.a. 1978; vgl. Benz, Kapitel 5 in diesem Band).

Abbildung 1: Interessenkonstellationen



des Projektes E. Im Gegensatz zu X hätte Land Y jedoch auch ein starkes Interesse an der Verwirklichung von Projekt D und an der Unterlassung von Projekt B. Für X allerdings wäre bei der unterstellten egozentrierten Orientierung der Schaden, den Land Y bei Projekt B erleidet, ebenso ohne Belang wie der Nutzen, den dieses aus der Verwirklichung von Projekt D ziehen könnte.

Aus dieser Vernachlässigung der positiven und negativen externen Effekte läßt sich ein großer Teil der grenzüberschreitenden Kooperationsprobleme und Koordinationskonflikte zwischen den beiden Ländern erklären<sup>8</sup> - und zwar unabhängig davon, ob ein Vorhaben von einem Land allein oder nur von beiden Ländern gemeinsam verwirklicht werden könnte. Freilich kann nicht von jedem Protest des einen Landes gegen eine

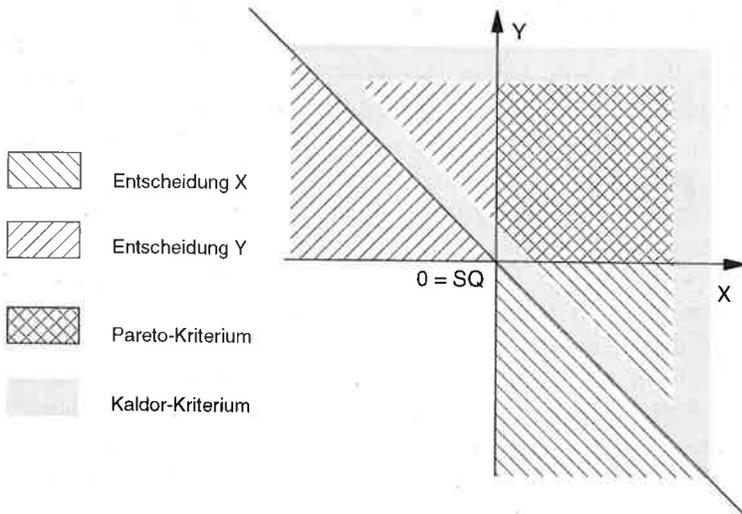
8 Koordination wird hier also eng definiert als wohlfahrtsmaximierende Antizipation der real interdependenten Folgen separater Entscheidungen - nicht als abstraktes Streben nach Rechtseinheit, einheitlichem Verwaltungsaufbau und einheitlichem Verwaltungsverfahren (das jedoch bei der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung im deutschen Föderalismus eine durchaus erhebliche Rolle spielt.)

Entscheidung des anderen auf ein Koordinationsdefizit geschlossen werden. Für ein normativ begründbares Urteil sind vielmehr Kriterien erforderlich, welche die Interessen aller Beteiligten gleichermaßen berücksichtigen. In der Wohlfahrtstheorie gibt es dafür zwei konkurrierende Formeln, das individualistische Pareto-Kriterium und das utilitaristische Kaldor-Kriterium. Nach dem ersten sind Vorhaben normativ akzeptabel, wenn dadurch keiner der Beteiligten gegenüber dem Status quo schlechter und mindestens einer besser gestellt wird [ $x > 0, y \geq 0$ ]. Dies entspricht der Zone gemeinsamen Vorteils in Abbildung 1. Nach dem Kaldor-Kriterium dagegen wären alle Vorhaben akzeptabel, bei denen der *aggregierte* Netto-Nutzen aller Beteiligten gegenüber dem Status quo erhöht wird [ $(x + y) > 0$ ].<sup>9</sup> In der Grafik entspricht dies der nordöstlich der NW-SO-Diagonalen gelegenen Zone (Abbildung 2).

Nach dem Kaldor-Kriterium genügt es also, wenn der Vorteil der einen Seite den Nachteil der anderen Seite überwiegt.<sup>10</sup> Seine Anwendung erhöht gegenüber dem Pareto-Kriterium die Wohlfahrt der Gesamtregion - nimmt dafür allerdings (solange Ausgleichszahlungen nicht vorgesehen werden) Veränderungen auch zu Lasten eines der beteiligten Länder in Kauf. Dagegen würde bei einseitiger Entscheidung und egozentrierter Orientierung das Land X alle Vorhaben rechts von der y-Achse (und das Land Y alle Vorhaben oberhalb der x-Achse) verwirklichen. Dies schliesse jeweils Vorhaben ein, die nicht nur nach dem Pareto-Kriterium, sondern auch nach dem Kaldor-Kriterium normativ unakzeptabel wären, weil der Nutzen des einen Landes den im anderen Land angerichteten Schaden nicht erreicht. Daraus folgt, daß die Wohlfahrt der Gesamtre-

- 
- 9 Die Anwendung des Kaldor-Kriteriums erfordert einen interpersonellen Nutzenvergleich, auf den die Pareto-Regel verzichten kann. Kaldor (1939: 551) meint zwar, das Problem vernachlässigen zu können, solange es lediglich um die Steigerung der "aggregate production" bzw. des "aggregate real income" gehe - aber er verschiebt es damit lediglich auf die Definition und Messung des Bruttosozialprodukts. Generell reduziert sich jedoch die Schwierigkeit des interpersonellen Nutzenvergleichs in dem Maße, wie die Interessen individueller und insbesondere korporativer Akteure Ergebnis einer "gesellschaftlichen Konstruktion" sind (Berger/ Luckmann 1969). Die professionellen Verhandlungsführer der beteiligten Länder jedenfalls haben damit offenbar wenig Schwierigkeiten.
- 10 Im Prinzip wären die Begünstigten dann in der Lage, die Benachteiligten durch Ausgleichszahlungen zu entschädigen - womit, wenn die Entschädigung tatsächlich stattfände, auch das Pareto-Kriterium erfüllt wäre. Ob die Entschädigung jedoch stattfinden soll, ist für Kaldor (1939: 551) "a normative question regarding distribution on which the economist has nothing to say."

Abbildung 2: Entscheidungskriterien



gion in der Tat durch unkoordinierte Einzelentscheidungen der beteiligten Länder vermindert werden kann. Zumindest bei Vorhaben mit negativer Gesamt-Wohlfahrtsbilanz (in der Grafik also bei Vorhaben in der Zone unterhalb der Diagonalen) kann man deshalb mit Recht von Koordinationsdefiziten reden.

## 2 Hierarchie und Verhandlungssysteme

Grenzüberschreitende externe Effekte und die daraus resultierenden Koordinationsprobleme treten zwischen Flächenländern seltener und in geringerer Intensität auf als an den Grenzen zwischen einem Stadtstaat und seinem Umland. In der bundesdeutschen Verfassung fehlen deshalb spezielle Koordinationsmechanismen, die auf Situationen der beschriebenen Art zugeschnitten wären. Weder der Bund noch die zahlreichen Bundesländer-Gremien nehmen den unmittelbar beteiligten Ländern die Ent-

scheidung ab,<sup>11</sup> und auch die Justiz trägt kaum etwas zur Lösung grenzüberschreitender Koordinationsprobleme bei.<sup>12</sup>

Statt spezielle Koordinationsverfahren vorzuschreiben, sah das ursprüngliche Grundgesetz jedoch eine Verpflichtung des Bundesgesetzgebers zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Kriterien vor, deren Anwendung eine Minimierung des grenzüberschreitenden Koordinationsbedarfes bedeutet hätte. Für die norddeutschen Länder hätte die Neugliederung nach den Vorschlägen der 1970 eingesetzten "Ernst-Kommission" entweder den Zusammenschluß zu einem Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein umfassenden "Bundesland Nord" oder die Vereinigung zu zwei neuen Ländern ("Nordost" und "Nordwest") bedeutet (Sachverständigenkommission 1973). Freilich wurde der Auftrag des Grundgesetzes nach ergebnisloser politischer Diskussion über die Neugliederungsvorschläge im Jahre 1976 zu einer bloßen Kann-Bestimmung entschärft, die überdies durch das ebenfalls veränderte Neugliederungsverfahren jede praktische Bedeutung verloren hat (Art. 29 GG n.F.). Trotzdem bleiben die an der Wohlfahrt der Gesamtregion orientierten Vorschläge der Ernst-Kommission der Maßstab, an dem die institutionellen Vorkehrungen zur Lösung der Koordinationsprobleme zwischen benachbarten Ländern zu messen sind.

Solange die Länder selbständig bleiben, können normativ unakzeptable Koordinationsdefizite allenfalls durch Vereinbarungen überwunden werden, denen beide Seiten zustimmen müssen. Im Gegensatz dazu hätte im Falle der Neugliederung ein gemeinsames Landesparlament und eine einheitliche Landesregierung über die derzeit zwischen den Ländern kontroversen Projekte zu entscheiden. Was aber würde sich dadurch ändern?

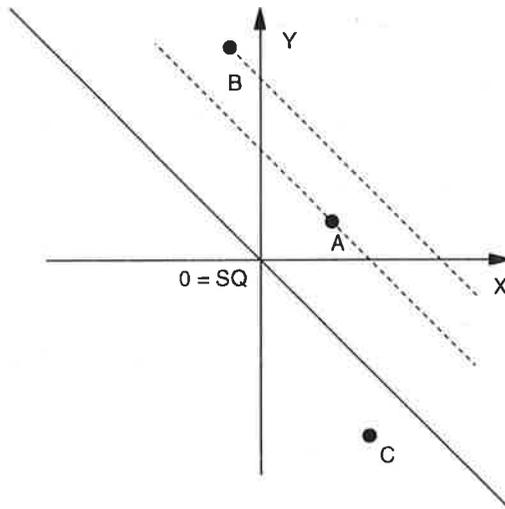
- 
- 11 Das schließt freilich negative Reaktionen auf den offenen Dissens zwischen den Nachbarländern nicht aus. Die immer wieder behauptete relative Benachteiligung des norddeutschen Raumes bei zentralstaatlichen und europäischen Programmen könnte so erklärt werden.
  - 12 Ebenso wie im Verhältnis zwischen Privaten kann die Justiz selbstverständlich gegen die Verletzung vertraglicher Verpflichtungen angerufen werden. Zwischen den Ländern fehlt jedoch ein spezifischer Rechtsschutz gegen die einseitige Störung landespolitischer Interessen, wie ihn im privaten Verkehr etwa das Nachbarrecht und das Recht der unerlaubten Handlung (§§ 823ff BGB) bieten. Die Parallele zwischen privatrechtlich geschützten "property rights" und verfassungsrechtlich garantierten Veto-Positionen (sprich: Zwangsverhandlungssysteme) wird auch von Charles Lindblom (1979: 520) hervorgehoben.

In der politischen Diskussion wird die Antwort weitgehend durch die positive wirtschaftliche Entwicklung des Landes Baden-Württemberg bestimmt, das 1952 gegen erheblichen Widerstand aus drei bis dahin selbständigen Ländern zusammengefügt worden war, und dessen Bürger bei einer im Jahre 1972 nachgeholtten Volksabstimmung mit großer Mehrheit für die Erhaltung des neuen Landes votierten. Analytisch können die behaupteten Wohlfahrtsgewinne wohl zum Teil durch Größeneffekte bei zunehmenden Skalenerträgen begründet werden bzw. durch die Möglichkeit, im größeren Land eine bessere Ausnutzung der Kapazität bestimmter öffentlicher Einrichtungen zu erreichen (Wagener 1969). Praktisch bedeutsamer und theoretisch interessanter sind jedoch die Wohlfahrtseffekte, die von veränderten Entscheidungskriterien zu erwarten wären.

Dabei unterstellen (oder erhoffen) die Befürworter einer Länderneugliederung zumeist, daß sich in dem größeren Land hierarchische oder unitarische Entscheidungsstrukturen durchsetzen werden, in denen man dann plausiblerweise eine Orientierung landespolitischer Entscheidungen am aggregierten Gesamtnutzen der vereinigten Landesteile erwarten könnte. Träfe dies zu, so entspräche die Politik des neuen Landes dem wohlfahrtsmaximierenden Kaldor-Kriterium. Verwirklicht würden dann nur Vorhaben, deren Gesamtnutzen für das neue Land die insgesamt anfallenden Nachteile übersteigt - die also in der Grafik oberhalb der Diagonalen liegen. Und wenn mehrere zur Wahl stünden, dann müßte das Vorhaben mit dem höchsten Gesamtnutzen gewählt werden - und zwar ohne daß es darauf ankäme, in welchem Landesteil Nutzen und Kosten jeweils anfallen (Abbildung 3). In der Grafik müßte das größere Land also nicht Vorhaben A, sondern Vorhaben B verwirklichen, obwohl dieses außerhalb des nordöstlichen Quadranten liegt und deshalb von Landesteil X abgelehnt würde.

Wenn man unterstellen könnte, daß diese hierarchische Autorität unparteiisch ausgeübt wird (was auch impliziert, daß Vor- und Nachteile für die beiden Landesteile über Zeit ausgeglichen werden), dann sprächen in der Tat nur noch Gesichtspunkte der "landsmannschaftlichen" Identität der Bürger und das institutionelle oder positionale Eigeninteresse der derzeitigen Amtsinhaber in beiden Ländern gegen den wohlfahrtsmaximierenden Vorschlag der Länderneugliederung. Aber die optimistischen Annahmen werden keineswegs auf allen Seiten geteilt. Ebenso wie im Streit um den Südweststaat die "Altbadener", so haben auch in der Diskussion um das Neugliederungsgutachten die Stadtstaaten die Gefahr einer per-

Abbildung 3: Hierarchische Entscheidung



manenten Majorisierung beschworen. Träte dieser Fall ein, so könnte zwar der bevölkerungsstärkere Landesteil seine, nicht aber die majorisierte Stadt ihre Interessen einseitig durchsetzen. An die Stelle der erhofften Wohlfahrtsgewinne träte dann die systematische Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit - einschließlich der Möglichkeit, daß auch "sozialschädliche" Vorhaben (in Abbildung 3 also das unterhalb der Diagonale gelegene Vorhaben C) oktroyiert werden könnten.

Derartige Befürchtungen haben sich freilich in der bisherigen Geschichte des Landes Baden-Württemberg keineswegs erfüllt, und es spricht auch wenig dafür, daß es unter den politisch-strukturellen Bedingungen der Bundesrepublik zur dauerhaften Majorisierung eines Gebietsteils kommen könnte. Anders als in Ländern, in denen Gebietsgrenzen mit politisch virulenten ethnischen, sprachlichen, religiösen oder parteipolitischen Konfliktfronten zusammenfallen, zwingt hier die Konkurrenz zwischen den politischen Parteien jede Regierungsmehrheit zur Rücksicht-

nahme auf die Wähler in allen Regionen.<sup>13</sup> Das schließt nicht aus, daß im Einzelfall auch Mehrheitsentscheidungen gegen den Widerstand eines Landesteils getroffen werden können, aber wenn der Saldo über die Legislaturperiode hinweg nicht einigermaßen ausgeglichen wäre, hätte die jeweilige Opposition leichteres Spiel.

Politisch viel wahrscheinlicher erscheint dagegen eine dritte Möglichkeit, die man als institutionalisierten Zwang zum Kompromiß zwischen den Landesteilen charakterisieren könnte. In Baden-Württemberg beispielsweise waren die politischen Parteien noch lange nach der Vereinigung in getrennten Landesverbänden organisiert, so daß die Regierungsbildung selbst bei absoluter CDU-Mehrheit den Charakter von Koalitionsverhandlungen zwischen einer badischen und einer württembergischen Fraktion hatte, deren Ergebnisse durch den Proporz im Kabinett abgesichert wurden. Man kann deshalb unterstellen, daß in der Praxis auch alle wichtigen Entscheidungen von überregionaler Bedeutung durch Verhandlungen zwischen den Vertretern der Landesteile zustande gekommen sind. Aber kann man daraus schließen, daß in dieser dritten Variante die Entscheidungsstruktur nach einer Neugliederung praktisch nicht anders funktionieren werde als bei den auch derzeit immer möglichen Verhandlungen zwischen selbständigen Ländern?

Auf den ersten Blick gibt es immerhin einen wesentlichen Unterschied zwischen dem institutionalisierten Zwang zur einvernehmlichen Entscheidung innerhalb eines einheitlichen Bundeslandes und den grundsätzlich freiwilligen<sup>14</sup> Verhandlungen zwischen eigenständigen Ländern. Die kritische Differenz liegt in der jeweiligen "default condition" (Ostrom 1986), welche die Folgen der Nichteinigung bestimmt. Unter den Bedin-

---

13 Im konkreten Fall wäre überdies auch von den auf Hamburg hin orientierten Wählern in den schleswig-holsteinischen Randkreisen Widerstand gegen eine dauerhafte Benachteiligung der Großstadt zu erwarten.

14 Der Zwang zu Verhandlungen kann selbstverständlich nicht nur institutionell, sondern auch faktisch begründet sein - etwa, wenn ein für beide Seiten vorteilhaftes Vorhaben nur durch gemeinsames Handeln verwirklicht werden kann. Da die verhandlungstheoretische Literatur sich fast durchweg entweder auf institutionalisierte Verhandlungssituationen (US-Kongreß, EG-Ministerrat etc.) oder auf Verhandlungsgegenstände bezieht, die nur durch Vereinbarung geschaffen werden können (gleichwertige Abrüstung, Seerechtskonvention etc.), wird die Unterscheidung zwischen freiwilligen und erzwungenen Verhandlungen fast durchweg ignoriert, bzw. es wird implizit von den Bedingungen eines Zwangsverhandlungssystems ausgegangen.

gungen eines Zwangsverhandlungssystems könnte die Landesregierung bei Nichteinigung auch nicht entscheiden,<sup>15</sup> so daß der Status quo fort-dauern müßte, während im zweiten Fall das einzelne Land nach dem Scheitern von Verhandlungen<sup>16</sup> die Freiheit einseitiger Entscheidung zurückerhielt. Die Bedeutung dieses Unterschieds ist gravierend, solange die (nachfolgend zu erörternde) Möglichkeit von Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäften ausgeschlossen bleibt.

Wird bei *Zwangsverhandlungen* unterstellt, daß jede Partei für alle Projekte, die reale Auswirkungen auf die Interessen der anderen Seite haben, deren Zustimmung braucht, dann kann man (bei egozentrierter Interaktionsorientierung) auch erwarten, daß jede Seite die für sie nachteiligen Vorhaben durch ihr Veto blockieren wird. Auf einvernehmliche Zustimmung können dann nur dem Pareto-Kriterium entsprechende Vorhaben rechnen, die für beide Seiten vorteilhafter sind als der Status quo. In Abbildung 3 gilt dies für das Vorhaben A, nicht aber für Vorhaben B, obwohl dieses für die Gesamtregion vorteilhafter wäre.

Die sozialen Kosten von Zwangsverhandlungssystemen werden noch deutlicher, wenn man statt der bisher ausschließlich behandelten bilateralen Verhandlungen auch multilaterale Verhandlungssysteme in die Betrachtung einbezieht. Auch wenn man weiterhin von den mit zunehmender Komplexität steigenden Transaktions- und Informationsverarbeitungskosten absieht, wird die Einigung mit zunehmender Zahl von Beteiligten extrem unwahrscheinlich. Solange es dabei nur um Ja-Nein-Entscheidungen über einzelne Vorhaben geht, und solange jeder der Beteiligten sich nur an den eigenen Vor- und Nachteilen orientiert, ist das Ergebnis eines idealen multilateralen Zwangsverhandlungssystems die Kumulation von Veto-Positionen. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Beteiligten sich auf

- 
- 15 Die Praxis einstimmiger Entscheidungen kann sich trotz der formalrechtlichen Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen durchsetzen. Dennoch kann die latent drohende Majorisierung die Dauer von Verhandlungen und die Kosten der Einigung wesentlich vermindern. Dies war die Erfahrung des EG-Ministerrats nach der Einführung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen in der Einheitlichen Europäischen Akte (Dehousse/ Weiler 1990).
  - 16 Zumindest unter Partnern, die unter dem "Gesetz des Wiedersehens" stehen, übernimmt, wer sich überhaupt auf Verhandlungen einläßt, auch eine Verpflichtung zur ernstlichen Suche nach Einigungsmöglichkeiten. Der Abbruch der Verhandlungen und die Entscheidung für einen "Alleingang" muß also auch hier legitimiert werden, wenn nicht die Möglichkeit künftiger Verhandlungen aufs Spiel gesetzt werden soll.

irgendein Vorhaben einigen könnten, tendiert hier rasch gegen Null,<sup>17</sup> während eine am Kaldor-Kriterium orientierte ideale Hierarchie unbeeinflusst von der Zahl der Beteiligten immer sozial vorteilhafte Lösungen beschließen könnte.<sup>18</sup>

Auch in einem auf *Freiwilligkeit* gegründeten Verhandlungssystem wären selbstverständlich nur Vorhaben konsensfähig, die beiden Seiten zugleich Vorteile gegenüber dem Status quo bringen. Darüber hinaus hätte aber jedes Land dort weiterhin auch die Möglichkeit, alle in seiner Kompetenz stehenden Vorhaben durch einseitige Entscheidung zu verwirklichen, auch wenn diese für das andere Land nachteilig sind - und sogar wenn sie (wie Vorhaben C in Abbildung 3) unterhalb der Diagonale liegen und damit insgesamt mehr Schaden als Nutzen erzeugen. Daran ändert sich auch nichts beim Übergang zu multilateralen Verhandlungen. Im freiwilligen Verhandlungssystem schwindet dann zwar die Chance einvernehmlicher Entscheidungen, aber die Beteiligten behalten die Freiheit der einseitigen, aber möglicherweise sozial schädlichen Entscheidung.<sup>19</sup>

Bei wohlfahrtstheoretischer Beurteilung verfehlen also beide Varianten von Verhandlungssystemen das durch das Kaldor-Kriterium definierte Wohlfahrtsmaximum. Bei Zwangsverhandlungen können nicht alle wohlfahrtssteigernden Vorhaben verwirklicht werden - und mit steigender Zahl der Beteiligten tendiert die Wohlfahrtsproduktion gegen Null. Bei freiwilligen Verhandlungen dagegen werden tendenziell zu viele Vorhaben

17 Analytisch kann man die These durch ein Gedankenexperiment verdeutlichen. Wenn man unterstellt, daß die Beteiligten nur Vorhaben vorschlagen, die im eigenen Interesse liegen, und daß sie dabei die Interessen der anderen Beteiligten ignorieren, dann wäre bei zwei Beteiligten die Wahrscheinlichkeit, daß ein solcher Vorschlag entsprechend dem Pareto-Kriterium konsensfähig wäre  $p = 1/2$  (Abbildung 2). Bei drei Beteiligten säuke die Konsens-Wahrscheinlichkeit auf  $1/4$ , bei vier auf  $1/8$  und bei  $n$  Beteiligten auf den gegen Null tendierenden Wert von  $p = 1/2^{n-1}$ .

18 Nach dem gleichen Gedankenexperiment wäre im Zwei-Parteien-Fall die Wahrscheinlichkeit, daß der Vorschlag einer Partei dem Kaldor-Kriterium entspricht,  $p = 3/4$ , und diese Wahrscheinlichkeit nimmt mit zunehmender Zahl der Beteiligten nicht ab, weil dabei ja nicht nur zusätzliche Geschädigte, sondern jeweils auch zusätzliche "Nutzenträger" ins Spiel kommen.

19 Wenn man wiederum das gleiche Gedankenexperiment anstellt, so liegt unabhängig von der Zahl der Beteiligten die Wahrscheinlichkeit, daß ein für eine Partei vorteilhaftes einseitiges Vorhaben in der Gesamtbetrachtung mehr Schaden als Nutzen bringt, immer bei  $p = 1/4$ .

realisiert, da die Beteiligten die Freiheit behalten, auch über die Grenze des Kaldor-Kriteriums hinaus sozial schädliche (aber individuell vorteilhafte) Absichten durchzusetzen. Wenn man also wählen müßte, so würde man wohl, insbesondere bei mehreren Beteiligten, freiwillige Verhandlungen dem Zwangsverhandlungssystem vorziehen.<sup>20</sup> Im Vergleich zu einem idealen System der hierarchischen Koordination, so scheint es, wären jedoch beide Varianten von Verhandlungssystemen prinzipiell defizitär. Aber dieses Urteil wäre voreilig.

### 3 Ausgleichszahlungen

Bei den bisherigen Überlegungen wurde stillschweigend unterstellt, daß es bei Verhandlungen nur um Ja-Nein-Entscheidungen über ein abschließend definiertes Einzelvorhaben gehe. Oft ist aber entweder der Verhandlungsgegenstand selbst variabel, oder es gibt die Möglichkeit, einseitige Nachteile durch monetäre Ausgleichszahlungen auszugleichen. Wenn diese Möglichkeiten systematisch genutzt werden (und wenn Transaktionskosten weiterhin keine Rolle spielen), dann kann, so soll im folgenden gezeigt werden, das der hierarchischen oder unitarischen Entscheidung zugeschriebene Wohlfahrtsniveau sowohl in freiwilligen als auch in Zwangsverhandlungen ebenfalls erreicht werden.<sup>21</sup>

Betrachten wir zunächst die Möglichkeit von Ausgleichszahlungen unter den Bedingungen eines *Zwangsverhandlungssystems* (Abbildung 4). In der Grafik bezeichnet C ein für das Land X günstiges, aber für Y ungünstiges Vorhaben, das deshalb von Y abgelehnt werden müßte. Da jedoch der potentielle Vorteil ( $x_c$ ) den zu erwartenden Nachteil ( $-y_c$ ) übersteigt, könnte das Land X aus seinem "Gewinn" eine Ausgleichszahlung leisten, durch die das andernfalls drohende Veto abgewendet wird. Die Höhe der Ausgleichszahlung müßte mindestens den Betrag von  $(+y_c)$

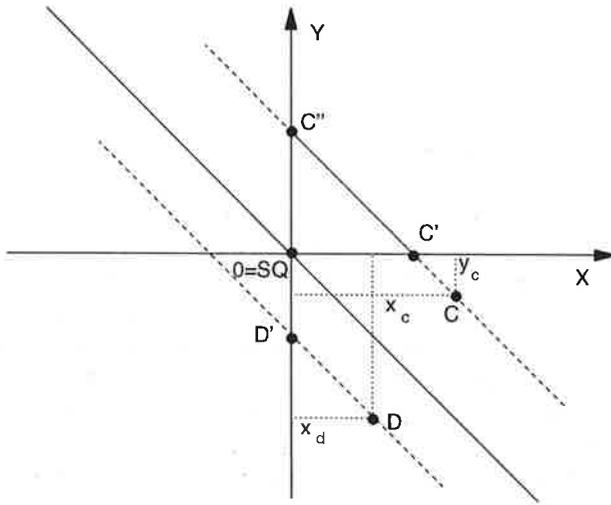
---

20 Naheliegende Schlüsse auf die Leistungsfähigkeit von Zwangsverhandlungssystemen wie der deutschen oder europäischen Politikverflechtung (Scharpf 1985) wären an dieser Stelle noch verfrüht.

21 Die These entspricht dem sog. Coase-Theorem (Coase 1960), demzufolge bei Abwesenheit von Transaktionskosten die Wohlfahrtseffekte einer staatlichen Intervention zur Korrektur externer Effekte auch durch freiwillige Vereinbarung zwischen den Beteiligten erzielt werden können.

erreichen, um Y schadlos zu stellen, und sie könnte den maximalen Projektgewinn ( $x_c$ ) nicht übersteigen. Das endgültige Verhandlungsergebnis müßte demnach auf der Strecke (C'-C'') gefunden werden.<sup>22</sup>

Abbildung 4: Ausgleichszahlungen bei Zwangsverhandlung

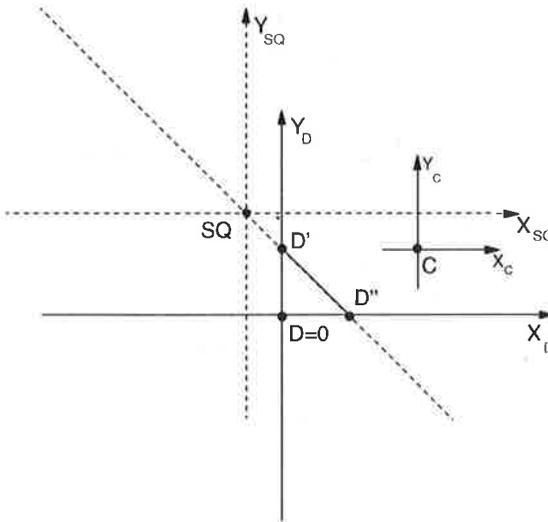


Wie die Grafik zeigt, sind Ausgleichszahlungen bei allen Vorhaben erfolgversprechend, deren Nutzen-Isoquante den nordöstlichen Quadranten schneidet, so daß Lösungen im Bereich des gemeinsamen Vorteils gefunden werden können. Wo das nicht der Fall ist, wie etwa bei Vorhaben D in Abbildung 4, kann in einem Zwangsverhandlungssystem auch durch Ausgleichszahlungen der Konsens nicht erreicht werden. Das maximal mögliche Ausgleichsangebot des Begünstigten reicht nicht aus, um dem Geschädigten das Veto abzukaufen. Im Ergebnis bedeutet dies, daß nur

22 Wenn Land Y ein Veto über Projekte des Landes X ausüben kann, hat es keinen zwingenden Grund, bei Verhandlungen von vornherein nur die minimale Entschädigung zu fordern. Auf die Probleme der Bestimmung des Verhandlungsergebnisses wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Vorhaben, die dem Kaldor-Kriterium entsprechen (die also in der Grafik oberhalb der durch die Funktion  $[(x + y) = 0]$  bezeichneten Diagonale liegen), durch Ausgleichszahlungen konsensfähig gemacht werden können, während alle Vorhaben mit negativer Nutzenbilanz durch Veto blockiert bleiben. Damit aber könnte, wenn man von Transaktionskosten weiterhin absieht, das Zwangsverhandlungssystem in der Tat genau denselben maximalen Wohlfahrtsgewinn erreichen wie ein ideales hierarchisches Entscheidungssystem.

Abbildung 5: Ausgleichszahlungen bei freiwilligen Verhandlungen



Wie aber würden die Vorhaben C und D in einem auf *Freiwilligkeit* angewiesenen Verhandlungssystem behandelt werden (Abbildung 5)? Da Y hier definitionsgemäß ein Veto nicht ausüben könnte, wäre X bei Nichteinigung in der Lage, beide Vorhaben einseitig zu verwirklichen. Für die weitere Analyse verschiebt sich damit der Nichteinigungspunkt vom Status quo zur Lokation von Vorhaben C bzw. von Vorhaben D. Das bedeutet aber, daß nun die beiden Parteien ihre Rollen vertauschen. Y hat jetzt ein Interesse daran, den von ihm präferierten früheren Status quo wiederherzustellen, was X durch seine bloße Weigerung verhindern

kann. Bei dieser Betrachtungsweise haben wir es also wiederum mit einem Zwangsverhandlungssystem zu tun - nur eben mit verändertem Nullpunkt und mit vertauschten Rollen.

Dementsprechend geht es nun darum, ob Y in der Lage ist, X von seinem Vorhaben durch Ausgleichszahlungen abzubringen - wobei der "Gewinn" aus dem diese zu bestreiten wären, in der Vermeidung des andernfalls eintretenden Schadens besteht. Die Grafik zeigt, daß dies nur bei Vorhaben D möglich ist, wo eine Verhandlungslösung rechts und oberhalb des neuen Nullpunkts auf der Strecke (D'-D'') gefunden werden könnte.<sup>23</sup> Bei Vorhaben C dagegen würde der potentielle Schaden des Y nicht ausreichen, um den Vorteil auszugleichen, den X aus der Verwirklichung des Vorhabens ziehen könnte. Im Ergebnis käme es also auch bei freiwilligen Verhandlungen zu Ausgleichszahlungen, durch die alle Vorhaben mit negativem Nutzensaldo verhindert werden, während alle dem Kaldor-Kriterium entsprechenden Vorhaben mit positivem Nutzensaldo durchgeführt werden können. Die aggregierten Wohlfahrtsgewinne wären also auch hier exakt ebenso groß wie unter den Bedingungen eines hierarchischen Entscheidungssystems.

Radikal unterschiedlich wären freilich die Verteilungsfolgen: Während bei freiwilliger Verhandlung der Geschädigte den potentiellen Schädiger für den Verzicht auf das Vorhaben bezahlt, muß unter einem Zwang zu einvernehmlicher Entscheidung der Initiator eines Vorhabens die den Geschädigten treffenden Nachteile ausgleichen. Ein genereller wohlfahrtstheoretischer Vorzug der einen oder der anderen Lösung läßt sich daraus zwar nicht herleiten (Coase 1960),<sup>24</sup> aber es liegt auf der Hand, daß so gegensätzliche Verteilungsregeln Konflikte provozieren können, die einer

---

23 Solche Angebote sind in der seriösen Praxis selten - vermutlich wegen der Nähe zur kriminellen Erpressung. Immerhin zeigen die Diskussionen über einen "Wasserpfeffig" (mit dem der Verzicht der Bauern auf grundwasser-belastende Pflanzenschutzmittel honoriert werden soll) oder über den Erlaß von Auslandsschulden zur Verhinderung weiterer Brandrodungen im brasilianischen Regenwald, daß die Lösung auch praktische Bedeutung hat.

24 Im Verhältnis zwischen Privaten entspricht dem Zwangsverhandlungssystem der Vorrang der (durch das Recht der unerlaubten Handlung geschützten) "Eigentumsrechte" des Geschädigten, das freiwillige Verhandlungssystem einem Vorrang der Eigentumsrechte des Schädigers. Coase hat gezeigt, daß die zugunsten der ersten Lösung vorgebrachten wohlfahrtsökonomischen Argumente der Pigou-Schule unhaltbar waren.

einvernehmlichen Regelung entgegenstehen. Darauf werde ich im übernächsten Abschnitt zurückkommen.

#### 4 Koppelgeschäfte

In der Praxis sind monetäre Ausgleichszahlungen auch im Verhältnis zwischen Gebietskörperschaften nicht selten. So wird in den organisatorisch fragmentierten US-amerikanischen Ballungsregionen die Effizienz öffentlicher Dienstleistungen (Polizei, Feuerwehr, Abfallbeseitigung, Schulen etc.) auch ohne hierarchische Koordination oder zentralisierte Leistungserbringung durch entgeltlichen Leistungsbezug zwischen den Gebietskörperschaften gewährleistet (Parks/ Ostrom 1981). Ebenso haben unter Bedingungen, die mit den Verhältnissen im Hamburger Umland durchaus vergleichbar sind, die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land sich auf ein "nordwestschweizer Lastenausgleichsmodell" geeinigt, das einen präzisen finanziellen Ausgleich für alle interregionalen Nutzen-Spillover-Effekte bei Krankenhäusern, Schulen, Hochschulen, Verkehrsbetrieben und gemeinsam genutzten Verwaltungseinrichtungen erreichen soll (Voß 1985).

Auch zwischen Hamburg und seinen Nachbarländern oder deren Kommunen gibt es in einigen Bereichen finanzielle Ausgleichsregelungen - so etwa bei der Verlängerung defizitärer U-Bahn-Strecken über die Landesgrenze hinaus oder bei der Erhaltung eines grenznahen Krankenhauses, das Hamburg andernfalls geschlossen hätte. Umgekehrt ist Hamburg selbstverständlich auch bereit, für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung oder für die Nutzung schleswig-holsteinischer Deponien und Müllverbrennungsanlagen einen kostendeckenden Preis zu bezahlen. Wenn trotzdem die Koordinationsprobleme zwischen Hamburg und seinen Nachbarländern nicht generell durch finanzielle Ausgleichszahlungen geregelt werden können, dann sind dafür vor allem zwei Gründe verantwortlich.

Zum einen geht es in vielen Fällen, in denen es zu langwierigen Auseinandersetzungen zwischen beiden Ländern kommt, gar nicht in erster Linie um Koordinationsprobleme, sondern um Verteilungsprobleme, deren bilaterale Regelung überdies durch den alle Länder betreffenden Verfassungsverstreit über den Länderfinanzausgleich erschwert oder blockiert wird. Darauf soll in einem späteren Abschnitt eingegangen werden. Zum zweiten und vor allem gibt es jedoch zwischen den norddeutschen Län-

dem Koordinationsprobleme, für die Ausgleichszahlungen im politischen Prozeß nicht als normativ akzeptabler Ausgleich angesehen werden. Das gilt grundsätzlich für politische Richtungskonflikte, wie sie in der Vergangenheit im Verhältnis zwischen Hamburg und seinen Nachbarländern im Bereich der Medienpolitik und der Energiepolitik aufgetreten sind. Hamburg hätte sich damals weder den beabsichtigten "Ausstieg aus der Kernenergie" noch seinen Widerstand gegen die Privatisierungspläne bei Rundfunk und Fernsehen für Geld abkaufen lassen können. Ein ähnlicher Konflikt über die Grundsätze der Abfallvermeidungs- und Abfallbeseitigungspolitik hat sich seit dem Regierungswechsel in Schleswig-Holstein entwickelt, wobei das Angebot von Ausgleichszahlungen insbesondere von den Kommunen, die als Deponiestandorte in Frage kamen, oft von vornherein mit dem Argument: "Wir sind doch nicht die DDR", abgewiesen wurde.

Die Einschränkung läßt sich generalisieren. Ebenso wie das Privatrecht bestimmte Güter als *res extra commercium* definiert, die nicht gekauft werden können, gibt es auch in der praktischen Politik Normen und eigensinnige Legitimitätsvorstellungen, durch die das ansonsten die effiziente Koordination ermöglichende Instrument monetärer Ausgleichszahlung außer Anwendung gesetzt wird.<sup>25</sup> Wann dieses Verbot eingreift, läßt sich jedoch nicht generell bestimmen, sondern hängt im konkreten Fall von der Art und Intensität der jeweiligen politischen Wertvorstellungen ab - und gewiß auch von den Knappheitsverhältnissen.<sup>26</sup> Nicht jeder kann sich zu jeder Zeit alle seine Skrupel leisten.

Aber auch wo der monetäre Ausgleich als illegitim zurückgewiesen wird oder aus anderen Gründen nicht in Frage kommt, können Verhandlungslösungen durch Koppelgeschäfte auf normativ akzeptable Weise erreicht werden. Anders könnten ja beispielsweise Koalitionsverhandlungen zwischen ideologisch divergierenden politischen Parteien niemals erfolgreich abgeschlossen werden. Man ist bereit, manche "Kröte zu schlucken", wenn nur sichergestellt ist, daß die andere Seite gleichwertige

---

25 In der ökonomischen Theorie werden derartige Phänomene derzeit unter dem Stichwort der "Nutzen-Anomalien" diskutiert. Vgl. Frey/ Eichenberger (1989, 1991) mit weiteren Nachweisen.

26 Das aus unseren Interviews stammende Zitat ("Wir sind doch nicht die DDR") unterstellt ja gerade, daß man bei extremer finanzieller Knappheit auch eine Mülldeponie gegen Bezahlung akzeptieren würde.

Opfer bringen muß.<sup>27</sup> Solche Paketlösungen sind aus den internationalen Rüstungskontroll- oder Seerechtsverhandlungen wohlbekannt (Tollison/Willet 1979; Stein 1980; Sebenius 1983; McGinnis 1986); sie haben innerhalb der Europäischen Gemeinschaften die Verhandlungen immer wieder über den toten Punkt hinweggebracht; sie werden beim "Log-Rolling" im US-Kongreß routinemäßig eingesetzt (Riker/ Ordeshook 1973; Weingast 1989); und auch bei Bund-Länder-Konflikten oder bei Konflikten zwischen den Ländern im Bundesrat werden sie nicht selten als Ausweg genutzt. Eben diese Lösung ist auch im Verhältnis zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein in der "Rahmenvereinbarung" von 1984 gefunden worden, mit der eine langjährige Blockade der Ressortverhandlungen durch die Koppelung von je für sich nicht konsensfähigen Maßnahmen im Bereich der Abfallbeseitigung, der Flughafenanplanung, des Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs überwunden wurde.

Die Beispiele sprechen dafür, daß die prinzipiellen Probleme der vergleichenden Gewichtung von Maßnahmen über qualitativ unterschiedliche Nutzendimensionen hinweg von den politischen Akteuren in einer für sie pragmatisch akzeptablen Weise bewältigt werden. Wenn man dies voraussetzt (oder wenn man unterstellt, daß nur Projekte in derselben Nutzendimension zur Diskussion stehen), dann kann die Funktionsweise von Koppelgeschäften in der Grafik<sup>28</sup> an zwei Beispielen verdeutlicht werden (Abbildung 6). Im ersten Falle liegen das von X favorisierte Projekt C und das von Y favorisierte Projekt D jeweils außerhalb des nordöstlichen Quadranten, aber oberhalb der Diagonalen. Bei getrennter Behandlung wäre in einem Zwangsverhandlungssystem<sup>29</sup> keines von bei-

---

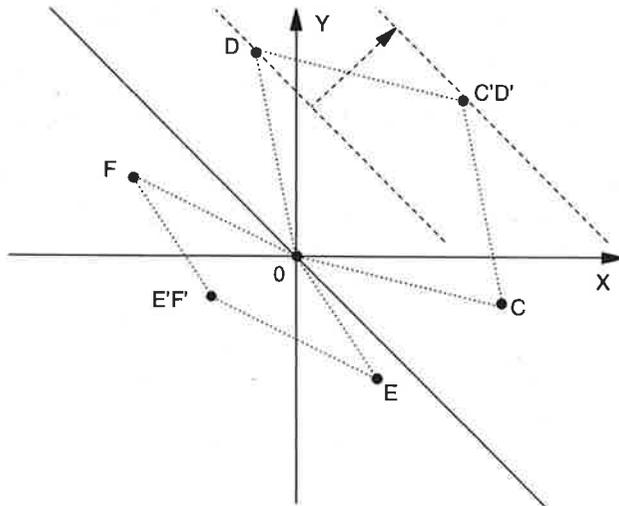
27 Die Frage nach der politischen Äquivalenz qualitativ differenter Leistungen ist, soweit ich sehe, theoretisch und empirisch noch weitgehend ungeklärt. "Casual empiricism" legt jedoch die Vermutung nahe, daß normativ hoch bewertete nicht-monetäre Nachteile der einen Seite nicht durch Geld und auch nicht nur durch komplementäre qualitative Vorteile ausgeglichen werden können, sondern (zumindest zusätzlich) auch ein spürbares nicht-monetäres "Opfer" der anderen Seite verlangen.

28 Die graphische Darstellung entspricht im Prinzip der von Sebenius (1983) vorgeschlagenen Formalisierung. Dort wird allerdings weder die Unterscheidung zwischen freiwilligen und Zwangsverhandlungssystemen noch die zwischen oberhalb und unterhalb der Diagonalen lokalisierten Projekte für die Analyse genutzt.

29 Bei Freiwilligkeit könnte jede der beiden Seiten das von ihr favorisierte Projekt

den konsensfähig, obwohl jedes von ihnen eine positive aggregierte Nutzenbilanz aufweist. Wenn die beiden Vorhaben jedoch gemeinsam verhandelt werden können, addieren sich auch Kosten und Nutzen nach dem Prinzip der Vektor-Addition, und das daraus resultierende Verhandlungsergebnis (Punkt C'D') liegt im nordöstlichen Quadranten und ist damit grundsätzlich konsensfähig.

Abbildung 6: Sozial nützliche Koppelgeschäfte



Umgekehrt könnte beim zweiten Beispiel unter den Bedingungen freiwilliger Verhandlungen<sup>30</sup> das Land X sein Vorhaben E trotz seiner negativen aggregierten Nutzenbilanz einseitig verwirklichen. Wenn es Y jedoch gelingt, auch ein eigenes Vorhaben F (mit ebenfalls negativer Nutzenbilanz) in die Verhandlungen einzubringen, führt die Vektor-Addition zu einem Verhandlungsergebnis (E'F') im südwestlichen Quadranten, in dem

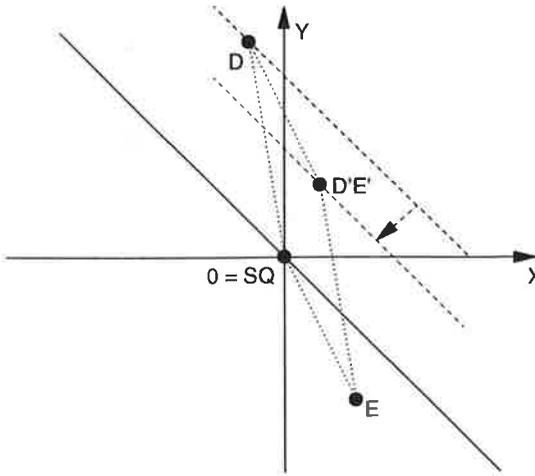
allein verwirklichen - was zum gleichen Gesamtergebnis führen würde.

30 In einem Zwangsverhandlungssystem wäre keines der beiden Vorhaben konsensfähig, was wiederum zum gleichen Endergebnis führen würde.

für beide Seiten der Netto-Nutzen negativ wird. Die rationale Folge ist der gleichzeitige Verzicht auf beide Projekte - womit dann auch die andernfalls zu erwartenden Wohlfahrtsverluste vermieden werden.<sup>31</sup> Insofern erweisen sich also Koppelgeschäfte als funktional gleichwertiger Ersatz für monetäre Ausgleichszahlungen.

Aber die bisher betrachteten Fälle sind nicht die einzig möglichen.<sup>32</sup> Im Zwangsverhandlungssystem könnte X auf das sozial vorteilhafte, aber ihm nachteilige Vorhaben D ja nicht nur mit dem ebenfalls sozial vorteilhaften Koppelangebot C, sondern auch mit dem sozial schädlichen Koppelangebot E reagieren (Abbildung 7).

Abbildung 7: Sozial schädliche Koppelgeschäfte (1)

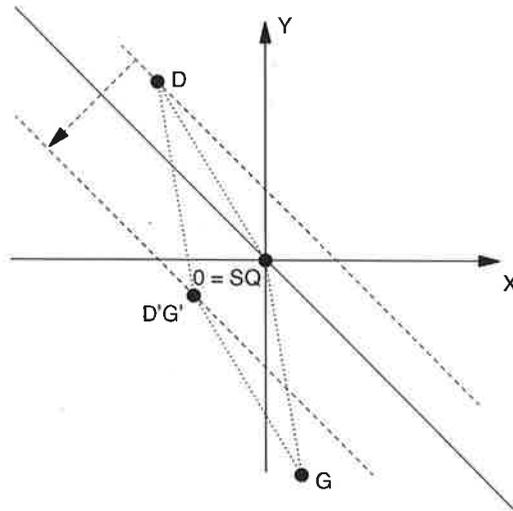


31 Es kann sich also bei stark asymmetrischen Interessenkonstellationen für den schwächeren Verhandlungspartner durchaus lohnen, Vorhaben mit negativer Nutzenbilanz bis zur Entscheidungsreife zu entwickeln, um damit das nötige Drohpotential für Paketverhandlungen in die Hand zu bekommen. Im Verhältnis zwischen den norddeutschen Ländern sind derartige Strategien keineswegs unbekannt.

32 Den Hinweis darauf verdanke ich Reinhard Zintl.

Da auch in diesem Falle das vektor-addierte Verhandlungsergebnis ( $D'E'$ ) im nordöstlichen Quadranten läge und damit für Y vorteilhafter wäre als die Nichteinigung, müßte dieser das Koppelangebot akzeptieren, wenn anders das Veto von X nicht zu überwinden ist. Umgekehrt könnte X in einem freiwilligen Verhandlungssystem auf das von Y beabsichtigte sozial vorteilhafte Vorhaben D auch mit der Androhung des sozial schädlichen Vorhabens G reagieren, und damit Y von seinem Vorhaben abbringen, weil das Koppelergebnis ( $D'G'$ ) für diesen schlechter wäre als der beiderseitige Verzicht (Abbildung 8).<sup>33</sup>

Abbildung 8: Sozial schädliche Koppelgeschäfte (2)



33 Die weitere Möglichkeit, daß (in einem freiwilligen Verhandlungssystem) eine Partei durch das Angebot eines vorteilhafteren Ersatz-Projekts von einem sozial schädlichen Vorhaben abgebracht werden könnte, wäre dagegen wohlfahrtstheoretisch unproblematisch. Das neue Projekt läge auf jeden Fall auf einer höheren Nutzen-Isoquante als das verhinderte.

Unter wohlfahrtstheoretischen Gesichtspunkten sind beide Lösungen unerwünscht, weil sie ein sozial schädliches Vorhaben ins Spiel bringen, und weil deshalb die erreichte Koppellösung jeweils auf einer niedrigeren Nutzen-Isoquante liegt als das Ausgangs-Vorhaben. Anders als bei monetären Ausgleichszahlungen (die grundsätzlich auf ein und derselben Nutzen-Isoquante ausgehandelt werden), können derartige Wohlfahrtsverluste bei Koppelgeschäften nicht ausgeschlossen werden, solange der Inhaber der Veto-Position das jeweilige Koppelvorhaben einseitig definieren kann. Darin liegt ein grundsätzlicher Nachteil des Log-Rolling und aller anderen Formen von Paketlösungen, der erklären kann, weshalb deren Wünschbarkeit in der wohlfahrtstheoretisch orientierten Public-Choice-Literatur nach wie vor umstritten ist (Mueller 1989: 82-87). Der Nachteil würde nur verschwinden, wenn Koppelvorhaben in großer Varietät zur Disposition stünden, und die Beteiligten jeweils durch Verhandlungen eine beiderseits vorteilhafte Kombination wählen könnten. Freilich müßte ein solcher Versuch der "positiven Koordination" auch die bisher nicht erörterten Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazität der Beteiligten steil ansteigen lassen (Scharpf 1972), und er setzt vermutlich auch eine kooperative oder auf "Problem Solving" gerichtete Interaktionsorientierung voraus (Groom 1991). Ehe darauf eingegangen wird, sollen jedoch die bisher zurückgestellten Verteilungsprobleme behandelt werden.

## 5 Verteilungskonflikte und Fairneß-Regeln

Die bisherigen Überlegungen haben insgesamt zu einem positiven Urteil über die potentielle Leistungsfähigkeit von nicht-hierarchischen, kontraktuellen Entscheidungsstrukturen geführt. Zumindest dann, wenn Ausgleichszahlungen normativ akzeptabel oder kompensierende Koppelgeschäfte möglich sind, kann im Prinzip sowohl in Zwangsverhandlungen als auch in freiwilligen Verhandlungen von egoistisch-rationalen Akteuren genau das gleiche Wohlfahrtsoptimum erreicht werden, das eine ideale Zentralinstanz in einem unitarischen Entscheidungssystem anstreben müßte. Woran aber liegt es dann, daß Verhandlungssysteme in der politologischen und ökonomischen Literatur zumeist eine so schlechte Reputation haben, und daß auch die bisherige Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern so eklatante Koordinationsdefizite hervorgebracht hat, daß die

Länderneugliederung trotz ihrer offensichtlichen Kosten für institutionelle und positionale Eigeninteressen immer wieder auf die politische Tagesordnung kommt?

Offenbar genügt es nicht für die Verwirklichung von Verhandlungslösungen, daß durch Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte die Möglichkeit von Lösungen im nordöstlichen Quadranten erzeugt werden kann, die für alle Beteiligten vorteilhafter sind als die Nichteinigung. Die ökonomische Theorie der Organisation (Alchian/ Demsetz 1972; Williamson 1975, 1985) sieht die Erklärung dafür in den - im Vergleich zu Markttransaktionen und hierarchischen Entscheidungen - hohen Transaktionskosten von Verhandlungssystemen. Aber die spezifischen Bedingungen für marktförmige Tauschbeziehungen lassen sich in vielen Bereichen nicht herstellen, und hierarchische Entscheidungssysteme sind, sobald man nicht allein den Idealfall betrachtet, ebenfalls mit gravierenden Informations- und Motivationsproblemen belastet (Downs 1967; Miller/ Moe 1986), so daß die These einer prinzipiellen Überlegenheit der einen über die andere Entscheidungsstruktur mit dem abstrakten Transaktionskosten-Argument allein kaum begründet werden könnte. Allerdings gibt es eine charakteristische Schwäche von Verhandlungssystemen, die in dieser Form in marktförmigen oder hierarchischen Entscheidungsstrukturen nicht auftritt. Gemeint sind die besonderen Schwierigkeiten einer einvernehmlichen Regelung von Verteilungskonflikten.

Im Markt werden Verteilungsfragen durch den Bezug auf den anonymen Preismechanismus neutralisiert. In der idealen Hierarchie dagegen, die definitionsgemäß auf die Zustimmung der Betroffenen zu einer einzelnen Entscheidung nicht angewiesen ist (sonst handelte es sich um ein faktisches Verhandlungssystem), können Verteilungsfragen explizit geregelt werden. Zwar müssen sich akzeptable Verteilungs- und Umverteilungsentscheidungen auf die (legitimationsbedürftige) generelle Autorität der Entscheidungsinstanz und auf (ebenfalls legitimationsbedürftige) generelle Entscheidungsregeln stützen können, aber sie sind in diesem Rahmen vom Widerspruch der konkret Betroffenen nicht abhängig. Verhandlungssysteme dagegen sind - anders als der Markt - zur expliziten Regelung von Verteilungsfragen gezwungen, aber sie sind dafür - anders als die Hierarchie - in jedem Fall auf das Einvernehmen der unmittelbar Beteiligten angewiesen. Deshalb tun sie sich schon mit der Verteilung der durch Koordination erreichbaren Wohlfahrts-Zugewinne schwer, und sie stehen vor fast unüberwindlichen Schwierigkeiten, wenn eine Umverteilung zu Lasten der Status-quo-Position eines Beteiligten verlangt wird.

Der tiefere Grund liegt in der gleichzeitigen Relevanz zweier inkommensurabler Bezugssysteme. Auf der einen Seite werden Verhandlungen bestimmt von den jeweiligen realen Machtverhältnissen und Gelegenheitsstrukturen, an denen sich die egozentrierten Interessenskalküle der Beteiligten orientieren müssen. Auf der anderen Seite impliziert die Einigung zumindest bei länger wirksamen Bindungen eine normative Verpflichtung, die auch Änderungen der relativen Machtverhältnisse und Interessenskalküle überdauern soll, und die deshalb - nach dem Motto: "Nichts ist dauerhaft geregelt, wenn es nicht fair geregelt ist" - die Gerechtigkeit oder Fairneß der Regelung schon bei den Verhandlungen ins Spiel bringt (Fisher/ Ury 1981; Raiffa 1982: Kap. 25). Die Schwierigkeit entsteht aus der Inkommensurabilität der beiden Bezugssysteme,<sup>34</sup> und sie stört die Suche nach pragmatisch akzeptablen Verhandlungslösungen insbesondere dann, wenn Umverteilungskonflikte ins Spiel kommen.

In freiwilligen Verhandlungssystemen entstehen Umverteilungskonflikte gerade aus der Tatsache, daß jede Seite die Freiheit einseitigen Handelns auch dann behält, wenn sie die andere Seite schädigt - wofür im Verhältnis zwischen Hamburg und seinen Nachbarländern die Erhöhung der Deiche an der Unterelbe ein Beispiel sein mag. Oben ist gezeigt worden, daß Vorhaben mit negativem Gesamtnutzen durch vereinbarte Ausgleichszahlungen vermieden werden können. Aber das impliziert, daß der potentiell Geschädigte bereit ist, den Schädiger für den Verzicht auf die Schädigung zu entschädigen. Diese Lösung wird immer dann prekär, wenn für den Benachteiligten die perzipierte Ungerechtigkeit zu einem eigenständigen Problem wird, das die Zustimmung zu einer - unter den gegebenen Bedingungen - pragmatisch vorteilhaften Verhandlungslösung blockieren kann. Dies mag erklären, weshalb Ausgleichszahlungen zur *Verhinderung* von Projekten mit negativem Nutzensaldo zwischen den Ländern offenbar nicht angeboten werden.

Ähnliche Probleme stellen sich in freiwilligen Verhandlungssystemen auch dann, wenn Maßnahmen der einen Seite positive externe Effekte für die andere Seite haben, ohne daß diese zu einer Kostenbeteiligung

---

34 Die hier unterstellte Trennung zwischen Gerechtigkeitsfragen und pragmatischer Interessenverfolgung unter den jeweils gegebenen realen Randbedingungen ist in unseren Interviews immer wieder deutlich geworden. Man kann auch nicht von einer stabilen ("lexikographischen") Priorität der einen oder anderen Orientierung ausgehen, sondern eher von einem situationsabhängigen "frame switching". Die Frage wird derzeit von Reinhard Zintl weiter untersucht.

gezwungen werden könnte. So unterhält oder subventioniert Hamburg aus eigenem Interesse Universitäten, Kliniken, Sonderschulen, Theater, Museen und Verkehrseinrichtungen, die von den Einwohnern (und Steuerzahlern) der Nachbarländer mitgenutzt werden. Solange der Stadtstaat aus rechtlichen<sup>35</sup> oder faktischen<sup>36</sup> Gründen nicht in der Lage ist, "Landesfremde" von der Nutzung auszuschließen, sehen die Nachbarländer auch keinen Anlaß,<sup>37</sup> auf die immer wieder erhobenen Hamburger Forderungen nach einer angemessenen Kostenbeteiligung (die unter den gegebenen Bedingungen auf eine Umverteilung hinauslief) einzugehen.<sup>38</sup> Dieser Zustand wiederum erscheint aus Hamburger Sicht so ungerecht, daß die Vorstellung, da seien zunächst noch offene Rechnungen zu begleichen, auch die Verhandlungen über - bei isolierter Betrachtung - konsensfähige Lösungen in anderen Bereichen belastet.

Das gleiche Problem kann sich nicht nur in freiwilligen, sondern auch in Zwangsverhandlungssystemen immer dann stellen, wenn der Ausgangs- oder Nichteinigungspunkt, dessen Lage die relative Vorteilhaftigkeit und damit die Konsensfähigkeit von Verhandlungslösungen bestimmt, von einer Seite als ungerecht (beispielsweise als "strukturelle Gewalt") abgelehnt wird. Da die Verteilungsgerechtigkeit des Nichteinigungspunkts in Verhandlungen, deren Lösungsraum durch den Bezug auf eben diesen

---

35 So verbietet etwa § 35 des Hochschulrahmengesetzes die Privilegierung von Landeskindern beim Hochschulzugang.

36 Bei Oper, Theatern, Museen und ähnlichen Einrichtungen, für die nicht-kostendeckende Benutzungsentgelte erhoben werden, stehen hohen Fixkosten sehr niedrige variable Kosten gegenüber. Mit einer Aussperrung auswärtiger Nutzer könnte man also die Gesamtkosten kaum vermindern und würde auf den Deckungsbeitrag der Nutzungsentgelte verzichten.

37 Immerhin haben jedoch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land für eben diese Art von Problemen in dem erwähnten "Nordwestschweizer regionalen Lastenausgleichsmodell" eine generelle und offenbar tragfähige Verhandlungslösung gefunden. Wenn eine derartige Lösung für Hamburg und seine Nachbarländer bisher nicht erreicht werden konnte, dann liegt dies auch an einem Sonderproblem, das in der Schweiz keine Rolle spielt: Im Länderfinanzausgleich gibt es bei der Berechnung der relativen Finanzkraft der Länder einen "Stadtstaatenbonus" von 35% für Hamburg und Bremen, der ihrem im Vergleich zu Flächenländern höheren Finanzbedarf Rechnung tragen soll. Die Nachbarländer sehen darin auch eine Abgeltung aller Leistungen, die Hamburg für sein Umland erbringt, und weigern sich schon aus diesem Grund, überhaupt in Verhandlungen über Hamburger Ausgleichsforderungen einzutreten.

38 Das gleiche gilt umgekehrt für die Nutzung des Umlandes als Naherholungsgebiet der Einwohner Hamburgs.

abgegrenzt wird, selbst nicht behandelt werden kann, bleibt der benachteiligten Partei nur der Versuch, diesen Ausgangspunkt und damit den Bezugsrahmen durch einseitige Aktion zu ändern. Statt der pragmatischen Verständigung auf den gemeinsamen Vorteil kommt es dann in Zwangsverhandlungssystemen zu scheinbar irrationalen Blockaden vorteilhafter Lösungen, während in freiwilligen Verhandlungssystemen Droh-Optionen entwickelt und einseitig schädigende Strategien verfolgt werden, welche nicht die Einigung anstreben, sondern zunächst einmal die ungerechte Ausgangslage verändern sollen. Wie bei Michael Kohlhaas erscheint in solchen Fällen die Virulenz des Gerechtigkeits-Arguments als ein Störfaktor, der im Ergebnis zu gravierenden Wohlfahrtsverlusten führen kann.

Aber selbst dann, wenn der Ausgangspunkt nicht in Frage gestellt wird und einseitig-schädigende Aktionen nicht zu befürchten sind, können Verhandlungslösungen durch die Auseinandersetzung um die Verteilung des Koordinationsgewinns blockiert werden. Zur Verdeutlichung sei eine Konstellation unterstellt, in der die Lösung zwar im nordöstlichen Quadranten liegt, aber in mehreren Varianten verwirklicht werden könnte, die sich in ihrer Attraktivität für beide Seiten deutlich voneinander unterscheiden.<sup>39</sup> Dies ist nicht nur bei Vorhaben zu erwarten, die von einem Land allein verwirklicht werden, sondern auch bei gemeinsamen Vorhaben, deren Lokalisierung, Dimensionierung, Ausgestaltung und Finanzierung fast immer eine Vielzahl von Varianten zuläßt.

Wenn diese Wahlmöglichkeiten sich in ihren Verteilungskonsequenzen deutlich voneinander unterscheiden, dann stehen die Verhandelnden auch dann vor schwer lösbaren Problemen, wenn jeder von ihnen jede der realisierbaren Optionen der Nichteinigung vorzieht. Da die Ablehnung irrational wäre, müßte das ultimative Angebot einer für die andere Seite besonders günstigen Lösung eigentlich angenommen werden - aber wer sich in diesem Sinne rational verhielte, müßte in der Verteilungskonkurrenz immer den Kürzeren ziehen. Wenn jedoch beide Seiten ultimative

---

39 Beispiele lassen sich im Verhältnis zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein leicht finden. So erscheint aus Hamburger Sicht ein kostengünstiger U-Bahn-Anschluß des Flughafens Fuhlsbüttel ausreichend, während Schleswig-Holstein den Ausbau auf den S-Bahn-Querschnitt fordert, der allein die Einbeziehung des Flughafens in den regionalen Bahnverkehr des Landes zulassen würde. Ähnlich umstritten war die Lokalisierung der von beiden Ländern geforderten zusätzlichen Autobahnverbindung nach Süden oder die fachliche Ausrichtung der in Schleswig-Holstein geplanten Technischen Fakultät.

Positionen formulieren, können die Verhandlungen scheitern - mit der Folge, daß nun beide schlechter dastehen, als wenn sie kapituliert hätten.

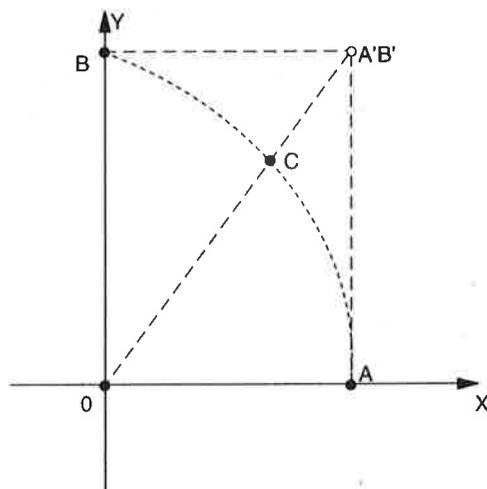
Aus diesem "Verhandlungsparadox" (Heckathorn 1980) sollen die Lösungskonzepte der analytischen Bargaining-Theorie herausführen (Nash 1950, 1953; Kalai/ Smorodinsky 1975; Osborne/ Rubinstein 1990). Sie unterstellen, daß die Beteiligten primär an der Realisierung von Koordinationsgewinnen interessiert sind, und daß sie deshalb die Verhandlungen auf keinen Fall scheitern lassen wollen. Innerhalb des nordöstlich des Nichteinigungspunktes gelegenen Verhandlungsraums (Abbildung 9) werden sie deshalb so lange alle Möglichkeiten für gemeinsam vorteilhafte Veränderungen ausnutzen, bis sie auf die durch äußere Gegebenheiten (bzw. durch die Grenzen ihrer Problem-Solving-Fähigkeit) bestimmte Pareto-Grenze oder "Kontraktkurve" B-C-A stoßen, auf der Verbesserungen für eine Seite nur noch auf Kosten der anderen erreicht werden können. Solange die Pareto-Grenze noch nicht erreicht ist, sind immer Produktions- und Verteilungsinteressen gleichzeitig relevant, während auf der Kontraktkurve selbst nur noch Verteilungskonflikte zu entscheiden sind. Hier sucht X Lösungen möglichst nahe bei A und Y Lösungen bei B durchzusetzen - allerdings unter der Zusatzbedingung, daß keine Seite die Verhandlungen scheitern lassen will. Für die Lösung des so definierten Problems bietet die analytische Bargaining-Theorie Algorithmen an, die man auch als Ergebnis einer Serie von kleinen Verhandlungsschritten interpretieren kann, bei der jeweils jene Seite die nächste Konzession anbietet, die an dem erreichten Punkt von einem Abbruch der Verhandlungen den größeren relativen Nachteil zu befürchten hätte (Harsanyi 1977: Kap. 8).<sup>40</sup>

Die analytisch begründeten Lösungskonzepte überwinden also die oben behauptete Diskrepanz der pragmatischen und der normativen Verhandlungsperspektive. Sie können einerseits als (experimentell freilich nicht besonders gut bestätigte: Bartos 1978; Willer/ Patton 1987) Hypo-

---

40 In der Grafik ist die von Kalai-Smorodinsky vorgeschlagene Lösung angedeutet, nach der das Verhandlungsergebnis sich proportional zum maximal erreichbaren Ergebnis beider Seiten verhalten soll - also durch den Schnittpunkt zwischen der Kontraktkurve und der Linie vom Nullpunkt zu dem nicht erreichbaren Idealpunkt (A'B') bestimmt wird. Das Ergebnis stimmt für die Mehrzahl der Situationen mit der in der Literatur favorisierten Nash-Lösung (Maximierung des Produkts der beiderseitigen Nutzen) überein; wo es abweicht, hat es bessere Gründe für sich (Heckathorn 1980).

Abbildung 9: Verhandlungslösungen



these über das wahrscheinliche Verhalten egoistisch-rationaler Akteure interpretiert werden, andererseits aber auch als normativer Vorschlag für "faire" Verhandlungslösungen, auf die prinzipiell einigungswillige Partner sich aus guten Gründen einlassen sollten. Wenn beide Seiten sich an solchen Fairneß-Normen orientieren, kann die andernfalls immer problematische Einigung wesentlich erleichtert und beschleunigt werden (Fisher/Ury 1981).

In diesem zweiten, normativen Sinne sind die Prämissen der Lösungs-Algorithmen einer kritischen Prüfung unterzogen worden, die zu gewissen Modifikationen, aber nicht zu einer grundsätzlichen Verneinung ihrer Plausibilität geführt haben (Barry 1989). Für die Praxis will das freilich noch nicht viel besagen, weil die in den Modellen unterstellten Randbedingungen höchst anspruchsvoll sind. Sie setzen "common knowledge" der Verhandlungssituation voraus und damit eine vorgängige Verständigung zwischen den Parteien über (1) die grundsätzliche Relevanz der von beiden Seiten behaupteten Wirkungen der Vorhaben, über (2) deren positive oder negative Bewertung (die im Falle von Richtungskonflikten durchaus konträr ausfallen kann) und über (3) die tatsächliche Inzidenz der behaupteten positiven und negativen Wirkungen. Wenn über diese

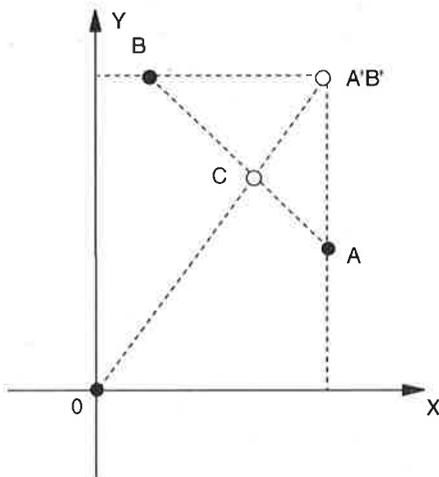
Parameter des Verhandlungsproblems Übereinstimmung erzielt werden kann, dann erscheint, wie Zintl in seinem nachfolgenden Beitrag zeigt, die weitere Verständigung auf einen fairen Kompromiß in der Tat als eine lösbare Aufgabe.

Aber das heißt noch nicht, daß dann auch in realen Verhandlungssituationen die Einigung durch die Orientierung an Fairneß-Normen immer erleichtert werden müßte - und zwar auch dann nicht, wenn man weiterhin von einer vollständigen beiderseitigen Kenntnis der Verhandlungssituation ausgeht. Die analytischen Lösungskonzepte setzen nämlich immer Verhandlungen über kontinuierlich variable Lösungen voraus; wenn statt dessen aber nur diskrete Optionen zur Wahl stehen, dann bricht die Diskrepanz zwischen pragmatischer Interessenverfolgung und Fairneß-Orientierung erneut auf. Unter solchen Bedingungen würde die Orientierung an expliziten Fairneß-Kriterien die Einigung nicht mehr erleichtern, sondern sie gerade erschweren. Ein Beispiel mit zwei möglichen Optionen mag dies illustrieren (Abbildung 10). Es entspricht der spieltheoretischen Konstellation eines Battle of the Sexes, in dem beide kooperative Optionen (A oder B) zwar im Vergleich zum Scheitern der Verhandlung für beide Seiten vorteilhaft, aber im Vergleich zu der (hier nicht realisierbaren) "fairen" Lösung C jeweils für eine der Parteien nachteilig wären (Heckathorn/ Maser 1987). Je größer nun die relative Bedeutung des Fairneß-Kriteriums für die Entscheidung der Parteien ist, desto weniger akzeptabel muß jede der beiden realisierbaren Optionen der jeweils benachteiligten Partei erscheinen - und desto größer wird dann das Risiko, daß diese eher die Verhandlungen scheitern läßt, als daß sie sich auf eine sie unfair benachteiligende Lösung einließe.<sup>41</sup>

---

41 Beispiele dafür sind etwa die langjährigen Auseinandersetzungen über die zusätzliche Autobahn-Elbquerung (Brücke oder vierte Tunnelröhre), um den Standort eines Großflughafens oder um die optimale Straßen- und Schienenverbindung nach Skandinavien. Ungeregelte Verteilungskonflikte zwischen den norddeutschen Ländern haben auch die Formulierung einer gemeinsamen Position gegenüber der Bundesbahn oder der bundesdeutschen und europäischen Forschungspolitik behindert und so zu der relativen Benachteiligung der Region beigetragen.

Abbildung 10: Unfaire Verhandlungssituation



Wenn es nicht möglich ist, durch Ausgleichszahlungen eine künstliche Kontinuität der verfügbaren Optionen herzustellen,<sup>42</sup> dann können auch hier nur Koppelgeschäfte zwischen Vorhaben mit komplementärer Nutzenverteilung eine Annäherung an die faire Gesamtlösung erreichen. Für das iterierte Battle of the Sexes-Spiel wird dazu üblicherweise die alternierende Bevorzugung der einen und der anderen Partei empfohlen. Aber so einfach werden die Dinge nur selten liegen, und je größer die sachliche, zeitliche und soziale Heterogenität der gegeneinander zu verrechnenden Projekte ist, um so schwieriger wird auch die Verständigung

42 In der Bargaining-Literatur wird - im Anschluß an das Verfahren zur kardinalen Nutzenmessung (von Neumann/ Morgenstern 1944) - die prinzipielle Anwendbarkeit von Verhandlungslösungen durch die Unterstellung gesichert, daß die Beteiligten ja statt über die diskreten Optionen selbst über Lotterien mit kontinuierlich variabler Wahrscheinlichkeitsverteilung verhandeln könnten (Axelrod 1970). Aber auch abgesehen davon, daß in der Praxis niemand so vorgehen würde, könnte dadurch nur die Fairneß der Lotterie ("Legitimation durch Verfahren") und nicht (wie bei Ausgleichszahlungen) die substantielle Fairneß des Ergebnisses gesichert werden.

zwischen den Parteien über die Ausgewogenheit der Gesamtlösung. Schon aus diesem Grund ist also der Versuch, grenzüberschreitende Koordinationsprobleme durch Verhandlungen zwischen den Ländern zu regeln, auf institutionelle Voraussetzungen angewiesen, welche sowohl die Herstellung von "common knowledge" über die Verhandlungssituation als auch die Verständigung über die Fairneß von Paketlösungen unterstützen.

## 6 Institutionelle Anforderungen

Einige Anforderungen an die institutionelle Struktur von Verhandlungssystemen zwischen den Ländern lassen sich unmittelbar aus den praktischen Voraussetzungen erfolgreicher Paketlösungen ableiten. Zum einen werden Vorhaben, die zur gegenseitigen Verrechnung in Frage kommen könnten, nicht immer zur selben Zeit entscheidungsreif (oder jedenfalls nicht Zugum-Zug implementierbar) sein. Wenn dennoch Paketlösungen gefunden werden sollen, dann stehen die beteiligten Länder nicht vor dem Problem der intertemporalen Saldierung von Kosten und Nutzen, sondern es müssen auch Vorleistungen erbracht werden. Darauf kann sich nur einlassen, wer darauf vertraut, daß die andere Seite zu einem späteren Zeitpunkt mit einer derzeit vielleicht noch gar nicht spezifizierbaren Konzession den Saldo wieder ausgleichen wird.

Da benachbarte Bundesländer einander prinzipiell nicht aus dem Weg gehen können, kann man zwischen ihnen grundsätzlich auch die Geltung der für sonstige Dauerbeziehungen charakteristischen Norm der Reziprozität (Gouldner 1960) unterstellen. Angesichts der prinzipiellen Freiwilligkeit<sup>43</sup> des Verhandlungssystems und der immer gegenwärtigen Möglichkeit von Regierungswechseln, Koalitionswechseln und Ministerwechseln erscheinen freilich bloß informelle Reziprozitäts-Erwartungen zu wenig belastbar, um riskante Vorleistungen allein darauf zu stützen. Die Funk-

---

43 In der Diskussion zwischen den Ländern hat auch die Idee einer der EG nachgebildeten "Norddeutschen Gemeinschaft" eine Rolle gespielt, welche im Effekt die Freiwilligkeit durch die rechtliche Verpflichtung zu einvernehmlichen Entscheidungen in bestimmten Fragen ersetzen sollte. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines derartigen Zwangsverhandlungssystems ist jedoch umstritten und die Wahrscheinlichkeit, daß die Landesparlamente dieser Selbstentmachtung zustimmen könnten, erscheint eher gering.

tionsfähigkeit des Verhandlungssystems hängt deshalb davon ab, daß eine rechtlich tragfähige Struktur geschaffen werden kann, durch die zumindest das "institutionelle Gedächtnis" für erbrachte Vorleistungen und die Bereitschaft zu künftigen Verhandlungen auch über allfällige Regierungs- und Personenwechsel hinweg gesichert wird.<sup>44</sup>

Zum zweiten gibt es gerade im Verhältnis zwischen Stadtstaaten und ihren Nachbarländern Politikfelder, in denen die Interessenkonstellationen typischerweise (und nicht nur im Einzelfall) asymmetrisch sind - so etwa, wenn Hamburg bei der Abfallbeseitigung immer von seinen Nachbarländern abhängig ist, während Schleswig-Holstein in der Verkehrswegebpolitik immer nur Forderungen präsentiert, die Hamburg erfüllen müßte. Wenn es hier also überhaupt Paketlösungen geben soll, so müßten diese politikfeld-übergreifend kombiniert werden. Das bedeutet einmal, daß sachlich ungleichartige Vor- und Nachteile (etwa Konzessionen bei der Abfallbeseitigung gegen bessere Verkehrsverbindungen) zwischen den Ländern politisch verrechnet werden müssen. Eine solche Saldierung des Inkommensurablen scheint zwar der jeweiligen politischen Spitze keine unüberwindbaren Schwierigkeiten zu bereiten, aber sie stellt hohe Anforderungen an die Loyalität einzelner Ressorts in den Ländern. Sie und ihre politische Klientel müßten von Fall zu Fall zu einseitigen Zugeständnissen bereit sein, da sie ja typischerweise auch bei ausgeglichener Gesamtbilanz von den "Gegenleistungen" des anderen Landes nicht unmittelbar begünstigt würden. Das Problem wiederholt sich bei der Umsetzung von auf Landesebene ausgewogenen Paketlösungen in den davon höchst ungleich betroffenen Kommunen.

Zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein gelang es 1984 in der Tat, mit einer "Rahmenvereinbarung" zwischen Bürgermeister von Dohnanyi und Ministerpräsident Barschel eine ganze Reihe hoffnungslos festgefahrener Einzelverhandlungen in den Bereichen Abfallbeseitigung, Flughafenplanung, Straßenbau und Öffentlicher Personennahverkehr zu einem insgesamt konsensfähigen Paket zu verschnüren. Freilich zeigt das weitere Schicksal dieser Rahmenvereinbarung auch alle Schwierigkeiten solcher Lösungen. Zwar akzeptierten die jeweiligen Ressorts in beiden Ländern die Konzessionen, die ihnen in der Vereinbarung der Regierungschefs zugemutet worden waren, aber das von den Regierungen geschnürte Paket

---

44 Deshalb unser Vorschlag einer "Vertragsgemeinschaft" zwischen den beiden Ländern, welche die gemeinsamen Kabinettsitzungen mit ihrem administrativen Unterbau zu einer Dauereinrichtung machen soll (Scharpf/ Benz 1991).

wurde in den Landesparlamenten wieder ausgepackt und in seinen einzelnen Elementen von den jeweils zuständigen Fachausschüssen unter den dort relevanten Kriterien behandelt. Während hier negative Voten am Ende vermieden wurden, gab es größere Schwierigkeiten in den schleswig-holsteinischen Kommunen, welche die von der Landesregierung versprochenen Deponiestandorte akzeptieren sollten, und in den Hamburger Bezirken, die das Planungsverfahren für den von Schleswig-Holstein dringend gewünschten Autobahnzubringer zum Flughafen Fuhlsbüttel durchzuführen hatten. Kurz: Die Einigung zwischen den Regierungschefs mußte in Mehrebenen-Verhandlungen weiterbearbeitet werden, deren Ergebnisse durch die Rahmenvereinbarung zwar beeinflußt, aber keineswegs determiniert wurden.<sup>45</sup>

Theoretisch könnten die angeführten Probleme durch einen höheren Grad der regierungsinternen und landespolitischen Entscheidungs-zentralisierung überwunden werden, und ein gewisser faktischer Zentralisierungseffekt wird wohl auch unvermeidlicherweise von einer intensivierten Kooperation zwischen den Ländern ausgehen, wenn diese sich wie bisher auf die Regierungsebene konzentriert.<sup>46</sup> Allerdings zeigt die vor kurzem abgeschlossene Verfassungsreform in Schleswig-Holstein (Landtag Schleswig-Holstein 1989), daß eine formelle Stärkung der Zentralinstanzen dem gegenwärtigen Trend zuwiderliefe, und es ist jedenfalls noch nicht ausgemacht, daß die derzeit in Hamburg diskutierte Verfassungsreform (Curilla 1990) diesen Trend umkehren wird. Dennoch kann man unter den Bedingungen des bundesdeutschen Parlamentarismus von einer weitgehenden Integration der politischen Willensbildung (und deshalb von einer Annäherung der Bewertungskriterien) im Kabinett und in den Mehrheitsfraktionen ausgehen, und man kann deshalb auch erwarten, daß die Regierungen im allgemeinen entweder über genügend Autorität, Überzeugungskraft oder Sanktionspotential verfügen werden, um ihre Verhandlungsergebnisse auch in den Ressorts und in den Parlamenten durchzusetzen, oder daß

---

45 Der Mehrebenen-Charakter von Verhandlungen zwischen den Ländern wird in Kapitel 5 von Arthur Benz analysiert.

46 In der internationalen Politik wird allerdings mit zunehmender Dichte der "transnationalen" Interaktionen der traditionelle Primat der Außenpolitik (und damit der Regierungszentrale) immer mehr eingeschränkt (Keohane/ Nye 1971). Zwischen den norddeutschen Ländern wäre Hamburg auch durchaus an dezentralen Verhandlungen mit den Umland-Kommunen interessiert - ein Wunsch, dem sich jedenfalls Schleswig-Holstein aus leicht nachvollziehbaren Gründen widersetzt.

sie vorausschauend in der Lage sein werden, die nicht ausräumbaren politischen Widerstände schon in die eigene Verhandlungsposition zu integrieren.<sup>47</sup>

Wesentlich schwieriger erscheint dagegen die Umsetzung von Verhandlungsergebnissen auf der kommunalen Ebene, wo eigenständige Prozesse der politischen Willensbildung stattfinden, welche von den Landesregierungen typischerweise nur von außen beeinflusst werden können. In der Praxis der beiden Länder kommen dafür hierarchische Weisungsrechte und negative Sanktionsmittel kaum in Frage - in Schleswig-Holstein aus verfassungsrechtlichen Gründen und in Hamburg wegen der hohen politischen Kosten einer Ausübung des formell bestehenden Evokationsrechts des Senats gegenüber den Bezirken. Die Kommunen, die von einem zwischen den Ländern ausgehandelten Vorhaben negativ betroffen werden, haben also ein faktisch nicht überstimmbares Veto.

Wenn das so ist, und wenn eine Änderung der subjektiven Interaktionsorientierungen ausgeschlossen wird,<sup>48</sup> dann erfordert die Umsetzung von Vereinbarungen zwischen den Ländern auf einer zweiten Ebene weitere Verhandlungen zwischen der jeweiligen Landesregierung und den betroffenen Kommunen, in denen wiederum Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte die Einigung ermöglichen müßten. Solche Verhandlungen können im Prinzip bilateral zwischen der Landesregierung und der jeweils betroffenen Gemeinde oder sie können multilateral unter Einbeziehung

---

47 Dennoch wäre es nützlich, wenn neben der gemeinsamen Kabinettsitzung auch gemeinsame Beratungen der für Angelegenheiten der länderübergreifenden Kooperation zuständigen Parlamentsausschüsse institutionalisiert werden könnten (Scharpf/ Benz 1991).

48 Selbstverständlich wäre Kooperation leichter zu verwirklichen, wenn alle Beteiligten sich zu einer "kooperativen" Interaktionsorientierung entschlossen, die statt auf landes-, ressort- oder gemeindebezogene Vor- und Nachteile nur auf den gemeinsamen Nutzen sieht. In den Arbeitsgruppen der Ressorts, die der gemeinsamen Kabinettsitzung zuarbeiten, gab es in der Tat auch eine gewisse Bereitschaft, die Probleme aus einer "Als-ob-Perspektive" zu betrachten - nämlich so, als ob ein gemeinsames Bundesland schon existierte. Unter normativen Kriterien ist es freilich umstritten, ob ein solcher Einstellungswandel (unterstellt, er ließe sich herbeiführen) generell zu begrüßen wäre. Beamte und Politiker sind ihren Bürgern verantwortlich und haben nichts zu verschenken (Zintl in diesem Band). Demgegenüber könnte man darauf verweisen, daß gerade den Bürgern, von denen viele im Umland wohnen und in Hamburg arbeiten und einkaufen, die Landesgrenze eher als künstliche Behinderung denn als Bezugsrahmen ihrer Interessendefinition erscheinen muß.

aller Kommunen der Ballungsregion geführt werden. Dabei hat die bilaterale (oder sternförmige) Struktur des Verhandlungssystems den großen Vorteil der geringeren Komplexität und dementsprechend geringerer Transaktionskosten. Der Nachteil liegt, worauf Arthur Benz (Kapitel 5) hingewiesen hat, in der tendenziellen Überforderung der Ausgleichskapazität des Landes. Zwar werden, jedenfalls innerhalb der Ballungsregion, die Kommunen insgesamt von der Kooperation zwischen den Ländern profitieren, aber dabei werden die Vorteile der vom Nachbarland konzidierten Vorhaben (etwa eine bessere Verbindung zum Flughafen) typischerweise diffuser verteilt sein als die Nachteile jener Projekte (etwa einer Müllverbrennungsanlage), bei denen man dem anderen Land entgegenkommen müßte. Da das Land in bilateralen Verhandlungen kaum in der Lage wäre, auch die diffus begünstigten Kommunen für Kompensationsleistungen in Anspruch zu nehmen, müßte es die notwendige Zustimmung der konkret benachteiligten Standortgemeinden jeweils aus eigenen Mitteln erkaufen. Das wird, soweit Ausgleichszahlungen überhaupt in Frage kommen, zumindest teuer, während politisch plausible Koppelgeschäfte unter derartig restriktiven Bedingungen oft überhaupt nicht angeboten werden könnten.

Auf den ersten Blick scheint freilich die multilaterale Alternative nicht weniger problematisch. Mit der Zahl der Beteiligten steigt nicht nur die Zahl der gegeneinander abzuwägenden Optionen und Interessen (die vielleicht durch geeignete analytische Verfahren noch bewältigt werden könnte - Fraser/ Hipel 1984: Kap. 5), sondern - wie oben gezeigt wurde - auch die Wahrscheinlichkeit der Veto-Kumulation und damit der völligen Handlungsunfähigkeit des Verhandlungssystems. Im Vergleich dazu könnte ein idealer hierarchischer Koordinator auch im Verhältnis zwischen den Kommunen das Kaldor-Kriterium anwenden und damit im Prinzip alle Vorhaben verwirklichen, für welche die Gesamtbilanz der Vor- und Nachteile für alle betroffenen Kommunen positiv ist. Mit zunehmender Zahl der Beteiligten könnten hier nicht nur die anfallenden Kosten, sondern auch die diffusen Nutzen immer vollständiger erfaßt werden. Das Ergebnis der Ausweitung wäre also nicht die kumulative Beschränkung des Lösungsraums, sondern die progressive Annäherung an das theoretisch mögliche Wohlfahrtsoptimum. Aber wie soll dieses Ergebnis erreicht werden, wenn die hierarchische Koordination aus verfassungsrechtlichen oder faktischen Gründen ausgeschlossen ist?

Theoretisch könnten wohl Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte, wie oben für den bilateralen Fall gezeigt, auch in multilateralen Verhand-

lungen zur Lösung von Koordinationsproblemen eingesetzt werden. Die jeweils begünstigten Teilnehmer müßten die notwendigen Sonderopfer der Benachteiligten kompensieren, um so die drohenden Blockaden aufzulösen und eine Verwirklichung der im gemeinsamen Interesse der Region wünschenswerten Vorhaben zu ermöglichen. Daß dies jedoch in einem Netz von bilateralen Einzelverträgen geschehen könnte, erscheint angesichts der ungleichartigen Betroffenheit der Beteiligten so gut wie ausgeschlossen.<sup>49</sup> Dennoch erzeugt gerade das schmerzhaft erfahrene Koordinationsdefizit auch Anreize zur Schaffung von institutionellen Arrangements und zur Erbringung von Führungsleistungen, welche die Realisierung der durch bessere Koordination erzielbaren Wohlfahrtsgewinne begünstigen könnten (Hardin 1990; Miller 1990). Die Anforderungen, die derartige institutionelle Innovationen zu erfüllen hätten, lassen sich aus der bisherigen Analyse ableiten.

Wenn man davon ausgeht, daß die durch konkrete Vorhaben benachteiligten Kommunen auch weiterhin ein faktisches Veto ausüben können (daß also das multilaterale Verhandlungssystem nicht durch ein System der kollektiven Willensbildung ersetzt werden kann oder soll), dann hätten verbesserte institutionelle Arrangements vor allem zwei Bedingungen zu erfüllen. Zum einen müßten sie es den Beteiligten ermöglichen, die ausschließliche Orientierung an den jeweils eigenen Vor- und Nachteilen zu ergänzen durch die gemeinsame Kenntnisnahme von den die Region im ganzen (oder die Gesamtheit der beteiligten Kommunen) treffenden Vor- und Nachteilen. Nötig wäre also die Herstellung von "common knowledge" - d.h. von kognitiver Gemeinsamkeit<sup>50</sup> hinsichtlich der Ge-

---

49 Elinor Ostrom (1990: 119-125) hat gezeigt, daß hierarchische Koordination auch bei einer großen Zahl von Beteiligten durch vertragliche Regelungen ersetzt werden kann. So wurde etwa die Regulierung der Wasserentnahme in südkalifornischen Grundwasserbecken erreicht durch "contingent contracts" zwischen den Inhabern von Wasserrechten (die erst nach dem Beitritt von 80% der Rechtsinhaber wirksam wurden). Allerdings handelte es sich dabei im wesentlichen um gleichartige Verträge - in der Terminologie der Spieltheorie also um "compound games" und nicht um "n-person games" (Colman 1982: 162-166). Unter den hier unterstellten Bedingungen stünde einer ähnlichen Regelung die explosive Komplexität von  $[n*(n-1)/2]$  ungleichartigen Austauschbeziehungen entgegen, die simultan ins Gleichgewicht gebracht werden müßten. Die Verhandelnden stünden also vor den gleichen Schwierigkeiten, die auch die Möglichkeiten einer "positiven Koordination" zwischen Ressorts eng beschränken (Scharpf 1972).

50 Es läge nahe, hierfür auf die in der Literatur gebräuchliche Unterscheidung zwischen "policy network" und "policy community" (Wright 1988; Atkinson/

samt-Nutzenbilanz. Alle Beteiligten sollten wenigstens wissen, welche Vorhaben sich aus der Sicht der Gesamtregion überhaupt lohnen und welche schon wegen ihres negativen Gesamtnutzen nicht weiterverfolgt werden sollten.<sup>51</sup> Vielleicht, aber das geht schon einen großen Schritt weiter, wäre es dann auch möglich, über die bloße Bestandsaufnahme und Bilanzierung hinaus durch gemeinsames Problem Solving (Groom 1991) auch neue Vorhaben oder Varianten zu entdecken oder zu entwickeln, deren Nutzenbilanz für alle Beteiligten günstiger ausfällt als die der ursprünglich ins Spiel gebrachten Vorschläge.

Zum zweiten käme es in multilateralen Verhandlungen darauf an, die prozeduralen Bedingungen für den fairen Nutzensausgleich zwischen den jeweils Begünstigten und Benachteiligten zu verbessern. Zug-um-Zug-Koppelgeschäfte werden gewiß nur selten möglich sein. Gerade deshalb muß, wer ein Sonderopfer erbringen soll, sicher gehen können, daß auch die Begünstigten dies zur Kenntnis nehmen und anerkennen, und daß sie sich an ihre Verpflichtung zur Reziprozität auch morgen noch erinnern werden. Gleichzeitig käme es jedoch darauf an, den prinzipiell leistungsfähigen Mechanismus von monetären Ausgleichszahlungen soweit wie möglich für die Erleichterung der Konsensbildung nutzbar zu machen. Auf dieser Grundlage wäre es dann vielleicht sogar möglich, daß die Beteiligten generelle Kriterien für die "faire" Verteilung von Vorteilen und Lasten entwickeln, die es ihnen zumindest für bestimmte Klassen von Fällen ermöglichen, die Suche nach der sachlich besten Lösung von den Auseinandersetzungen um Verteilungsfragen zu entlasten (Scharpf 1988).<sup>52</sup>

---

Coleman 1991) zurückzugreifen. Aber die dort vorgeschlagene Definition der policy community als bloßer "population of actors" ignoriert gerade die hier betonte kognitive Gemeinsamkeit.

- 51 Es geht also nicht notwendigerweise darum, die - prinzipiell variable - "Ich-Wir-Identität" (Elias 1987) nun auf der regionalen *anstatt* auf der kommunalen Ebene zu fixieren, sondern es geht um die Voraussetzungen für ein kognitives "shifting of the level of analysis" (Ostrom 1989), das es den Beteiligten möglich macht, gleichzeitig oder *nebeneinander* ihre separaten und ihre gemeinsamen Interessen im Blick zu haben.
- 52 Dem entspricht unser Vorschlag eines "Regionalverbandes Unterelbe", in dem einerseits die im gemeinsamen Interesse der Region wünschenswerten Vorhaben gemeinsam definiert werden sollen, und der andererseits über einen durch Umlagen finanzierten gemeinsamen Förderfonds verfügen soll, aus dem wünschenswerte, aber für die jeweiligen Standortgemeinden unattraktive Vorhaben bezuschußt werden können (Scharpf/ Benz 1991).

Diese Anforderungen sind nicht utopisch, aber sie zeigen doch, daß in multilateralen Verhandlungssystemen schwierigere Bedingungen erfüllt werden müssen als in den - von der Bargaining-Theorie fast durchweg vorausgesetzten - zweiseitigen Verhandlungen zwischen einheitlichen Akteuren mit einer in sich konsistenten Präferenzstruktur. Nötig ist die aktive Suche nach Lösungen mit positivem Gesamtnutzen und das aktive Management des zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Ausgleichs individueller Vor- und Nachteile. Dies ist nicht gleichbedeutend mit der Etablierung einer den Beteiligten hierarchisch übergeordneten Entscheidungsinstanz (Ostrom 1990). Dennoch kann der Erfolg von multilateralen Verhandlungssystemen durch politische Führung, hegemoniale Präpondanz (Keohane 1984), externe Vermittlung oder Schlichtung (Hoffmann-Riem/ Schmidt-Abmann 1990) oder zumindest durch die Existenz eines gemeinsamen Stabes wesentlich erleichtert werden. Auf jeden Fall aber setzt das multilaterale Verhandlungssystem einen dauerhaften institutionellen Rahmen voraus, in dem nicht nur über je besondere, sondern auch über gemeinsame Interessen informiert, verhandelt und fair entschieden werden kann.

Wo das gesichert ist, da kann von einem generellen Vorzug der hierarchischen Koordination gegenüber Verhandlungslösungen nicht mehr ausgegangen werden. Beide können sich in ihren Entscheidungen dem Interesse der Gesamtregion nähern, wenn es gelingt, die prinzipiellen Probleme des interkommunalen, intersektoralen und intertemporalen Nutzensausgleichs pragmatisch und fair zugleich zu lösen, und beide können dieses ideale Ziel in der Praxis weit verfehlen. Der Unterschied zwischen beiden Koordinations-Modalitäten liegt dann in der charakteristischen Form und Tendenz solcher Abweichungen. Wo Verhandlungssysteme sich bei Dissens selbst blockieren und so daran gehindert werden, kollektiv vorteilhafte Vorhaben zu verwirklichen, da sind hierarchische Systeme trotz Dissens in der Lage, Vorhaben auch dann durchzusetzen, wenn sie kollektiv schädlich sein sollten. Es hängt von der jeweiligen Situation ab, welche von diesen charakteristischen Abweichungen das größere praktische Risiko bedeutet.

## Literatur

- Alchian, Armen A./ Harold Demsetz, 1972: Production, Information Costs, and Economic Organization. In: *American Economic Review* 62, 777-795.
- Atkinson, Michael M./ William D. Coleman, 1991: *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*. Ms. McMaster University. Hamilton, Ontario.
- Axelrod, Robert, 1970: *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markman.
- Baring, Arnulf, 1982: *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Barry, Brian, 1989: *Theories of Justice. A Treatise on Social Justice*. Band 1. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Bartos, Otomar J., 1978: Negotiation and Justice. In: Heinz Sauermaun (Hrsg.), *Bargaining Behavior*. Tübingen: Mohr, 103-126.
- Berger, Peter L./ Thomas Luckmann, 1969: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt: S. Fischer.
- Coase, Ronald H., 1960: The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Colman, Andrew, 1982: *Game Theory and Experimental Games. The Study of Strategic Interaction*. Oxford: Pergamon Press.
- Corbin, Juliet/ Anselm L. Strauss, 1990: Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 418-427.
- Curilla, Wolfgang, 1990: Zur Reform der Hamburger Verfassung. In: *Recht und Politik* 26, 79-85.
- Dehousse, Renaud/ Joseph H.H. Weiler, 1990: The Legal Dimension. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 242-260.
- Downs, Anthony, 1967: *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Elias, Norbert, 1987: Wandlungen der Ich-Wir-Balance. In: Norbert Elias, *Die Gesellschaft der Individuen*. Frankfurt: Suhrkamp, 207-315.
- Eschenburg, Theodor, 1963: *Herrschaft der Verbände*. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Fisher, Roger/ William Ury, 1981: *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.
- Fraser, Niall M./ Keith W. Hipel, 1984: *Conflict Analysis. Models and Resolutions*. New York: North Holland.
- Frey, Bruno S./ Reiner Eichenberger, 1991: Anomalies in Political Economy. In: *Public Choice* 68, 71-89.
- Frey, Bruno S./ Reiner Eichenberger, 1989: Should Social Scientists Care About Choice Anomalies? In: *Rationality and Society* 1, 101-122.

- Frey, Robert L./ J. Stacy Adams, 1972: The Negotiator's Dilemma: Simultaneous In-Group and Out-Group Conflict. In: *Journal of Experimental Social Psychology* 8, 331-346.
- Glaser, Barney G./ Anselm L. Strauss, 1967: *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Atherton.
- Gouldner, Alvin W., 1960: The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement. In: *American Sociological Review* 25, 161-178.
- Groom, A.J.R., 1991: No Compromise: Problem-Solving in a Theoretical Perspective. In: *International Social Science Journal* 127, 77-86.
- Hardin, Russell, 1990: The Social Evolution of Cooperation. In: Karen Schweers Cook/ Margaret Levi (Hrsg.), *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press, 358-378.
- Harsanyi, John C., 1977: *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckathorn, Douglas D., 1980: A Unified Model for Bargaining and Conflict. In: *Behavioral Science* 25, 261-284.
- Heckathorn, Douglas D./ Steven M. Maser, 1987: Bargaining and Constitutional Contracts. In: *American Journal of Political Science* 31, 142-168.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 1990: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden: Nomos.
- Kalai, Ehud/ Meir Smorodinsky, 1975: Other Solutions to Nash's Bargaining Problem. In: *Econometrica* 43, 513-518.
- Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility. In: *The Economic Journal* 49, 549-552.
- Kelley, Harold H./ John W. Thibaut, 1978: *Interpersonal Relations: A Theory of Interdependence*. New York: John Wiley.
- Keohane, Robert O., 1984: *Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye (Hrsg.), 1971: *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Landtag Schleswig-Holstein (Hrsg.), 1989: *Verfassungs- und Parlamentsreform in Schleswig-Holstein*. Bericht und Empfehlung des Sonderausschusses. Drucksache 12/218. Kiel.
- Lindblom, Charles E., 1977: *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Lindblom, Charles E., 1979: Still Muddling, not yet Through. In: *Public Administration Review* 39, 517-526.
- MacCrimmon, Kenneth R./ David M. Messick, 1976: A Framework for Social Motives. In: *Behavioral Science* 21, 86-100.
- Macneil, Ian R., 1980: *The New Social Contract. An Inquiry into Modern Contractual Relations*. New Haven: Yale University Press.

- Mayntz, Renate/ Friedhelm Neidhardt, 1989: Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten - eine empirisch-explorative Studie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, 370-387.
- McConnell, Grant, 1966: *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.
- McGinnis, Michael D., 1986: Issue Linkage and the Evolution of International Cooperation. In: *Journal of Conflict Resolution* 30, 141-170.
- Miller, Gary J., 1990: Managerial Dilemmas: Political Leadership in Hierarchies. In: Karen Schweers Cook/ Margaret Levi (Hrsg.), *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press, 324-348.
- Miller, Gary J./ Terry M. Moe, 1986: The Positive Theory of Hierarchies. In: Herbert F. Weisberg (Hrsg.), *Political Science. The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 167-198.
- Mueller, Dennis C., 1989: *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nash, John F., 1950: The Bargaining Problem. In: *Econometrica* 18, 155-162.
- Nash, John F., 1953: Two-Person Cooperative Games. In: *Econometrica* 21, 128-140.
- Neumann, John von/ Oskar Morgenstern, 1944: *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Osborne, Martin J./ Ariel Rubinstein, 1990: *Bargaining and Markets*. San Diego: Academic Press.
- Ostrom, Elinor, 1986: An Agenda for the Study of Institutions. In: *Public Choice* 48, 3-25.
- Ostrom, Elinor, 1989: Microconstitutional Change in Multiconstitutional Political Systems. In: *Rationality and Society* 1, 11-50.
- Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parks, R.B./ Elinor Ostrom, 1981: Complex Models of Urban Service Systems. In: *Urban Affairs Annual Reviews* 21, 171-199.
- Pruitt, Dean G. u.a., 1978: The Effect of Accountability and Surveillance on Integrative Bargaining. In: Heinz Sauermann (Hrsg.), *Bargaining Behavior*. Tübingen: Mohr, 310-343.
- Raiffa, Howard, 1982: *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Riker, William H./ Peter C. Ordeshook, 1973: *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, 1973: *Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes*. Bonn: Bundesminister des Innern.

- Scharpf, Fritz W., 1972: Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4. Opladen: Westdeutscher Verlag, 168-192.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 149-176.
- Scharpf, Fritz W./ Arthur Benz, 1991: *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Schulz, Ulrich/ Theo May, 1989: The Recording of Social Orientations with Ranking and Pair Comparison Procedures. In: *European Journal of Social Psychology* 19, 41-59.
- Sebenius, James K., 1983: Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. In: *International Organization* 37, 281-316.
- Stein, Arthur A., 1980: The Politics of Linkage. In: *World Politics* 32, 62-81.
- Tollison, Robert D./ Thomas D. Willett, 1979: An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations. In: *International Organization* 33, 425-449.
- Voß, Wolfgang, 1985: *Das nordwestschweizer regionale Lastenausgleichsmodell. Zielsetzungen, institutionelle Regelungen und ungelöste Probleme*. ARL Beiträge. Band 83. Hannover: Curt R. Vincentz Verlag.
- Wagener, Frido, 1969: *Neubau der Verwaltung. Gliederung öffentlicher Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Weingast, Barry, 1989: The Political Institutions of Representative Government: Legislatures. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 145, 693-703.
- Willer, David/ Travis Patton, 1987: The Development of Network Exchange Theory. In: Edward J. Lawler/ Barry Markovsky (Hrsg.), *Advances in Group Processes*. Band 4. Greenwich, CT: JAI Press, 199-242.
- Williamson, Oliver E., 1975: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

- Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Wright, Maurice, 1988: Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies. In: *Political Studies* 36, 593-612.

## Kapitel 4

# Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung

*Reinhard Zintl*

### 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, Kapitel 3 in diesem Band). 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.<sup>1</sup> Die Gegenstände, um die es hier geht, sind: Grenzüberschreitende Koordination der Wasserversorgung, Kanalisierung, Müllbeseitigung; Standortentscheidungen für Deponien, Kraftwerke, Kläranlagen; die Unterhaltung und Nutzung von Spezialkliniken, Sonderschulen, Theatern, Museen, Universitäten; regionaler Straßenbau und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV); 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 Netto-Erträge<sup>2</sup> 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 Koopera-

---

1 Das Material stammt aus der Studie Scharpf/ Benz (1991); soweit aus Interviews zitiert wird, werden die internen Codierungen angegeben; vgl. auch Scharpf (Kapitel 3) und Benz (Kapitel 5 in diesem Band).

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

tion 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 Eigenschaften der jeweiligen Produktionsfunktion, so etwa, wenn es um die optimale Größe öffentlicher Einrichtungen wie Kraftwerken oder auch Universitäten geht; manchmal schließlich liegt keineswegs unmittelbar 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-, Gewichtung- 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 unterschiedlichen Hemmschwellen 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 enthält angemessene Kooperationsanreize.

Die geringsten Schwierigkeiten bereitet das Thema "regionale Arbeitsteilung": Erträge fallen zunächst auf der Kollektivebene an, der Ausschluß Kooperationsunwilliger von den Erträgen der Kooperation findet auf ganz unproblematische Weise statt - wenn abgestimmtes Handeln nicht zustande kommt, entstehen keine Erträge. Unter Anreizgesichtspunkten nicht problematischer ist eine Reihe von Gegenständen, für die der Ausschluß auf Kollektivebene wirksam wird, obwohl Individuen als Nutzer auftreten - etwa Wasserversorgung, Kanalisierung, Deponien, Kläranlagen. Es spielt dabei keine Rolle, daß die eigentliche Nutzung auf der nächsttieferen Ebene stattfindet - mit einer Gebietskörperschaft werden alle ihre Mitglieder ausgeschlossen. Viel komplizierter ist die Lage, wenn die Nutzung einer Maßnahme unmittelbar durch Individuen stattfindet und die politischen Einheiten, denen diese Individuen angehören, gar nicht unmittelbar in Erscheinung treten. Hier ist eine Fallunterscheidung angebracht, die folgende Merkmale der Konstellation verwendet: Zum einen kann eine öffentliche Leistung standortspezifisch oder standortunspezifisch sein - das bedeutet, daß eine Art "Quasi-Ausschluß" auf der Ebene der politischen Einheiten möglich bzw. unmöglich ist; zum anderen und unabhängig hiervon kann eine öffentliche Leistung 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 Kooperationsituation 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. Es ist nun unter Anreizgesichtspunkten sicherlich angemessen, die Nutzer für den "privaten" Teil individuell bezahlen zu lassen (Gebühren etc.), der "öffentliche" Teil hingegen sollte öffentlich finanziert werden.<sup>3</sup> Kostendeckende individuelle Gebühren, ob technisch realisierbar oder nicht, sind unter Allokationsgesichtspunkten unangemessen, 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 jeden-

---

3 Um sich das klarzumachen, sollte 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 aufweisen, die eigentlich das Kollektivgut darstellen (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). 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 über 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).

falls nicht unmittelbar die allokativ erwünschten Wirkungen haben: Angenommen, eine Gemeinde unterhält ein Krankenhaus, nimmt die Nutzer in bestimmter Höhe zur 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 Trittbrettfahrsituation 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 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 Kooperati-

ongewinne 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" Spielen zu tun,<sup>4</sup> die als Bargaining-Situationen bezeichnet werden.

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

- Sie sollten daran interessiert sein, sich in der Kooperation möglichst große Teile des Zugewinns zu sichern; sie sollten zugleich Kooperation zu ungünstigen Bedingungen der Nichtkooperation vorziehen, solange diese sie überhaupt noch besser als der Status quo stellt.
- 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.

---

4 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" (Crawford 1990: 217).

Der Prozeß kann dann etwa folgendermaßen stilisiert werden: 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. 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 Resultate eines so beschriebenen Prozesses unter Akteuren mit den beschriebenen Eigenschaften bzw. die theoretisch antizipierbaren Eigenschaften von Resultaten 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.<sup>5</sup> 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

---

5 Grundlegend ist hier nach wie vor 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).

die lediglich eine Hypothese über Abfolgen von Konzessionen und ihren Konvergenzpunkten ist.<sup>6</sup> In der präskriptiven Lesart handelt es sich um ein Konzept, das Empfehlungen an die Spieler zu Urteilen über annehmbare oder plausible Resultate abbildet (etwa: Ein rationaler Spieler sollte von einem rationalen Gegenspieler keine Konzessionen erwarten, die er selbst nicht machen würde). Entscheidend für die Interpretation der zweiten Lesart ist, daß es sich um eine Präskription sehr speziellen Charakters handelt - die Empfehlung stützt sich nicht auf spielexterne 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 spielexterne Gerechtigkeitsregel, sondern reflektiert Verhandlungsmacht, Drohpotentiale etc.

## 2.2 Übergangs- und Anwendungsprobleme

Die Resultate solcher Analysen können nun nicht unmittelbar in Hypothesen über den Verlauf realer Prozesse umformuliert werden. Jeder unmittelbare Übergang erzeugt zahlreiche "Anomalien", die nicht überraschen sollten: Kein Rational-Choice-Ansatz liefert ein Argument, warum reale Akteure sich nur an Klugheitsregeln und nicht an irgendwelchen anderen "Normen" orientieren sollten.<sup>7</sup> 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. Alles im vorhergehenden Unterabschnitt Gesagte charakterisiert zunächst einmal nur die Analyse der von allen sonstigen Kontexteigenschaften bereinigten, "puren", Verhandlungs-

---

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

7 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).

konstellation (vgl. hierzu ausdrücklich Myerson 1986: 29). Es ist "reine", nicht "angewandte" Spieltheorie. Jede vermeintlich unmittelbare Umformulierung in Verhaltensprognosen verwendet implizit Brückenhypothesen, die man explizieren sollte: Es handelt sich entweder um Hypothesen über bestimmte Eigenschaften der Akteure oder um Hypothesen über bestimmte Eigenschaften der Konstellation.

Verzichtet man auf eine ausdrückliche Charakterisierung der Konstellation, so setzt der Übergang von der reinen Theorie in die Anwendung eine extrem restriktive Stilisierung der Akteure voraus - 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.

Hält man eine solche Zurichtung der Akteure für unangemessen, so muß man sich also den Eigenschaften der Konstellation zuwenden. Damit aber die Wirkung von Konstellationsmerkmalen in theoretisch annehmbarer Weise berücksichtigt werden kann, muß man zuerst die Akteure aufwendiger beschreiben - Konstellationen müssen für sie eine Rolle spielen können.

Es genügt die folgende Skizze: Anstelle eines Innenlebens, in dem "Präferenzordnung" eine nicht weiter analysierbare Größe ist, sollten wir zunächst wenigstens zwei unterschiedliche Sorten von Bestimmungsgrößen von Präferenzordnungen unterscheiden - "Meinungen" und "Interessen".<sup>8</sup>

---

8 Für die Unterscheidung vgl. Hayek (1969a, 1969b). Sie ist analog der Unterscheidung zwischen "values" und "tastes" bei Arrow (1967, 1973) und der Unterscheidung zwischen "judgements" und "interests" bei Sen (1977, 1986).

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.<sup>9</sup> 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: Zunächst ist nur erkennbar, daß es voreilig ist, beobachtbare Situationen allein auf der Grundlage der Interessenkonstellation als Spiele diesen oder jenen Typs zu identifizieren. 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 den hiermit noch nicht erfaßten Teil, der erst die "subjektive" Situation bestimmt.<sup>10</sup> Die Unterscheidung von Meinungen und Inter-

---

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" (Harsanyi 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.

- 9 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.
- 10 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

sen 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.

Diese Einschränkung der Ansprüche eröffnet nun aber zugleich den Weg, auf dem der Anwendungsbereich von Rationalwahlmodellen in theoretisch annehmbarer Weise erweitert werden kann: Wenn es individuelle Meinungen im charakterisierten Sinne gibt, dann kann es auch "soziale Normen" geben, die den Individuen als Restriktionen ihrer Handlungsspielräume gegenüberstehen - damit die Akteure solche Normen als Restriktionen vorfinden können, muß es (nicht zu wenige) Individuen geben, die solche Normen als Meinungen verinnerlicht haben. Sozialwissenschaftlich interessant am Beitrag von Meinungen zu Situationsbestimmungen ist nun nicht der jeweils individuell-idiosynkratische Anteil, sondern derjenige Anteil, der sich in sozialen Normen niederschlägt. 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.<sup>11</sup> Auch diejenigen Beteiligten, die sich allein an ihren Interessen orientieren, finden

---

nicht etwa über Meinungen, sondern über die je individuellen Resultate der Zusammenführung von Interessen und Meinungen.

- 11 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.

die normative Einbettung der Situation zumindest als Restriktion ihres Handlungsspielraums vor. 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, daß die normativen Randbedingungen für bestimmte Akteurkonstellationen "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).<sup>12</sup> Die unmittelbare Übersetzung der Resultate der reinen Spieltheorie in Hypothesen über reales Handeln ist, allgemeiner gesagt, angemessen für die Analyse von Situationen, in denen externe Normen in dem Sinne irrelevant sind, als sie mit blanker Interessenverfolgung kompatibel sind.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Der Unterschied besteht darin, daß im ersten Falle von Einverständnis darüber ausgegangen werden

---

12 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).

13 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).

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

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.

### 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, wie verfolgen die Akteure hier ihre Interessen?

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 entweder zu machen oder aber 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. Natürlich 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. Es ist also ohne weiteres möglich,

daß der Konflikt für etliche Beteiligte allein ein Interessenkonflikt ist, 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 als Interessenkonflikt definierten Konstellationen 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. Solche Spiele sollen im folgenden als Anrechtsspiele bezeichnet werden.

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,<sup>15</sup> da nur sie einen Bezug zu eingebrachten Leistungen herstellt, so daß ohne Schwierigkeiten auch die Ge-

---

15 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 "Auszahlung(i) / Beitrag(i) = Auszahlung(k) / Beitrag(k)" repräsentierbar. Die von Mellers und Hartka präsentierte subtraktive Gerechtigkeitsvorstellung - also "Auszahlung(i) - Beitrag(i) = Auszahlung(k) - 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).

genrechnung 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 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 Probleme des "common knowledge" nicht einfach eine zusätzliche Komplikation der Modellbildung, ein Anreicherungsproblem,<sup>16</sup> sondern das eigentliche Thema der Akteure. Heterogenität wird zum gravierenden Problem: Zwar sind in kooperationssträchtigen Situationen die individuellen Interessen der Akteure rein formal 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 einerseits 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 - das ist der "heterogene" Fall); sie kann andererseits profitabel sein, weil es Größeneffekte, Skalenerträge, gibt (beide haben allein nicht genug Land und nicht genug Geld - das ist der "homogene" Fall). In Aufteilungsspielen macht das keinen Unterschied; geht es jedoch um Anrechte, 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

---

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

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 Aufteilungsprinzipien, 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.

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 den Akteuren "common knowledge" darüber unterstellt werden, daß es genau dort Konflikte gibt, wo es auch hier um Verteilungsfragen geht. 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 "interessenbe-

reinjigte 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 deskriptiv subsumiert und theoretisch gedeutet werden können. Haben wir es eher mit Aufteilungs- 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 Effizienz oder des ökonomischen Ertrags eines Vorhabens.<sup>17</sup> Die spezifischen Maßstäbe der Ertragsaufteilung fol-

---

17 Vgl. etwa Interview 2606AB1: "gerechte Verteilungsnormen" sind notwendig, "angemessene Beiträge" sollten geleistet werden; 0607AB3 und 2808AB1: Es ist nicht "einschbar", 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 Umland-Kreise gegeneinander erreichen konnte; 2607BS1: Hamburger Politiker werden in Schleswig-Holstein als "Schlitzohren" betrachtet, die Schleswig-Holstein "über den Löffel balbieren wollen"; 2607BS1: Schleswig-Holstein zeigt "keine Verantwortung"; 2808AB1: Hamburger weisen "Pfeffersackmentalität" auf, stellen "unverschämte Forderungen".

gen, soweit überhaupt ausdrücklich angesprochen, dem Äquitätsprinzip.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> An zweiter Stelle ist zu nennen die jeweilige lokale Vorgeschichte eines konkreten Aufgabenbereichs.

Zunächst zur Gesamtkonstellation: Die Einführung des Themas "Länderfinanzausgleich" in lokale Kooperationsverhandlungen bedeutet nicht, daß Konkurrenz bzw. Überlagerung ganz unterschiedlicher Verteilungsnormen besteht, also daß etwa zugleich allgemeine Umverteilungsziele und spezielle Fairneßziele der Lasten/Ertragsrechnung verfolgt werden. Allgemeine Fragen der Verteilungsgerechtigkeit mögen zwar umstritten sein, jedoch spielt das keine Rolle in der bilateralen Verhandlungssituation.<sup>20</sup>

- 
- 18 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: Schleswig-Holstein wollte nicht mehr als 10% der Kosten von Kaltenkirchen übernehmen, obwohl auf Hamburg der Verlust von 5.000 Arbeitsplätzen zukam; 1706BS1, 1707AB4, 0808AB2: Lastenverteilung ÖPNV sollte danach erfolgen, wo die Defizite anfallen.
- 19 Vgl. etwa 0706BS1; 0706BS2; 2706AB3; 0507AB2; 0907AB1; 1107AB2.
- 20 Welche Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit auf die regionale Verteilung anwendbar sind, hängt vom zugrundegelegten Föderalismuskonzept ab: Wenn man den Aspekt "Autonomie" zum dominanten Gesichtspunkt macht, sind unterschiedliche Ausstattungen der Teilstaaten überhaupt kein Gerechtigkeitsproblem (vgl. Sachverständigenrat (1990: 211) - nur Spillover-Probleme stellen eine Anspruchsgrundlage für Ausgleichszahlungen dar). Wenn man hingegen das "bündische Prinzip" betont, ist ein Ausgleich wenigstens insoweit legitim, als er eine Grundversorgung mit öffentlichen Leistungen sichert. Diese zweite Interpretation der Konstellation hat ihren Niederschlag im Grundgesetz gefunden und liefert den normativen Hintergrund zum Länderfinanzausgleich (Art. 72 GG: "... Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines

Es geht vielmehr um Subsumptions- und Operationalisierungsfragen: Umstritten zwischen Hamburg und den Nachbarländern sind vor allem zwei Eigenschaften des Länderfinanzausgleichs: Zum einen das Wohnortprinzip der Lohnsteuerzerlegung (ein Operationalisierungsproblem), zum anderen die Frage, welche Leistungen der Stadtstaaten für das Umland schon durch die "Einwohnerveredelung" des Länderfinanzausgleichs abgegolten wurden (ein Subsumptionsproblem).

Die Lohnsteuerzerlegung nach Wohnsitz ist eine rein buchungstechnisch begründete Regelung, die zwischen Flächenstaaten folgenlos bleibt, für Stadtstaaten jedoch angesichts des Übergewichts der Einpendler massive Auswirkungen hat (1982 etwa führte Hamburg 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 ÖPNV, 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

---

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 ..."). 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 Minimums (Bundesverfassungsgericht (1986: 832): "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") noch um eine Anwendung des Rawlsschen Differenzprinzips (weitestmögliche Anhebung des Ausstattungsniveaus der schlechtestgestellten Länder).

eine andere Regelung ihrerseits als intentionswidriger Transfer zu deuten wäre.<sup>21</sup>

Die "Einwohnerveredelung" berücksichtigt die Sonderlasten der Stadtstaaten pauschal schon in der Verteilungsformel. Die Anspruchsgrundlagen, aus denen "Sonderlasten" abgeleitet werden können, sind nicht völlig präzisiert und daher bis zu einem gewissen Grade interpretierbar; umstritten sind sie im Zusammenhang mit bilateraler Kooperation insbesondere dort, wo es um diejenigen Leistungen der Stadtstaaten geht, 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 Leistungs-Spillover kompensiert. Wenn der Länderfinanzausgleich solche Lasten bereits berücksichtigt, kann die Metropole sie nicht nochmals von den Anrainern einfordern.<sup>22</sup> Enthält der Länderfinanzausgleich diese Lasten hingegen nicht, so erhebt die Metropole berechnete Forderungen an die Anrainer.<sup>23</sup>

Beide Konflikte - sowohl der um die Lohnsteuerzerlegung als auch der um die Einwohnerveredelung - sind also 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.

- 
- 21 Vgl. einerseits den Normenkontrollantrag der Stadt Hamburg (Schuppert 1985: 35f.); andererseits Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (1985: 39ff.).
- 22 Was in diesem Falle stattgefunden hat, ist ein Transfer zwischen dem Umland der Metropole und der Gesamtheit der Länder - allenfalls diese könnten Kompensation fordern.
- 23 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).

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 Vorleistungen, die nach Meinung seiner Kritiker den spezifischen Status quo kennzeichnen. 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.<sup>24</sup>

Das Problem, vor dem die Akteure stehen, kann so skizziert werden: Es gibt einen Status quo, in dem der "Große" die nach seinen Kriterien optimale Menge des Kollektivgutes bereitstellt, während der "Kleine" auf dem Trittbrett reist ("SQ"). Eine wie auch immer bestimmte "faire" Kostenaufteilung wäre zwar für den "Großen" attraktiv, aber der "Kleine" hat keinen Grund, sich hierauf einzulassen. Nun sei der "Kleine" an Ausweitung der Leistung interessiert (etwa an einer Einbeziehung in das Schienennetz des ÖPNV). Hierfür zu zahlen ist er prinzipiell bereit - aber eben nur für den auf ihn entfallenden Ertragsanteil der Erweiterung, also den Zugewinnanteil (die resultierende Aufteilung sei "Z" genannt). Der "Große" hingegen wäre eher daran interessiert, daß nicht nur die Erweiterung, sondern die gesamte Menge fair finanziert wird (die resultierende

---

24 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.

Komplettlösung sei "K" genannt). Die (rein "interessenbezogenen") Präferenzordnungen der beiden Verhandlungsparteien sehen also wie folgt aus:

Für den "Großen" gilt:  $K > Z > SQ$

Für den "Kleinen" gilt:  $Z > SQ > K$

Offensichtlich ist Z dem Status quo hinsichtlich der jeweiligen Interessen pareto-überlegen. Ein Problem besteht aber genau deshalb, weil Meinungen eine Rolle spielen. Das Prinzip, das in Z auf die Erweiterung angewandt wird, macht zugleich SQ, in dem nicht nach diesem Prinzip verfahren wurde, zum offiziell verbrieften Ärgernis - der "Kleine" müßte ja einräumen, daß bisher nicht "fair" verfahren wurde. Normativ konsistent sind nur die "unfaire" Lösung SQ und die uneingeschränkt faire Lösung K (normativ konsistent sind natürlich auch die beiden hier aus offensichtlichen Gründen irrelevanten Alternativen "faire Umlage schon im Status quo" und "Trittbrettfahren auch bei Erweiterung"). Das zentrale normative Problem, das die Akteure lösen müssen, wenn sie kooperieren, also SQ verlassen wollen, besteht demnach 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.<sup>25</sup> 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.

Potentielle Konfliktgegenstände sind: Wie der Status quo und seine Veränderungen zu beschreiben sind, in welchen Dimensionen bewertet werden soll, 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<sup>26</sup>). 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 ÖPNV und in voller Schärfe für Industrieansiedlungspolitik. Solche Themen werden typischerweise nicht so sehr unter unmittelbar betriebswirtschaftlichen Kriterien wahrgenommen, sondern viel eher als Bestandteile regionaler Arbeitsteilung.<sup>27</sup> Die Situati-

- 
- 25 Das Problem ist völlig analog zu dem Problem gerechter Regeln bei Hayek: Gerech 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.).
  - 26 0808AB1: Im Zusammenhang mit Abfallbeseitigung stuft Schleswig-Holstein Mengen als "Vermeidung" ein, die Hamburg schon abgezogen habe.
  - 27 Z.B. Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (1985: 20): Hamburg 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

onsbeschreibungen hängen, wie erwartet, von Interessen ab. Für die Beurteilung des ÖPNV 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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup> Es ist deutlich zu erkennen, daß Argumente

---

des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) beteiligt. So trägt z.B. das Land 50% der Verluste von der 'Eisenbahngesellschaft Altona-Kaltenkirchen-Neumünster' (AKN)" (Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein 1985: 52). Wenn die Probleme 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 Umland-Gemeinden in einem Umfang zu belasten sind, der sie womöglich selbst unter Einschluß intangibler Erträge schlechter als der Status quo stellen würde.

28 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).

29 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,

nicht einfach 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 unterschiedliche Vermutungen darüber haben kann, ob sie nur ihrem engeren Standort oder der ganzen Region "Attraktivität" verschaffen.<sup>30</sup> Jedoch wird das prima facie fast uferlose strategische Potential, das mit intangiblen Größen verbunden sein kann, ganz offensichtlich nur sehr zurückhaltend genutzt. Vielmehr artikulieren die Akteure nur eine begrenzte Zahl von Bewertungsdimen-

---

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 ... 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".

- 30 Vgl. 0607AB3: Hamburg 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 Hamburg ja erst diese Dinge als öffentliche Leistung vorhalten muß, Hamburg zugute kommt und daher auch von Hamburg getragen werden sollte.

sionen, 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 ist, das sich in Außenbeziehungen kaum lösen läßt.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

## 4 Interpretation

### 4.1 Rolle und Charakter der geltenden Normen

Es ist also sicherlich deskriptiv angemessen, die betrachteten Interaktionen als Anrechtsspiele und nicht als Aufteilungsspiele zu charakterisieren. Hierfür und für die spezielle Geschäftsgrundlage der Spiele dürften die folgenden Merkmale der Verhandlungssituation zwischen föderativ verbundenen Gebietskörperschaften ausschlaggebend sein:

---

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

32 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 (Kapitel 3); McGinnis (1986); Sebenius (1983); Tollison/ Willett (1979).

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).

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 institutionell erwünscht, daß Gebietskörperschaften einander positiv berücksichtigen, jedoch kann diese Berücksichtigung nicht in Nutzeninterdependenzen bestehen.<sup>33</sup> Nutzeninterdependenzen würden ja vor allem dazu führen, daß die betriebswirtschaftliche Durchsichtigkeit politischer Entscheidungen zerstört wird und damit Verantwortlichkeiten verwischt werden. 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 nicht mangelnder Altruismus wahrgenommen, sondern der Versuch, sich Sondervorteile zu verschaffen.<sup>34</sup>

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.

---

33 Allgemeine Form  $U(i) = f[x(i), x(j)]$ ; altruistisch ist jede positive Nutzeninterdependenz, darunter die bei Scharpf (Kapitel 3) erwähnte "kooperative" Orientierung:  $U(i) = f[x(i)+x(j)]$ ; mißgünstig ist etwa die ebenda erwähnte "kompetitive" Orientierung:  $U(i) = f[x(i)-x(j)]$ .

34 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.

## 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.<sup>35</sup> In diesem Fall kann man Kollektive als "kollektive Akteure" getrost als einen Akteurtypus 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:

Es gilt allgemein, daß das Verhalten kollektiver Akteure im gerade charakterisierten Sinne in gewisser Hinsicht erheblich leichter zu deuten ist als das Verhalten von Individuen. Das liegt, sehr kurz zusammengefaßt, daran, daß das "Innenleben" solcher Akteure in weit höherem Maße äußerer Betrachtung zugänglich ist als das Innenleben von Individuen.<sup>36</sup> Dies erleichtert nicht nur die sozialwissenschaftliche Analyse, sondern vor allem den Verkehr der Akteure miteinander - was für die Betrachtung von außen gilt, trifft analog auch für die wechselseitigen Wahrnehmungen der Akteure selbst zu. 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 Verhandlungs-

---

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

36 Vgl. Geser (1990). Es ist zwar eine empirische Frage, unter welchen binnensstrukturellen 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.

partner 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 funktional gleichartig 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. Zugleich können sie 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.<sup>37</sup> Insgesamt sind diese Unterschiede jedoch so gering, daß man sicherlich von nahezu perfekten Voraussetzungen dafür sprechen kann, 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

---

37 Aus der Sicht des Umlandes: 2506AB2, 2606AB1, 0307AB1; aus der Sicht Schleswig-Holsteins: 0407AB1, 0507AB3; aus der Sicht Hamburgs: 1707AB1, 1408AB1, 2706AB3, 0908AB2, dazu die Interviews Dohnanyi, Münch. Vgl. auch Curilla (1990); Freie und Hansestadt Hamburg (1990). 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. Schließlich hat der erste Bürgermeister in Hamburg mangels Richtlinienkompetenz eine andere Stellung als der Ministerpräsident eines Flächenstaates.

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.<sup>38</sup> 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.

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

---

38 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, Kapitel 5).

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.<sup>39</sup> Es gibt also zwei gegenläufige Tendenzen - für jede konkrete Kooperationsituation 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 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,<sup>40</sup> nach außen jedoch, kann es Mei-

---

39 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 obendrein mit Arrowschen Konsistenzproblemen behaftet.

40 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.

nungen 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, Kapitel 5). 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 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

---

Kahneman/ Knetsch/ Thaler 1990, 1991). Dieser Effekt tritt interjurisdiktionell sicherlich ebenfalls auf.

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 Netto-Nutzen 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.<sup>41</sup> Wenn hingegen solche Cleavages nicht existieren, verringern sich mit steigendem Informationsniveau der Wähler die Möglichkeiten der Agenten, eigene oder fremde Prinzipale zu manipulieren.<sup>42</sup> Da im hier unter-

---

41 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).

42 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.

suchten Fall tiefgreifende Cleavages ganz 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 bei horizontaler Politikverflechtung 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 alle Male lösen? Was kann man von einer institutionellen Separation des Verhandlungsprozesses

von anderen Entscheidungsarenen erwarten? Welche Rolle kann die Basis spielen?<sup>43</sup> Der bisherige Befund legt die folgenden Vermutungen nahe.

### *"Konstitutionelle" Ebene*

Vertragliche Fixierung von Problemlösungen ist nur für ein einziges Konfliktthema möglich - allerdings ist es auch das Problem, das von allen Beteiligten als das gravierendste angesehen wird: Reichweite und Reichweitenbegrenzung von Gerechtigkeitskriterien bei Kooperationserweiterungen. Plausibel scheint es hier, Zurechnungsfragen, über die lokal gar nicht entschieden werden kann (hier: Lohnsteuererlegung) ganz aus bilateralen Verhandlungen herauszuhalten. Schwieriger ist es, Grenzziehungen der Berücksichtigung impliziter oder expliziter lokaler Vorleistungen (hier etwa: ÖPNV) in allgemeiner vertraglicher Weise 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 einverstandenem 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.

### *Separate Verhandlungsarena*

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

---

43 Der oben als ebenfalls für Kooperation wichtig erwähnte institutionelle Aspekt, das Problem der Strukturanalogie zwischen den Verhandlungspartnern, soll hier nicht weiter behandelt werden: Zwar könnten die Strukturasymmetrien im Prinzip konstitutionell beseitigt werden; 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.

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.<sup>44</sup> 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 involviert 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 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 wund reiben. Es ist erträglicher, daß etwa unterschiedliche Deckungsbeiträge erwirtschaftet werden, wenn einerseits niemand unmittelbar zuzahlen muß und andererseits sich niemand unmittelbar bereichert.<sup>45</sup> 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.

---

44 Vgl. die Einzelheiten des Vorschlages von Scharpf/ Benz (1991) zur Schaffung eines "Regionalverbandes Unterelbe".

45 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 konfliktrichtig 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.

*Einbindung der Basis*

Die Einbindung der Basis widerspricht nicht der institutionellen Eigenständigkeit des Kooperationsprozesses, von der gerade die Rede war. Es geht hier nicht mehr 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 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 Konflikte, die als Meinungskonflikte deklariert sind, unversöhnlicher ausgetragen werden als Konflikte, die als Interessenkonflikte deklariert sind. 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).<sup>46</sup> Darüber hinaus sollten möglichst offene Anhörungsprozeduren installiert werden.

---

46 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.).

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 Aufteilungsspiele. 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 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?

## 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, Kapitel 3). 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 jeweilig "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 Kommunikation 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 Institutio-

nen, 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 im 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 Präferenzintensitäten 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 Modus "freiwillige Kooperation" erfolgen - die Akteure sind nicht mehr anonym füreinander, und sie haben als Kollektivakteure ein anderes Innenleben als die Akteure des ersten Schritts. 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 Aufteilungs-*spiele*.

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.<sup>47</sup> 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 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.

---

47 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).

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 Konsens über Payoff-Matrizen mit möglicherweise durchaus wohldefinierten Lösungen 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.
- 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.
- Forrester, J.W., 1969: *Urban Dynamics*. Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Freie und Hansestadt Hamburg, 1990: *Neuordnung von Verfassung und Verwaltung in Hamburg*. Referentenentwurf.
- 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*. Bd. 2. 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: F.A. Hayek, *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr Siebeck, 206-231.
- Hayek, F.A., 1969b: Die Verfassung eines freien Staates. In: F.A. Hayek, *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. Ursachen der Finanzkrise - Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich*. 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.H. 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.H. 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, Bd. 25. Evanston, Ill.: 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. (Hrsg.), 1985: *Game-Theoretic Models of Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, A.E., 1991: Game Theory as a Part of Empirical Economics. In: *The Economic Journal* 101, 107-114.
- 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./ A. Benz, 1991: *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- 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 & 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.

# Kapitel 5

## Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen

*Arthur Benz*

### 1 Einleitung

In unserer Fallstudie zur horizontalen Politikverflechtung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein (Scharpf/ Benz 1991; Benz, Kapitel 2 in diesem Band) konnten wir trotz vielfacher Bemühungen um eine verbesserte Kooperation erhebliche Koordinationsdefizite feststellen, die von verantwortlichen Politikern, vor allem aber von betroffenen Unternehmen und Verbänden immer wieder beklagt werden. Dafür werden unterschiedliche Ursachen benannt. Lange Zeit gehörten die Regierungen Hamburgs und Schleswig-Holsteins verschiedenen Parteien an, was politische Richtungskonflikte begünstigte. Aber auch seitdem in beiden Ländern die SPD die Regierung stellt (in Hamburg regiert sie - nach langen Jahren der Alleinregierung - seit 1987 zusammen mit der FDP, in Schleswig-Holstein übernahm sie 1988 allein die Regierungsverantwortung), ist eine solche Situation nicht ausgeschlossen. Ferner scheinen unterschiedliche "Mentalitäten" eine effektive Zusammenarbeit zu erschweren.<sup>1</sup> Und schließlich sind die Beziehungen zwischen den Ländern in erheblichem Ausmaß durch Verteilungskonflikte geprägt, wobei sich insbesondere der Streit um die Lohnsteuererlegung und den Finanzausgleich<sup>2</sup> als hinder-

---

1 Interviews 1906AB3; 2105FS1; 2808AB1.

2 Hamburg fühlt sich durch die geltende Regelung benachteiligt, wonach die Lohnsteuer der in der Stadt arbeitenden, aber im Umland wohnenden Arbeitnehmer an das Nachbarland abgeführt werden muß. Darüber hinaus fordert Hamburg eine Besserstellung im Länderfinanzausgleich mit der Begründung, daß der Stadtstaat zentralörtliche Einrichtungen auch für die Bewohner des Umlands bereitstellt, die Nachbarländer also ohne Gegenleistung davon profitieren. Schleswig-Holstein sieht diese Leistungen im geltenden Finanzausgleich abgegolten, der den Stadtstaaten einen um 35% höheren Finanzbedarf zubilligt als den

lich für Verhandlungen erweist und dies auch in den Fällen, in denen es vorrangig um fachpolitische Fragen geht.

Daneben sind jedoch auch Ursachen für Kooperationsdefizite oder -schwierigkeiten festzustellen, die auf die Binnenorganisation der beteiligten Länder zurückzuführen sind. Landesregierungen, die mit Regierungen benachbarter Länder kooperieren, können sich nicht den Entscheidungsregeln, die innerhalb des Landes gelten, entziehen. Sie müssen sich gegenüber dem Landesparlament verantworten und gegebenenfalls Entscheidungsvorgaben, die durch die Parlamentsmehrheit gesetzt werden, beachten; sie müssen ferner dafür sorgen, daß Vereinbarungen zwischen Ländern in der Ressortkoordination und innerhalb der Fachverwaltung ausgeführt werden; und sie müssen schließlich in den Fällen, in denen die Kommunen für den Vollzug zuständig oder in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen sind, deren Zustimmung erreichen. In den untersuchten Ländern zeigt sich, daß die politischen und administrativen Strukturen und Prozesse innerhalb der beteiligten Länder entscheidend für den Erfolg oder Mißerfolg von Verhandlungen zwischen den Landesregierungen sind.<sup>3</sup>

Mit Problemen der innerorganisatorischen Umsetzung muß in Verhandlungsprozessen zwischen Gebietskörperschaften, Verbänden oder sonstigen Organisationen immer gerechnet werden. Gleichwohl determinieren sie nicht den Ablauf und die Ergebnisse von Verhandlungen. Mit wachsender Zusammenarbeit zwischen norddeutschen Landesregierungen verstärkten sich Klagen darüber, daß die Parlamente auf grenzüberschreitende Verhandlungen der Regierungen zu wenig Einfluß ausüben können<sup>4</sup> oder daß die Gemeinden in ihrer Autonomie bedroht sind.<sup>5</sup> Dies sind Indizien dafür, daß die Kooperation zwischen Landesregierungen ihrerseits Rückwirkungen auf die Entscheidungsstrukturen und -prozesse innerhalb der beteiligten Länder hat.

Für eine Theorie der horizontalen Politikverflechtung ist von wesentlicher Bedeutung, den Zusammenhang zwischen interorganisatorischen Verhandlungen und intraorganisatorischen Interaktions- und Entschei-

---

Flächenländern, und sieht sich wegen eigener Haushaltsprobleme nicht in der Lage, weitere Ausgaben oder Einnahmeverluste zu verkräften.

3 Interviews 0706FS4; 0806BS1; 0808AB1; 0907AB3; 1107AB1; 1707AB4; 1906AB1; 2006AB3; 2507BS3; 2606AB1; 2706AB2.

4 Interviews 1408AB1; 2606BS1; 2706AB1.

5 Interviews 0307AB1; 0407AB1; 0607AB3; 2506AB2; 2606AB1; 2706AB3.

dungsprozessen zu berücksichtigen. Unsere Fallstudie zeigt dabei, daß wir die Probleme und Leistungsfähigkeit von realen Verhandlungssystemen erst dann erkennen, wenn wir Organisationsstrukturen nicht als restringierende Determinanten betrachten, sondern als Merkmale von Entscheidungsarenen, die in Verhandlungsbeziehungen hineinwirken, ihrerseits aber auch durch diese beeinflußt werden. Man kann der tatsächlichen Wirkung organisatorischer Bedingungen nur gerecht werden, wenn man das wechselseitige Zusammenspiel der einzelnen Arenen untersucht. Der folgende Beitrag skizziert hierzu erste Überlegungen.

## 2 Mehrebenen-Verflechtung als theoretisches und praktisches Problem

Wenn Sozialwissenschaftler sich mit Interaktionen zwischen Organisationen, Verbänden, Gebietskörperschaften oder anderen "korporativen Akteuren" (Coleman 1974) befassen, dann wissen sie natürlich, daß es sich hierbei nicht um Einheiten handelt, die wie Individuen handeln und entscheiden. Sie sind sich bewußt, daß das "Handeln" dieser Akteure von den internen Strukturen bestimmt wird und das Ergebnis von im Innern ablaufenden Prozessen ist.<sup>6</sup> Wenn andererseits die Organisation selbst betrachtet wird, man sich also für die Binnenverfassung und die Entscheidungsabläufe zwischen den Mitgliedern interessiert, so wird kein Sozialwissenschaftler bestreiten, daß diese auch durch die "Organisationsumwelt" beeinflußt werden und daß die Umwelt wiederum durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Organisationen oder sonstiger sozialer Gebilde geprägt wird.

---

6 So schreibt etwa Stinchcombe mit Blick auf die Netzwerkanalyse: "The general point is that the units of ... network analysis of policy domains, namely formal organizations, are themselves networks of relations among positions, which is why they can act. The organizations are themselves often composed of still other organizations linked together in a complex and detailed system of interorganizational governance ... contracts and subcontracts, and similar constitutional agreements" (Stinchcombe 1989: 119). Ferner - in Fortentwicklung des Colemanschen Ansatzes - Vanberg (1982: 16-17), der auf den Zusammenhang zwischen Entscheidungen eines korporativen Akteurs über den Einsatz eines gemeinsamen Ressourcenpools und Prozessen der internen Verteilung des Ertrags aufmerksam macht.

In ihrem durchaus berechtigten Bestreben, die Komplexität ihres Forschungsdesigns nicht übermäßig zu steigern, neigen empirisch arbeitende Sozialwissenschaftler allerdings dazu, sich auf eine "Untersuchungsebene" zu konzentrieren und entweder die Binnenprozesse oder die "Umwelt" als exogene Randbedingungen zu behandeln. Damit umgehen sie nicht nur eine theoretische Herausforderung, sondern vernachlässigen auch ein praktisch relevantes Problem. Die theoretische Herausforderung liegt darin, das wechselseitige Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Handlungs- und Entscheidungsebenen und die darin angelegte Eigendynamik zu verstehen; das praktische Problem besteht in der Tatsache, daß gesellschaftliche Akteure mit diesen komplexen Zusammenhängen umgehen und sich auf die dadurch verursachten Unsicherheiten, Informations- und Koordinationsprobleme einstellen müssen (Franz/ Rosewitz/ Wolf 1986: 551).

Neuerdings gewinnen diese Probleme und die damit verbundenen theoretisch-analytischen Herausforderungen zunehmendes Interesse und dies sowohl im Rahmen organisations- bzw. institutionstheoretischer Analysen als auch in Diskussionen um akteurzentrierte (Rational-Choice) Theorien.<sup>7</sup> Im ersten Fall geht es um die Überwindung der Trennung zwischen intra- und interorganisatorischer Perspektive in einem "Paradigma", das intraorganisatorische Kooperation, Produktion, Herrschaftsausübung sowie Strukturbildung einerseits und Außenbeziehungen mit anderen Organisationen andererseits als sich wechselseitig bedingende Prozesse thematisiert (vgl. etwa Corwin 1987: 173-303; Fombrun 1986; Whetten 1982; Zey-Ferrell 1981). Im zweiten Fall geht es darum, die Konsequenzen

---

7 Berücksichtigung fand die hier angesprochene Thematik vereinzelt in der empirischen Verhandlungsforschung. Zu den wenigen Ausnahmen von Arbeiten, die sich mit den *wechselseitigen* Zusammenhängen unterschiedlicher Entscheidungsebenen auseinandergesetzt haben, gehört die Studie von Walton/ McKersie (1965) über Tarifverhandlungen, in der explizit die Ebenen der interorganisatorischen und intraorganisatorischen Bargaining-Prozesse unterschieden und Interdependenzen zwischen ihnen beschrieben wurden (ferner Frey/ Adams 1972; Druckman 1978). Dagegen behandeln die meisten Untersuchungen der Verhandlungsforschung, die binnenstrukturelle Faktoren von verhandelnden Organisationen berücksichtigen, lediglich einseitige Auswirkungen, wenn sie etwa die Konsequenzen von intraorganisatorischen Vertrauensvorschüssen, Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten auf das (interorganisatorische) Verhandlungsverhalten untersuchen. - Hinzuweisen ist ferner auf einige Untersuchungen der "industriellen Beziehungen", etwa Offe/ Wiesenthal (1980); Trinczek (1989); Weitbrecht (1969).

zen aus der Erkenntnis zu ziehen, daß gesellschaftliche Akteure (vor allem korporative Akteure) zum einen Probleme der internen Koordination divergenter Präferenzen zu bewältigen haben (Multiple-Self-Eigenschaft: Elster 1986; Wiesenthal 1990), sie zum anderen meist in mehreren interdependenten Interaktionszusammenhängen stehen, also - spieltheoretisch ausgedrückt - mehrere ineinander verschachtelte<sup>8</sup> oder verbundene<sup>9</sup> Spiele gleichzeitig spielen.

Organisationstheoretische Überlegungen und Rational-Choice-Ansätze stehen zur Zeit noch weitgehend unverbunden nebeneinander. Da sie beide jeweils unterschiedliche Aspekte der Mehrebenen-Problematik behandeln, liegt eine stärkere Zusammenführung nahe. Der mit dieser Forderung verbundene theoretische Anspruch kann im folgenden nicht eingelöst werden. Er soll aber dadurch untermauert werden, daß der Zusammenhang zwischen Interessenkonstellationen, Konfliktaustragung, Entscheidungsfindung und organisatorischen Strukturen beleuchtet wird.

Gerade bei der Untersuchung von Mehrebenen-Problemen ist es notwendig, nicht nur sachliche Interessenkonstellationen, sondern auch deren "Transformation" (Nedelman 1982: 52-80) durch Organisations-, Verfahrens- und Entscheidungsregeln in unterschiedlichen Kontexten, die ein Entscheidungsprozeß durchläuft, zu berücksichtigen. Die Entscheidungsfindung in Mehrebenen-Strukturen wird häufig erheblich erschwert, weil Lösungen von sachlichen Interessenkonflikten innerhalb einer Arena nicht mit Entscheidungen in anderen Arenen kompatibel sind, damit zwar Teillösungen gefunden werden, diese aber eine Gesamtlösung verhindern. Solche Situationen kommen nicht selten vor, weil institutionelle Mechanismen die Konfliktintensität und die Wahrscheinlichkeit inkompatibler Entscheidungen erhöhen können. Gleichzeitig können diese Mechanismen dazu beitragen, daß Verfahren der Konfliktbewältigung, die sich innerhalb einer Arena bewähren, durch die Verbindung zu anderen Arenen gestört werden.<sup>10</sup> Daraus leitet sich die These ab, daß Entscheidungsprozesse,

---

8 "Nested games": dazu Heckathorn/ Maser (1987: 145); Scharpf (1988); Tsebelis (1988, 1990).

9 "Connected games": Scharpf (1990); "two-level games": Putnam (1988).

10 Hinweise auf solche organisatorisch bedingten Inkompatibilitäten finden sich in der Korporatismus-Forschung; Korporatistische Arrangements etwa werfen für die Gewerkschaften erhebliche binnenorganisatorische Probleme auf, da die innerverbandliche Willensbildung anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegt als die Verhandlungsbeziehungen zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerorganisationen. Die binnenstrukturellen Gegebenheiten wiederum

die mehrere institutionell abgegrenzte Arenen tangieren, Gefahr laufen, durch unlösbare Konflikte blockiert zu werden. Dies gilt nicht für alle Mehrebenen-Konstellationen; verantwortlich hierfür sind vielmehr spezifische Strukturkombinationen in verbundenen Entscheidungsarenen, die allerdings im öffentlichen Sektor nicht untypisch sind und gerade Formen der horizontalen Politikverflechtung regelmäßig prägen. Im folgenden werden solche organisatorischen Konstellationen beschrieben, ihr Einfluß auf die Interessendefinition und Konfliktaustragung wird analysiert.

Wenn die These zutrifft, daß Entscheidungsprozesse in verbundenen Arenen infolge spezifischer organisatorischer Bedingungen zur Selbstblockierung neigen, dann kann ein Ausweg aus dem Dilemma nicht allein im Umgang mit sachlichen Interessen gefunden werden. Vielmehr setzt eine Problemlösung zunächst die Veränderung jener strukturellen Gegebenheiten voraus, die als Ursache von Blockaden identifiziert werden können. Daß sich entsprechende Strukturveränderungen als Ergebnis absichtsvoll koordinierten Verhaltens der Beteiligten entwickeln, ist eher unwahrscheinlich. Allerdings - und dies ist die zweite These, die im folgenden begründet werden soll - ist in verflochtenen Strukturen mit einer hohen organisatorischen Eigendynamik zu rechnen, die Möglichkeiten für zumindest situative Lösungen inkompatibler Konstellationen eröffnet.

Der hier gewählte analytische Ansatz birgt ein begriffliches Problem, das schon im Titel dieses Beitrags zum Ausdruck kommt. Wenn man - wie dies üblicherweise geschieht - von unterschiedlichen Ebenen spricht - etwa der intra- und interorganisatorischen Ebene -, so deutet dies auf die Vorstellung von einer Über-/Unterordnung der verbundenen Kontexte hin. Dies ist aber, selbst im Verhältnis zwischen intra- und interorganisa-

---

beeinträchtigen die Strategiefähigkeit der Gewerkschaften in tripartistischen Verhandlungen nicht unerheblich (Offe/ Wiesenthal 1980; Streeck 1981). Dieses Dilemma (Weitbrecht 1969: 254) wird jedoch nicht schon durch eine Homogenität der Strukturen verbundener Arenen beseitigt, weil selbst gleichartige Strukturen zu nicht kompatiblen Ergebnissen führen können. Das zeigt das Beispiel der "doppelten Politikverflechtung" (Hrbek 1986) zwischen den Europäischen Gemeinschaften, dem Bund und den Ländern, die gerade deshalb die Koordination zwischen europäischer, nationaler und regionaler Politik beeinträchtigt, weil auf jeder Ebene Einigungszwänge herrschen, die eine starke Bindung der Beteiligten an einen Konsens implizieren. Gerade dies reduziert aber die Verhandlungsspielräume in der jeweils anderen Arena beträchtlich und erschwert dort die Konsensfindung.

torischen Beziehungen, nicht notwendigerweise der Fall und darf begrifflich nicht unterstellt werden (vgl. dazu Chisholm 1989: 11-14). Wenn man, wie es in den einleitenden Ausführungen ebenfalls geschieht, die Bezeichnung "Spiele" verwendet, könnte der Eindruck entstehen, daß hier spieltheoretische Modellkonstruktionen übernommen werden sollen.<sup>11</sup> Diese müssen aber durch Berücksichtigung organisatorischer Variablen präzisiert und realitätsnah formuliert werden (vgl. Binmore 1991: 9). Ob dies im Rahmen formaler Modelle möglich ist, ist fraglich. Aus diesem Grund wird nachfolgend der Begriff "Arena" verwendet, wenngleich auch dieser wegen unterschiedlichen Verwendungen (etwa in der Policy-Forschung; vgl. Windhoff-Héritier 1987: 43-44) nicht unproblematisch ist. Als Arena sei ein institutionell abgrenzbarer Interaktionszusammenhang bezeichnet, der sich auf eine spezifische Aufgabenstellung bezieht.<sup>12</sup>

### 3 Akteure, Interaktions- und Entscheidungsregeln in den einzelnen Arenen

Arenen sind nicht mit formalen Organisationen identisch, sie lassen sich durch ihre Entscheidungsfunktionen bestimmen. Im vorgestellten Fall sind dies die Koordination und Kooperation zwischen den benachbarten Ländern, die Willensbildung und Entscheidungsfindung in den parlamentarischen Gremien, die Entscheidungsvorbereitung und -implementation in der Exekutive und in der Fachverwaltung sowie die Abstimmung zwischen Landespolitik und kommunaler Politik. Die entsprechenden Arenen können durch die beteiligten Akteure und die zwischen diesen geltenden Regeln der Interaktion und Entscheidungsfindung näher charakterisiert werden:

- 
- 11 Als Beispiel für eine spieltheoretische Modellierung verbundener Spiele vgl. McGinnis (1986), der allerdings Spiele mit identischen Akteuren untersucht ("issue linkage"), während es im folgenden um die Analyse von verbundenen Arenen geht, die sich nach dem Kreis der Beteiligten unterscheiden.
  - 12 Ein Politikfeld (policy) stellt den thematischen Bezugsrahmen dar, der mehrere Arenen verbindet, allerdings wirken die Leistungen einzelner Arenen in aller Regel in mehrere Politikfelder hinein. Die Grenzen von Arenen und Politikfeldern decken sich also nicht, da sie unterschiedlich definiert sind: zum einen organisatorisch (Arenen), zum anderen sachlich (Politikfelder).

(a) Die *Arena der grenzüberschreitenden Politik zwischen den Ländern* ist kaum durch formale Regeln strukturiert (sie entspricht der Konstellation, die Warren (1967: 405) als "social choice context" bezeichnete). Interaktionen können sowohl auf Konflikt als auch auf Kooperation gerichtet sein, d.h. einseitiges Handeln der Landesregierungen ist ebenso möglich wie kooperative Problemlösungen. Letzteres setzt die Einigung in bilateralen Verhandlungen voraus.<sup>13</sup>

Eine Einigung in Verhandlungen ist theoretisch gesehen auf drei Wegen erreichbar (vgl. u.a. Walton/ McKersie 1965; Fisher/ Ury 1981; Zartman 1988: 39-40): Beharren die Beteiligten auf ihren Standpunkten, so läßt sich unter Umständen eine Lösung erreichen, wenn zusätzliche Streitgegenstände oder Ressourcen einbezogen werden, die einen Tauschhandel (Koppelgeschäft) oder die Kompensation der nachgebenden Verhandlungspartei (Ausgleichszahlungen) zulassen (vgl. Scharpf, Kapitel 3 in diesem Band). Unter den gleichen Bedingungen und bei der Existenz beliebig variabler Lösungsmöglichkeiten kann ein Konsens erzielt werden, wenn die Partner durch wechselseitige Konzessionen ihre Standpunkte annähern, um einen Kompromiß zu finden.<sup>14</sup> Schließlich ist denkbar, daß aufgrund der Kommunikation in Verhandlungen Lernprozesse angestoßen werden, in denen die Beteiligten ihre Interessen neu definieren und so eine integrative Problemlösung erreichen (Problem Solving).

(b) In der *parlamentarischen Arena* werden im Zusammenwirken von Regierung, Parlamentsfraktionen und Parteien die Grundsatzentscheidungen der Landespolitik getroffen.<sup>15</sup> Die parlamentarischen Prozesse werden dadurch strukturiert, daß Entscheidungen nach der Mehrheitsregel zustande kommen und die Parteien versuchen müssen, die Mehrheit der Stim-

---

13 Die Beziehungen zwischen der Landesregierung und den Kommunen und zwischen benachbarten Landesregierungen unterscheiden sich nicht im Modus der Koordinierung, die in beiden Fällen durch Verhandlungen erfolgt. Unterschiede bestehen im Grad der institutionellen Verfestigung von Interaktions- und Kooperationsprozessen, der innerhalb des Landes höher ist.

14 Kompromisse unterscheiden sich von Tauschlösungen darin, daß sie ein schrittweises Zurücknehmen von Ausgangsforderungen in einem Konfliktfeld voraussetzen, während ein Tausch durch Angebot von Leistungen in einem anderen Konfliktfeld zustande kommt.

15 Die beiden Länder unterscheiden sich dabei darin, daß das Hamburger Parlament (Bürgerschaft) intensiver als der Landtag Schleswig-Holsteins in die Landesverwaltung eingreift, weil es, da für Landes- und Kommunalaufgaben zuständig, sich stärker mit konkreten örtlichen Problemen befaßt.

men zu erlangen. Interaktionen zwischen den Akteuren sind deshalb zum einen durch die Konkurrenz zwischen der Regierungspartei und der Opposition gekennzeichnet, zum anderen durch Verhandlungen zwischen den Parteien mit dem Zweck der Koalitionsbildung, wenn keine Partei über die absolute Mehrheit verfügt. Koalitionsverhandlungen richten sich neben dem Ziel der Sicherung einer stabilen Parlamentsmehrheit für die Regierung<sup>16</sup> auf die Festlegung programmatischer Schwerpunkte der Politik und die Zuweisung der entsprechenden Ressorts an die Koalitionsparteien (Laver/ Shepsle 1990: 874). Während der Legislaturperiode soll jede Partei - im Rahmen der Koalitionsvereinbarung - mit der Macht der von ihr besetzten Ressorts ihre eigenen Ziele verfolgen, ohne daß es zu Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern kommen muß. Die Konkurrenz zwischen der Parlamentsmehrheit und der Opposition resultiert aus der Verbindung zu einer weiteren Arena, nämlich der Öffentlichkeit und Wählerschaft (Fenno 1978). Die Parteien konkurrieren um Wählerstimmen und müssen deshalb zu anderen Parteien Alternativen bieten. Innerhalb der parlamentarischen Arena herrscht daher zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien ein Interaktionsstil der Konfrontation und Abgrenzung vor (Mayntz/ Neidhardt 1989<sup>17</sup>).

(c) In der *administrativen Arena*, also im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesverwaltung, liegen formal hierarchische Strukturen vor. Was im Kabinett entschieden wurde, ist innerhalb der Fachressorts auszuführen. Letztere sind dem verantwortlichen Minister untergeordnet, der Anweisungs- und Kontrollbefugnisse besitzt. Die Koordination zwischen den Fachressorts erfolgt in Verhandlungen im Kabinett, wobei aber dem Regierungschef letztlich die entscheidende Rolle zukommt. Allerdings verfügt der Hamburger Bürgermeister nicht wie der schleswig-holsteinische Ministerpräsident über eine Richtlinienkompetenz, ist seinen Ressortchefs also formal nicht übergeordnet.

---

16 Nach den Annahmen der älteren Koalitionstheorien geht es den Parteien im Koalitionsbildungsprozeß darum, die erforderliche Mehrheit zu erreichen, gleichzeitig aber einen möglichst hohen Anteil an Ministerposten zu besetzen. Aus diesen Erwägungen soll die "minimum winning coalition" angestrebt werden. Vgl. als Überblick über theoretische Ansätze und empirische Forschungen Nolte (1988).

17 Die explorative Untersuchung von Mayntz und Neidhardt hatte den Deutschen Bundestag zum Gegenstand. Aussagekräftige empirische Untersuchungen der Landesparlamente liegen nicht vor, es ist jedoch zu vermuten, daß die in der zitierten Studie gewonnenen Ergebnisse im großen und ganzen übertragbar sind.

In beiden untersuchten Bundesländern wird die formale Hierarchie im Verhältnis zwischen Regierung und Fachverwaltung überlagert durch sektoralisierte Interaktionsbeziehungen zwischen den Fachbeamten und ihrer Klientel. Bei hohem Differenzierungsgrad der Verwaltungsorganisation gerät die hierarchische Steuerung deshalb leicht in das von Miller und Moe analysierte Dilemma, für eine effektive Koordinierung die Eigenständigkeit der nachgeordneten Verwaltungseinheiten beschränken zu müssen, gerade dadurch aber zu riskieren, bei diesen Ausweichstrategien und Motivationsverluste auszulösen (Miller/ Moe 1986). Sie kann also Sektoralisierungs- und Fragmentierungstendenzen immer nur partiell überwinden. Gegenüber der politischen Führung gewinnen die nachgeordneten spezialisierten Verwaltungseinheiten aufgrund ihrer überlegenen Fachkompetenz und ihrer Verbindungen mit einflußreichen Interessengruppen an Einfluß und Autonomie. Die hierarchische Steuerung wird somit durch die Verselbständigung der Spezialisten auf der Abteilungs- und Referats-ebene und in den Sonderbehörden der Landesverwaltung begrenzt (für die Bundesebene: Mayntz/ Scharpf 1975: 97-105). Ihre Effektivität hängt neben den formalen Kompetenzen auch von der politischen Autorität des Regierungschefs, von dessen Führungsstil und von situativen Bedingungen ab (aus vergleichender Sicht: Cambell 1988: 57-63).

(d) In der *Arena der territorialen Politik*, in der die Landespolitik mit lokalen Interessen koordiniert wird, sind die Landesregierung, die Kommunen (Kreise und Gemeinden) sowie die Zusammenschlüsse von Kommunen<sup>18</sup> die wichtigsten Akteure. Das Verhältnis zwischen ihnen (das nur im Flächenland Schleswig-Holstein relevant ist, da es im Stadtstaat Hamburg keine autonome kommunale Ebene gibt<sup>19</sup>) ist, wenigstens

---

18 Neben den Landesverbänden der kommunalen Spitzenverbände ist in Fragen der Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein die Arbeitsgemeinschaft Hamburg-Randkreise von Bedeutung. In ihr haben sich die vier nördlich von Hamburg liegenden Umland-Kreise organisiert, um ihre Belange zu koordinieren und sie bei überörtlichen Maßnahmen gemeinsam gegenüber dem Land Schleswig-Holstein und der Stadt Hamburg zu vertreten (Arbeitsgemeinschaft Hamburg-Randkreise 1985: 12).

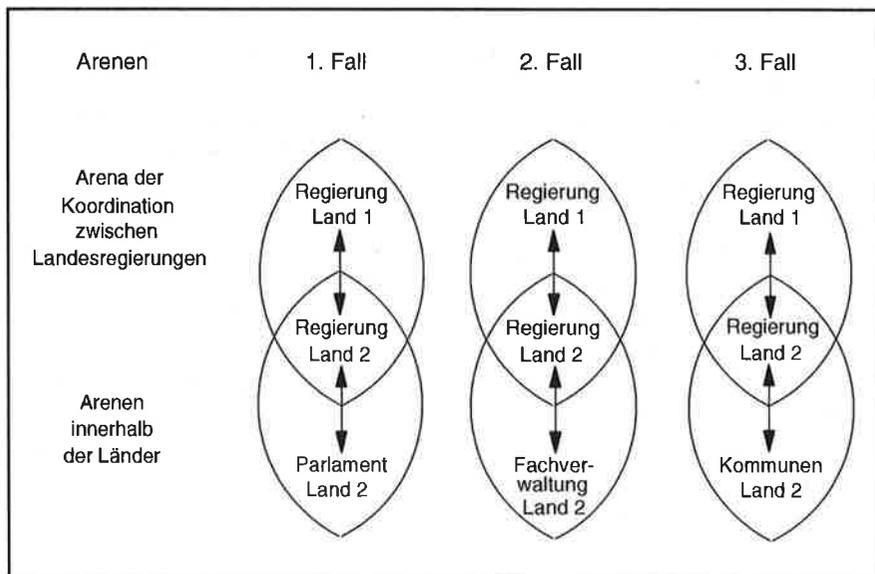
19 Gleichwohl spielen in Hamburg die rechtlich nicht als Selbstverwaltungseinheiten zu qualifizierenden Bezirke für die Landespolitik eine wichtige Rolle, da über die Bezirksorganisationen der politischen Parteien lokale Interessen vermittelt werden. Angesichts der Kompetenzvermischung zwischen Senat und Bezirksverwaltungen geraten die Regierung des Stadtstaats und die Vertreter lokaler Parteigruppierungen häufig in Konflikt miteinander (Hartwich 1990: 18).

soweit Aufgaben der Selbstverwaltung betroffen sind, als "föderative" Struktur einzuordnen, in der dezentrale Einheiten ihre Aufgaben im Rahmen zentraler Vorgaben erfüllen, für ihr Gebiet aber autonom sind. Im "übertragenen Wirkungskreis" nehmen die Kommunen Aufgaben des Landes wahr und unterliegen dessen Rechts- und Fachaufsicht. Konflikte zwischen Land und Kommunen werden meist in Verhandlungen gelöst. Das gilt selbst in Fällen, in denen das Land über rechtlich vorgesehene Eingriffsbefugnisse (Rechts- oder Fachaufsicht) verfügt. Dies trifft besonders für Länder wie Schleswig-Holstein zu, wo die Kreise und Gemeinden über eine starke politische Stellung verfügen (allgemein hierzu etwa Fürst/ Hesse/ Richter 1984; Hesse 1983). Dabei geht es um die Abstimmung von territorial definierten Interessen ("topocratic interests", Beer 1978: 17; Rhodes 1981: 86), die sich, was die Kommunen betrifft, vielfach auch mit institutionellen Eigeninteressen decken (Interesse am Erhalt der kommunalen Selbstverwaltungsbefugnisse).<sup>20</sup>

Alle genannten (und weitere hier nicht näher aufgeführte) Arenen sind in der Praxis der horizontalen Politikverflechtung miteinander verbunden, so daß sich in der Realität ein hochkomplexes Bild ergibt. Für die folgende Untersuchung muß diese Komplexität stark reduziert werden. Sie beschränkt sich auf die Zusammenhänge zwischen der grenzüberschreitenden Interaktion der beiden Landesregierungen sowie den Prozessen der Politikvorbereitung und -umsetzung in der Landesverwaltung, in den parlamentarischen Gremien und in Verhandlungsprozessen zwischen Land und Kommunen. Daraus ergeben sich drei analytisch unterscheidbare Konstellationen:

---

20 Man kann in den Beziehungen zwischen Land und Kommunen genauso mehrere verbundene Entscheidungsarenen unterscheiden wie bei der Kooperation zwischen Bundesländern, da die interagierenden Vertreter von Regierung, Verwaltung und Kommunen in die jeweiligen Kontexte auf den einzelnen Ebenen (Regierung/ Verwaltung - Landesparlament bzw. Landrat - Kreisparlament bzw. Bürgermeister/kommunaler Fachbeamter - Gemeinderat) eingebunden sind.



Von zentraler Bedeutung in verbundenen Arenen sind - wie noch zu zeigen ist - die Verbindungsstellen ("linking pins"; Likert 1961: 105), also die Positionen jener Akteure, die in mehreren Arenen an Entscheidungen beteiligt sind. Im hier untersuchten Fall werden diese Stellen von den Regierungen der beiden Bundesländer eingenommen. Daß die Regierung ein Kollektiv ist, wird im folgenden weitgehend vernachlässigt, um die Untersuchung nicht überkomplex zu machen. Sie wird als entscheidungsfähiger Akteur betrachtet, wobei die Entscheidungsfunktion teils vom Kabinett, teils vom Regierungschef und teils von einzelnen Fachministern ausgeübt wird.

In Wirklichkeit spielen natürlich Beziehungen zwischen der Fachverwaltung und ihrer Klientel, Zusammenhänge zwischen parlamentarischen Willensbildungsprozessen und Vorgängen in den Parteien bzw. in der Öffentlichkeit sowie die politische und administrative Binnenorganisation der Kommunen eine Rolle. Sie werden jedoch hier ausgeklammert, um die Analyse nicht mehr als notwendig zu komplizieren. Die grundlegende Problematik verbundener Entscheidungen kann auch in dem vereinfachten Analyserahmen deutlich gemacht werden.

## 4 Interessen und Konflikte in verbundenen Entscheidungsarenen

### 4.1 Mehrdimensionalität von Konflikten

Managementprobleme in verbundenen Entscheidungsarenen treten auf, wenn eine in einer Arena getroffene Entscheidung in einer anderen Arena Konflikte auslöst und dort eine Lösung verhindert oder wenn das Interaktions- und Entscheidungsverhalten der Beteiligten in einer Arena von der Entscheidungsfindung in einer anderen abhängt, deren Ergebnis unsicher ist. Das ist nicht immer der Fall. Wenn etwa - wie dies zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein geschieht - die Aufgabe des Justizvollzugs zwischen den beiden Ländern koordiniert und arbeitsteilig erfüllt wird, so ist das nicht nur im gemeinsamen Interesse der Landesregierungen, sondern auch im Sinne der zuständigen Landesverwaltungen, die für eine effiziente Aufgabenerfüllung sorgen müssen. Konflikte zwischen Kommunen sind hierbei unwahrscheinlich, und solange das Thema nicht in ideologische Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern einer verbesserten Resozialisierung und Vertretern einer Vergeltungs- oder Abschreckungstheorie gerät, sind Auseinandersetzungen in den parlamentarischen Gremien nicht zu erwarten.

Eine solche Konstellation, bei der alle in den unterschiedlichen Arenen Beteiligten entweder gemeinsame bzw. komplementäre Interessen verfolgen oder aber gegenüber den Zielen und Handlungen anderer Akteure indifferent sind, ist allerdings eher die Ausnahme als die Regel. Das kann zunächst auf die objektive Konflikthaftigkeit vieler Sachfragen zurückgeführt werden, die zwischen den Ländern koordiniert und innerhalb der Länder entschieden werden müssen. Politische Auseinandersetzungen entzünden sich, wenn konkurrierende oder antagonistische Interessen vorliegen.<sup>21</sup> Im ersten Fall vermindert die Handlung eines Akteurs das Ausmaß der Interessenbefriedigung eines anderen Akteurs: Wenn Schleswig-Holstein im Hamburger Umland mit finanziellen Anreizen Wirtschaftsförderung betreibt, ist eine Hamburger Wirtschaftsförderung zwar nicht ausgeschlossen, ihre Effektivität aber vermindert. Im zweiten Fall schließen sich zwei Handlungsabsichten gegenseitig aus, was für ideologische Auseinandersetzungen und Nullsummen-Konflikt typisch ist.

---

21 Zur Typologie von Interessenkonstellationen vgl. Sawyer/ Guetzkow (1965: 469-470); Scharpf (1974: 44-45).

Konkurrierende Interessen sind prinzipiell kompromißfähig, d.h. die Konfliktparteien können eine Einigung erzielen, wenn alle auf eine maximale Interessenrealisierung verzichten. Antagonistische Interessen sind nicht kompromißfähig und auch Kompensationslösungen scheiden wegen des Nullsummen-Charakters der Situation aus, sie erfordern eine Entscheidung zwischen alternativen Handlungsoptionen.

Neben der Tatsache, daß sachliche Interessen der Akteure nicht miteinander vereinbar sind, wird die Art, wie Konflikte definiert und ausgeglichen werden, auch durch organisatorische Strukturen beeinflusst. Objektive Problemlagen werden dabei in subjektive Interessen transformiert,<sup>22</sup> sie werden durch Motive überformt, welche aus den jeweiligen Interaktionssituationen und -regeln einer Arena entstehen ("Interaktionsmotive", Scharpf 1988a: 74-75). Dabei spielen institutionelle Eigeninteressen an der Erhaltung oder Erweiterung von Kompetenzen, Einfluß und Ressourcenbeständen eine maßgebliche Rolle. Wichtig sind aber auch routinisierte Stile der Konfliktaustragung und Entscheidungsfindung, die sich in einzelnen Arenen bilden.

Solche organisatorisch geprägten Stile des Umgangs mit Interessenkonflikten sind vor allem in den Arenen innerhalb der Länder zu beobachten, während die Beziehungen zwischen den Ländern wegen des geringen Organisationsgrads davon weniger beeinflusst sind. In der administrativen und in der kommunalen Arena können wir - sieht man von sachlichen Konfliktmerkmalen ab - meist mit Konkurrenzverhalten um knappe Ressourcen (Geld, Personal, Infrastruktureinrichtungen etc.) rechnen. Die Akteure versuchen, einen möglichst großen Anteil für ihren Zuständigkeitsbereich zu gewinnen. Ausnahmen sind Kompetenzkonflikte zwischen Land und Kommunen, die oft in einen durch antagonistische Positionen geprägten Grundsatzstreit münden. Andererseits gibt es zwischen der Landesregierung und Vertretern der Kommunen routinisierte Verhandlungsbeziehungen, die Kompromißfindung und wechselseitige Verständigung ermöglichen. In Parlamenten werden konkrete Konfliktsituationen in Ja-Nein-Entscheidungen über antagonistische Standpunkte umformuliert, weil es hierbei immer latent um den Gewinn oder die Erhaltung der Mehrheit geht. Im Wettbewerb mit den Oppositionsparteien müssen die eine Regierung stützenden Fraktionen zumindest in zentralen, öffentlichkeitswirksamen Bereichen eine Politik verfolgen, die die Vorteile für die

---

22 In der Sozialpsychologie spricht man von der "effective matrix" und der "given matrix", vgl. Kelley/ Thibaut (1978: 14-17).

eigene Wählerschaft maximiert. Der Parteienwettbewerb fördert damit in der Tendenz eine Umformung von Konflikten, die durch Kompromiß lösbar sind, in antagonistische Verteilungskonflikte (Nullsummen-Konflikte; vgl. auch Scharpf 1989: 131).

Innerhalb eines Politikfeldes ist deshalb nicht von einer einheitlichen Interessenkonstellation auszugehen, die in allen Entscheidungsarenen identisch ist. Diese unterscheiden sich nach dem Kreis der Beteiligten, der Aufgabenstellung, den kognitiven Orientierungen und den Interaktionsregeln und deshalb auch nach der Art der Konflikte, die zu lösen sind. In verbundenen Entscheidungsarenen liegen dementsprechend in der Regel unterschiedliche arenaspezifische Interessenkonstellationen vor und nicht selten verschärfen Lösungen in einem Bereich die Konflikte in einem anderen.<sup>23</sup> Selbst wenn zwischen den Landesregierungen gleichgerichtete Interessen vorliegen (etwa wenn es um den Ausbau von Verkehrsverbindungen geht), können innerhalb der Länder unlösbare Divergenzen entstehen, und zwar zwischen Fachressorts, die um knappe Haushaltsmittel konkurrieren, zwischen Gemeinden, die in unterschiedlicher Weise von einem Vorhaben betroffen sind, oder auch innerhalb der Parlamente, wenn eine Maßnahme aus ideologischen oder sonstigen Gründen grundsätzlich umstritten ist. Was sich auf der Ebene der Koordination zwischen Ländern als gemeinsames Interesse darstellt, kann somit in den notwendigen Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren innerhalb der Landespolitik und -verwaltung zu massiven Auseinandersetzungen führen, weil das Thema hier in die sektoralisierte Arbeitsweise der Fachverwaltung, in die territorialen Bezugssysteme der kommunalen Selbstverwaltung und in die ideologischen Bewertungsmuster der politischen Parteien übertragen wird. Genauso kann ein Vorhaben, über das innerhalb eines Landes auf lokaler Ebene, zwischen den Fachressorts oder im Parlament, Konsens besteht, zwischen den Ländern zu Konflikten führen, weil hier die externen Effekte, die im Nachbarland anfallen, zum Thema werden.

Wir müssen also davon ausgehen, daß sich in vielen Fällen die Konfliktstrukturen in den einzelnen Arenen, die in einem Politikfeld verbunden sind, unterscheiden: Das "Spiel", das in einer Arena gespielt wird, führt nicht nur andere Akteure zusammen, die andere Strategien und Taktiken einsetzen, es ist meist auch ein anderes Spiel als jenes in einer anderen Arena, das andere Probleme, Ziele und Handlungsoptionen

---

23 Das wird natürlich vielfach in der offiziellen Außerdarstellung der Politik und Verwaltung überdeckt (vgl. Brunsson 1989).

beinhaltet. Diese "Mehrdimensionalität" von Konflikten innerhalb eines Politikfeldes erschwert eine Lösung erheblich.

#### 4.2 Organisatorisch bedingte Konfliktverschärfung und Wahrscheinlichkeit "negativer" Verbindungen

Daß sich aufgrund organisatorisch verfestigter Interaktionsorientierungen und institutioneller Eigeninteressen der Akteure innerhalb von Arenen ein Konflikt verschärft, ist weniger gravierend, solange dieser Vorgang sich auf eine einzelne Arena beschränkt. Er kann dann mit den jeweils verfügbaren Mechanismen bewältigt werden. In verbundenen Arenen bestehen jedoch Wechselwirkungen zwischen einzelnen Konflikten, die sich kaum durch organisatorische Grenzziehung ausschalten lassen. Allerdings ist nicht schon die Tatsache, daß diverse Interessenkonstellationen in Entscheidungsprozessen zusammenspielen, das Problem, sondern die Art der Kombination. Analytisch kann man hierbei unterscheiden zwischen *negativen Verbindungen*, bei denen Entscheidungen in einer Arena das Konfliktniveau in einer anderen steigern, und *positiven Verbindungen*, bei denen dies nicht der Fall ist (Cook 1982; Cook u.a. 1983; Yamagishi/Gillmore/ Cook 1988: 835). Ein Konfliktmanagement muß sich auf negative Verbindungen konzentrieren, insbesondere wenn in mehreren der verbundenen Arenen konkurrierende oder antagonistische Interessen auftreten. Diese Konstellation ist nicht nur theoretisch am interessantesten, sondern tritt in verflochtenen Entscheidungsstrukturen auch wahrscheinlicher auf als positive Verbindungen.

Die Wahrscheinlichkeit konfliktverstärkender Wechselwirkungen arenaspezifischer Konflikte ist zum einen mit der Wirkung organisatorischer Grenzen und zum anderen mit der Konsequenz organisatorischer Bindungen zu erklären. Beide Faktoren hängen eng zusammen: Grenzziehung stärkt die Verpflichtung gegenüber der eigenen Organisation, verstärkte Bindung an intraorganisatorische Regeln macht grenzüberschreitendes Handeln schwieriger.

Die Grenzen von Arenen markieren zum einen Aufmerksamkeitsräume: Mit der Aufgabenstellung einer organisatorisch abgegrenzten Arena werden zudem Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster geprägt ("frames", Esser 1990: 238). Zum zweiten definieren Grenzen Kompetenzbereiche, innerhalb derer Einfluß akzeptiert wird. Darüber hinausgehende Handlungswirkungen sind nicht durch geltende Organisationsnormen gerecht-

fertigt, sondern bedürfen einer eigenen Legitimation. Schließlich ziehen organisatorische Abgrenzungen von Arenen auch Grenzen der Verhaltensorientierung: Das Verhalten nach außen ist in aller Regel stärker konfliktorientiert als das Verhalten nach innen (Scharpf 1990: 27-28). Wenn interne Auseinandersetzungen mit Entscheidungsprozessen außerhalb der Arena zusammenhängen, erwarten Akteure zunächst eine für sie optimale Lösung in externen Konflikten, bevor sie ihre eigene Position aufgeben.

Kooperative, konfliktreduzierende Verhaltensweisen gegenüber Akteuren einer anderen Arena entwickeln sich dagegen, wenn Koalitionspartner für die interne Durchsetzung eigener Interessen gesucht werden. Inwieweit dies möglich ist, hängt freilich von den organisatorischen Bindungen ab, denen Akteure innerhalb einer Arena unterliegen: Je stärker diese sind, desto größer sind die Zwänge zur Abgrenzung nach außen, desto geringer sind auch Handlungsspielräume in verbundenen Entscheidungsprozessen anderer Arenen, was konfliktreduzierende Strategien erschwert.

Die Mechanismen der Konfliktverstärkung in verbundenen Arenen werden vor allem in den organisatorischen Kontexten deutlich, die an sich kooperative Interaktionsorientierungen begünstigen, nämlich in der Verbindung von Verhandlungsarenen. So kann im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen auch bei sachlichen Interessendivergenzen mit Kooperations- und Kompromißbereitschaft gerechnet werden, wenn es um Aufgaben in einem Land geht.<sup>24</sup> Die Zugehörigkeit zu einem Land gilt als gemeinsamer Bezugsrahmen für Problemlösungen, und Kommunen sehen sich nicht nur als individuelle Organisationen, sondern auch als Teil eines Landes, an dessen positiven Entwicklungen auch sie partizipieren. Dagegen sinkt die Konzessionsbereitschaft, wenn die Vorteile in einem anderen Land anfallen, selbst wenn in der Bilanz das eigene Land von einer grenzüberschreitenden Kooperation profitieren würde. Für Themen der Verhandlungen zwischen Landesregierungen, an denen man nicht beteiligt ist, fühlen sich die Kommunen nicht zuständig,<sup>25</sup> Vereinbarungen

---

24 Das gilt vor allem, wenn dauerhafte Kommunikationsbeziehungen bestehen. Hier sind Lernprozesse möglich, in denen sich Situations- und Interessendefinitionen der Akteure verändern, so daß eine integrative Lösung realisierbar ist (vgl. Fürst/ Hesse/ Richter 1984).

25 Deutlich wird dies in einer Aussage eines Kommunalvertreters, der meinte, die Bereitschaft, das andere Land durch Mitfinanzierung von Aufgaben zu unterstützen, setze Mitbestimmungsmöglichkeiten voraus. Diese sind innerhalb eines Landes, nicht aber bei der Aufgabenerfüllung im anderen Land vorhanden (Interview 0607AB3).

zu ihren Lasten begegnen sie schon deshalb mit heftigem Widerstand, weil sie sich ausgeschlossen fühlen.

Die in den parlamentarischen Verfahren angelegten Konfrontationstendenzen werden durch die Verbindung mit anderen Entscheidungsarenen ebenfalls eher verstärkt als abgeschwächt. Jede Parlamentsfraktion muß damit rechnen, daß eine Politik, die die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern über die Maximierung von Vorteilen für das eigene Land stellt, von der Oppositionsfraktion als gegen die Interessen der eigenen Bürger gerichtet dargestellt wird. Selbst bei komplementären Interessen zwischen den Ländern kommt sie daher in Argumentationsschwierigkeiten, wenn landeseigene Vorteile bei einer Optimierung der gemeinsamen Entwicklung kooperierender Länder geringer sind als bei unabgestimmtem Handeln. Dem Zwang zur Auseinandersetzung mit der Opposition entkommt eine Mehrheitsfraktion selbst bei klaren Mehrheitsverhältnissen nicht.

Die in der Arenenverbindung angelegte Verstärkung konfliktorientierter Verhaltensweisen im Parlament und im Verhältnis zwischen Land und Kommunen wirkt sich auch auf die Zusammenarbeit zwischen Ländern aus. Auch Landesregierungen müssen bei der Koordination der Politik mit dem anderen Land auf organisatorische Abhängigkeiten Rücksicht nehmen. Das gilt weniger gegenüber den nachgeordneten Fachverwaltungen als vielmehr gegenüber den Kommunen und dem Parlament. Insbesondere kann es sich eine Regierung nicht erlauben, gegen den Willen der Parlamentsmehrheit zu handeln. Nur starke Regierungen, deren Verhalten nicht ständig durch die Mehrheitsfraktionen sanktioniert werden kann, können sich kooperative Orientierungen und entsprechende Konfliktbestimmungen gegenüber dem anderen Land leisten. Schwache Regierungen müssen dagegen der Interessendefinition der Parlamentsmehrheit folgen. Generell bewirkt die Verkoppelung von Verhandlungen zwischen Landesregierungen mit dem Parteienwettbewerb, daß jene durch Konfrontation und Konkurrenzverhalten geprägt werden (Lehmbruch 1976).

Die Verbindung unterschiedlicher Entscheidungsarenen steigert somit nicht nur die Komplexität der Interessenkonstellationen, sondern beeinflußt auch das Konfliktverhalten der Akteure. Tendenziell werden Konfrontationsstrategien wahrscheinlicher.<sup>26</sup> Akteure verfolgen in erster Linie

---

26 Aus diesem Grunde trifft es zu, daß zwischen korporativen Akteuren mit der Kommunikation von Dissens gerechnet werden muß, also die integrative, konsensstiftende Kraft des kommunikativen Diskurses (Habermas 1981) sich nicht

individuelle Interessen innerhalb einer Arena, statt sich an kollektiven Maßstäben, die den Gesamtzusammenhang verbundener Entscheidungsprozesse berücksichtigen, zu orientieren. Dementsprechend fordern sie von ihren Vertretern, daß sie in Entscheidungsprozessen in externen Arenen möglichst gewinnmaximierende Lösungen erzielen.<sup>27</sup> Versuchen diese, sich dem zu entziehen und sich in einer anderen Arena kooperationsorientiert zu verhalten, sind interne Konflikte unausweichlich. Unabhängig von sachlichen Interessenkonstellationen haben also organisatorische Bedingungen zur Folge, daß im Übergang von einer zu einer anderen Arena ein Umschlagen von Kooperations- zu Konfrontationsverhalten angelegt ist. Die Folge ist, daß Versuche einer Konfliktreduktion, die auf den sachlichen Gehalt der Interessen gerichtet ist (Gleichbehandlung, Besitzstandswahrung, Eingriffsverzicht, Strukturhaltung; vgl. Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976: 62-65), mit großer Wahrscheinlichkeit fehlschlagen werden, wenn sich in verbundenen Arenen Entscheidungsprozesse wechselseitig beeinflussen, bzw. zunächst eine Bewältigung der organisatorischen Ursachen der Konfliktverschärfung erfordern.<sup>28</sup>

---

entfalten kann (vgl. Eichmann 1989: 59-64; Willke 1989: 105-106). Aus dem gleichen Grunde geht Scharpf davon aus, daß Bund und Länder im kooperativen Föderalismus antagonistisches Verhalten zeigen, weil sie zwar untereinander Kooperationszwängen unterliegen, angesichts des Parteienwettbewerbs innerhalb der Gebietskörperschaften aber gewinnmaximierende Strategien verfolgen müssen (Scharpf 1989: 132).

- 27 Das wurde in experimentellen Untersuchungen zum Verhandlungsverhalten nachgewiesen (vgl. Crott/ Kutschker/ Lamm 1977: 108-138; Druckman 1978: 257-269; Holmes/ Ellard/ Lamm 1986: 347-359; Lamm 1978).
- 28 Der entscheidende Unterschied zwischen den von Scharpf/ Reissert/ Schnabel (1976) untersuchten Formen der vertikalen Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern und dem hier betrachteten Fall der horizontalen Beziehungen zwischen Bundesländern liegt darin, daß dort die organisatorischen Anpassungsprozesse, die weiter unten beschrieben werden, bereits in einer bestimmten Weise abgelaufen sind (was mit der organisatorischen Stabilisierung von Verflechtungsmustern etwa in den Gemeinschaftsaufgaben und anderen Formen der Bund-Länder-Zusammenarbeit zu tun hat).

## 5 Konfliktlösungen in verbundenen Entscheidungsarenen

Interessenkonkurrenzen oder -gegensätze sind allein noch kein hinreichender Grund für das Scheitern einer Problemlösung, solange ein Konflikt im Rahmen geltender organisatorischer Interaktionsregeln entscheidbar ist oder in einer Weise transformiert wird, die eine Einigung möglich macht. Das geschieht in einer hierarchischen Organisation, indem die übergeordnete Organisationsleitung die ihr zustehende Entscheidungskompetenz ausübt; in parlamentarischen Gremien erfolgt die Konfliktregelung durch die Anwendung des Mehrheitsprinzips; unter den Bedingungen von föderativen oder unstrukturierten Kontexten dienen Verhandlungsprozesse zwischen gleichberechtigten Partnern der Konfliktregelung, die in Tausch- und Kompensationslösungen, Kompromissen oder integrativen Problemlösungen enden können.

Bei einer Verbindung von Entscheidungsprozessen in unterschiedlichen Arenen wird allerdings eine Konfliktlösung durch Entscheidung oder Konsensfindung häufig erschwert, weil entweder Vorgaben oder Folgewirkungen in anderen Kontexten zu beachten sind. Das entscheidende Problem liegt hierbei in der Tatsache, daß Arenen, die über sachliche Interdependenzen und formale oder informale Interaktionsbeziehungen verkoppelt sind, jeweils Probleme nach eigenen Funktionsmechanismen definieren und bearbeiten. Aus der jeweiligen "Operationsweise" ergibt sich, wie innerhalb einer Arena Entscheidungen zustande kommen, aber auch, wie auf Entscheidungen in anderen Arenen reagiert wird. Die notwendige Verbindung von Entscheidungen, die nach unterschiedlichen Operationsweisen zustande kommen, zeigt oft Inkompatibilitäten, welche die Konfliktbewältigung erheblich beeinträchtigen können. Solche Inkompatibilitäten lassen sich gerade in den hier untersuchten Verflechtungsstrukturen feststellen.

Wenn eine Koordination der Politik in Mehrebenen-Strukturen, wie sie hier am Beispiel der Zusammenarbeit benachbarter Bundesländer beschrieben wurden, möglich werden soll, so müssen Wege gefunden werden, auf denen sich negativ zueinander verhaltende Konflikte zwischen bzw. innerhalb von einzelnen Arenen entscheidbar gemacht werden können. Da wir nicht von einer eindeutigen Über- oder Unterordnung der Teilprozesse ausgehen können, ist eine Koordination nur dann erreichbar, wenn sich die in den verbundenen Arenen realisierbaren Konfliktlösungen nicht wechselseitig ausschließen. Damit ist zunächst die Frage nach dem verfügbaren Lösungsraum gestellt.

## 5.1 "Win set"

Der Lösungsraum in verbundenen Entscheidungsarenen läßt sich durch die Anzahl der zum Status quo bestehenden alternativen Handlungsoptionen bestimmen, die in einem Politikfeld verfügbar sind. Jene Alternativen im Lösungsraum, die sich unter den jeweiligen organisatorischen Gegebenheiten realisieren lassen, sollen als "win set" (Shepsle/ Weingast 1987: 90; Putnam 1988: 437) bezeichnet werden. Realisierbar sind Alternativen, wenn sie nicht nur in der Arena, in der sie entstehen, durchgesetzt,<sup>29</sup> sondern auch die von ihnen ausgelösten Folgekonflikte in anderen Arenen gelöst werden können. Mit anderen Worten: In verbundenen Entscheidungsarenen ist der "win set" durch die Schnittmenge der in den einzelnen Arenen verwirklichtbaren Lösungen definiert.

Je geringer diese Schnittmenge ist, desto größer ist die Gefahr von Entscheidungsblockaden. Diese drohen selbst dann, wenn in jeder Arena für sich genommene Konflikte gelöst werden könnten. Ist dies nur dadurch möglich, daß die beteiligten Akteure in einem notwendigerweise anschließenden Entscheidungsprozeß in einer anderen Arena keine Handlungsspielräume mehr haben und deshalb dort eine Lösung ausgeschlossen ist, so kann die Ausgangsentscheidung entweder scheitern oder wegen fehlender Umsetzung hinfällig werden. Die Beteiligten sind dann gezwungen, in einer der verbundenen Arenen von der möglichen Lösung abzuweichen ("involuntary defection", Putnam 1988: 439). Sie befinden sich in einer "Falle" (Scharpf 1985), in die sie geraten, weil sie sich im Rahmen der einzelnen Arenen rational verhalten (also einer "lokalen Rationalität" (Elster 1987: 37) folgen).

Solche Situationen treten in den Beziehungen zwischen den beiden untersuchten Bundesländern nicht selten auf. Meist verhindern Festlegungen innerhalb der Länder eine Koordination zwischen den Ländern und dies selbst in Aufgabenfeldern, in denen die Koordination beiden Seiten Vorteile erbringen würde. Besonders deutlich zeigt sich dies in der regionalen Wirtschaftspolitik, für die seitens der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften immer wieder eine auf die gesamte Wirtschaftsregion

---

29 Laver/ Shepsle (1990: 874-875) sprechen von "credible proposals", also von Alternativen, von denen glaubhaft gemacht werden kann, daß sie auch durchgesetzt werden.

Norddeutschland bezogene Politik gefordert wird,<sup>30</sup> jedoch beide Bundesländer mit unabgestimmten Maßnahmen um knappe Ansiedlungspotentiale konkurrieren (Scharpf/ Benz 1991: 56). Vor allem die schleswig-holsteinische Landesregierung sieht ihre Handlungsspielräume für eine Zusammenarbeit mit dem Nachbarland durch einflußreiche teilräumliche Interessen sowohl im Parlament wie auf kommunaler Ebene stark eingeengt.<sup>31</sup> Eine konzeptionelle Veränderung der landeseigenen Wirtschaftsförderung scheint ebenfalls ausgeschlossen, solange die Landesregierung nicht nur interne Verteilungskonflikte zu lösen hat, sondern gleichzeitig Forderungen der Hamburger Seite berücksichtigen muß.

Dagegen kooperieren die Wirtschaftsförderungsgesellschaften der beiden Länder, die weitgehend organisatorisch autonom sind, inzwischen recht gut miteinander, nachdem auch sie zunächst eher landesspezifische Interessen verfolgten.<sup>32</sup> Nunmehr nutzt man die Möglichkeiten einer Arbeitsteilung innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes. Wenn bei gleicher Interessenkonstellation eigenständige Organisationen zusammenarbeiten, politisch-administrative Institutionen, die dem Parlament verantwortlich sind und sich mit den Kommunen arrangieren müssen, dagegen konkurrieren, dann spricht dies dafür, die Ursachen von Blockadetendenzen in erster Linie im organisatorischen Rahmen verflochtener Entscheidungsstrukturen zu suchen.

## 5.2 Organisatorische Grenzen der Konfliktlösung

Entscheidungsblockaden, die eine "globale" Problemlösung verhindern, treten jeweils in einzelnen Arenen auf, ihre Ursache liegt jedoch selten ausschließlich in den hier geltenden Interaktionsregeln. Bei allen Schwierigkeiten, die einer Entscheidungsfindung in parlamentarischen Prozessen entgegenstehen können, und bei allen empirisch ermittelten Defiziten der

---

30 Dies kann als Indiz für objektiv gleichgerichtete Interessen gelten. Fachleute begründen die Vorteile der Kooperation für beide Länder vor allem damit, daß der norddeutsche Raum nur dann im Wettbewerb der europäischen Wirtschaftsregionen mithalten kann, wenn sich die Landesregierungen zu einer gemeinsamen Strukturpolitik entschließen (vgl. Interviews 0206BS2; 0907AB1; 1707SB2; 2006AB2; 2507BS2; 2706AB3).

31 Interviews 0407AB1; 0407AB3; 1707AB4; 2006AB2.

32 Interviews 0207FS2; 0607AB1; 1707SB2; 1906AB3; 2105FS2; 2706AB2.

Ressortkoordination kann für beide Arenen davon ausgegangen werden, daß Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit nicht durch die jeweiligen Strukturen prinzipiell ausgeschlossen sind. Im Zweifelsfall kann immer auf das Mehrheitsprinzip oder auf die Kompetenz des Regierungschefs zur Konfliktentscheidung zurückgegriffen werden. Selbst in Verhandlungen zwischen den Landesregierungen und zwischen Land und Kommunen, in denen Entscheidungen eine Einigung voraussetzen, können Interessenkonflikte überwunden werden. Zwar muß angesichts der Kontrolle durch parlamentarische Körperschaften, die eine optimale Verwirklichung der Interessen der jeweiligen Gebietskörperschaft erwarten, mit "egoistischem" Verhandlungsverhalten sowohl der Landesregierungen wie der Vertreter kommunaler Belange gerechnet werden, was integrative Lösungen (problem solving) ebenso ausschließt wie durch Konzessionen erreichbare Kompromisse, die voraussetzen, daß das Ziel einer Einigung über das Ziel der individuellen Interessendurchsetzung gestellt wird. Bei konkurrierenden Interessen sind Entscheidungen dennoch möglich, wenn wechselseitig Tauschpotentiale verfügbar sind, mit denen Konzessionen durch Gegenleistungen kompensiert werden können. Eine entsprechende Erweiterung des "Verhandlungsbereichs" (Iklé/ Leites 1964: 246-248; Raiffa 1982: 46) ist - wenn man von finanziellen "side payments" absieht<sup>33</sup> - durch die Kombination unterschiedlicher Verhandlungsgegenstände zu einem Paket (issue linkage) erreichbar (vgl. dazu ausführlich Kapitel 3 von Fritz W. Scharpf). Die Frage ist, ob solche Lösungen auch unter den Bedingungen verflochtener Entscheidungsstrukturen praktikierbar sind.

Wenn die Bundesländer mehrere Themen gleichzeitig verhandeln, dann lassen sich Interessenkonkurrenzen überwinden, indem jede Seite auf ihre Ziele in dem Bereich verzichtet, der für sie am wenigsten Bedeutung oder Wert hat, um dafür in wichtigen Fragen ein Nachgeben der Gegenseite zu erreichen. Eine Lösung ist möglich, sofern die Bilanz

---

33 Ausgleichszahlungen sind zwischen Bundesländern nur selten praktikabel. Zum einen setzen sie die Möglichkeit des Ausschlusses von nicht zahlungsbereiten Nutzern voraus, was bei öffentlichen Einrichtungen entweder als nicht legitim gilt, durch Rechtsnormen verhindert wird oder wegen einer erforderlichen Mindestauslastung nicht sinnvoll ist. Im Verhältnis zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein kommt hinzu, daß die schleswig-holsteinische Regierung Ausgleichsforderungen des Stadtstaats durch den Finanzausgleich abgegolten sieht. Ausführlich dazu Scharpf/ Benz (1991: 86-88) und Scharpf (Kapitel 3).

aus Gewinnen und Verlusten im Verhandlungspaket für beide Seiten positiv ist (Raiffa 1982: 148-164; Sebenius 1983; Stein 1980; Tollison/Willett 1979). Solche "Koppelgeschäfte" waren in den Beziehungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein in der Vergangenheit allerdings eher selten, obwohl sie sich aufgrund der Konfliktkonstellationen angeboten hätten. Lediglich mit der sogenannten "Rahmenvereinbarung" zwischen den Regierungschefs der beiden Länder aus dem Jahre 1984 gelang es, mehrere kontroverse Themen zu einem Verhandlungspaket zu bündeln. Dadurch konnte die völlige Lähmung der Zusammenarbeit, die durch die Kumulation langjähriger Konflikte drohte, überwunden werden. Die Umsetzung der Regierungsvereinbarung zeigte aber sehr deutlich die Grenzen des Lösungsraums in verbundenen Entscheidungsarenen.

Gegenstand der Vereinbarung waren die Flughafenplanung, die Verkehrswegeplanung und Fragen der Abfallwirtschaft (Scharpf/ Benz 1991: 64-65). Diese Themen hatten hohe landespolitische Bedeutung und betrafen direkt die Kommunen. Die Landesregierungen konnten über potentielle Leistungen und Gegenleistungen also nicht frei entscheiden. Diese bedurften einerseits der Billigung durch die Landesparlamente und mußten, soweit die Aufgaben in die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung fielen, von den Kreisen und Gemeinden umgesetzt werden. Auf beiden Ebenen traten Konflikte auf, die die Verwirklichung der von den Landesregierungen vereinbarten Leistungen erschwerten.<sup>34</sup> Das erklärt auch, warum Paketlösungen zwischen den beiden Ländern eher selten vorkommen, obwohl sie geeignet wären, unlösbare Interessenkonflikte zu überwinden.

Der durch Paketlösungen auf der Ebene der Länderkooperation erweiterte "win set" wird also wieder eingeschränkt, wenn seine Elemente in einer anderen Arena durchgesetzt werden müssen. Im parlamentarischen Entscheidungsprozeß ist dies der Fall, sofern sie gegen politische Ziele der Mehrheitsfraktionen verstoßen oder mit evtl. bestehenden Koalitionsvereinbarungen nicht kompatibel sind. Solche Vorgaben wirken als Restriktion, die das Spektrum von issue linkages und Tauschmöglichkeiten verengen. Im allgemeinen legen Parlamente mit den Haushaltsentscheidungen und Koalitionspartner mit Grundsatzbeschlüssen über die Regierungsarbeit die Schwerpunkte fest, die innerhalb einer Legislaturperiode vorrangig verwirklicht werden sollen. Neueren Theorien zur Regie-

---

34 Interviews 0207FS1; 0307AB1; 0908AB2; 1408AB1; 2707BS2.

rungsbildung zufolge lassen sich diese Schwerpunktfestlegungen als Entscheidungen über "Portfolios" betrachten, die unterschiedlichen Sachbereichen bzw. Ministerien zugewiesen werden (Austen-Smith/ Banks 1990; Laver/ Shepsle 1990; Laver/ Shepsle 1990a; Schofield/ Laver 1985). Die Verteilung der Portfolios bildet sowohl die Machtverhältnisse innerhalb der Regierungspartei(en) als auch die Präferenzen der Koalitionsparteien ab. Sie bestimmt die relative Bedeutung von "policies" und grenzt daher den Verhandlungsrahmen ab, den eine Regierung nicht überschreiten kann. Dieser Rahmen legt fest, in welchen Bereichen ein Land einem anderen entgegenkommen kann bzw. in welchen nicht und in welchem Umfang dies möglich ist.

Unter Umständen können Paketlösungen ganz ausgeschlossen sein, weil die Parlamentsmehrheit Gegenleistungen des Landes für das Erreichen bestimmter Verhandlungsziele grundsätzlich ablehnt. Das ist dann der Fall, wenn eine Maßnahme für die Mehrheitspartei hohe Priorität hat und diese in der Auseinandersetzung mit der Opposition nicht zulassen kann, daß vorrangige Regierungsziele "erkauft" oder zugunsten einer Gegenleistung des Nachbarlandes aufgegeben werden.<sup>35</sup> Widerstände gegen Gegenleistungen an das andere Land sind um so eher zu erwarten, je knapper die Mehrheitsverhältnisse und je unsicherer die Wahlaussichten der Regierungspartei sind, weil sich dann die Mehrheitsfraktion unter dem Druck der Opposition gezwungen sieht, in allen wichtigen Aufgabenbereichen den besonderen Interessen der eigenen Wählerschaft, und das heißt in aller Regel des eigenen Landes, stärker Rechnung zu tragen. Wir können ferner vermuten, daß es in der parlamentarischen Arena eine "ideologische" Grenzlinie gibt, die auch durch Koppelgeschäfte nicht tangiert werden kann. Deshalb war es z.B. ausgeschlossen, daß der Konflikt um den Ausstieg aus der Kernenergie, der bis zum Regierungswechsel in Schleswig-Holstein im Jahre 1988 ungelöst blieb, in ein Verhandlungspaket eingebracht wurde. Schließlich reduzieren auch innerparteiliche Konflikte in der (den) Regierungspartei(en) die Spielräume für Paketlösungen, wenn diese die Ziele der konkurrierenden Gruppierungen unterschiedlich erfüllen.

---

35 Eine der Rahmenvereinbarung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein vergleichbare Paketlösung ließ sich in Verhandlungen zwischen Hamburg und Niedersachsen nicht realisieren, weil Hamburg seine Position in der Hafenerfrage (Ausbau von Cuxhaven) nicht aufgeben wollte. Diese Frage gilt in Hamburg als existentiell bedeutsam für die Stadt (Interview 1408AB1).

In der administrativen Arena scheinen auf den ersten Blick keine organisatorischen Hindernisse für Paketlösungen zwischen den Regierungen benachbarter Länder angelegt zu sein, weil die Landesregierungen ihrer Fachverwaltung hierarchisch übergeordnet sind und Konflikte durch Kabinettsentscheidung gelöst werden können.<sup>36</sup> Das trifft zu, soweit es um den administrativen Vollzug von Vereinbarungen zwischen den Ländern geht. Bei der Vorbereitung von Verhandlungen mit dem anderen Land ist die Landesregierung aber auf die fachliche Unterstützung durch die Verwaltung angewiesen. In den arbeitsteiligen Strukturen ist die erforderliche Querschnittskoordination durch die Praxis der "Negativkoordination" (Scharpf 1973: 87-89) behindert. Fachressorts sind wenig bereit, ihre als prioritär bewerteten Projekte zur Disposition zu stellen. Dadurch kann der für die Zusammenstellung von Verhandlungspaketen notwendige Such- und Lernprozeß (Haas 1980: 370) beeinträchtigt werden. Zudem muß damit gerechnet werden, daß die Bewertungen der Elemente von Paketlösungen durch fachspezifische Sichtweisen verzerrt sind und daher das Optimum für das Land verfehlt wird.

Dennoch liegen die Schwierigkeiten für die Kooperation zwischen den Ländern, wie unsere Untersuchung zeigte, weniger in der administrativen Arena. Nach den Erfahrungen mit der genannten Rahmenvereinbarung von 1984 traten die entscheidenden Konflikte im Vollzug auf der kommunalen Ebene auf.<sup>37</sup> Einige der von der schleswig-holsteinischen Landesregierung zugesagten Maßnahmen fielen in die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung, die Regierung konnte daher insoweit nur eine Absichtserklärung abgeben und sich in Verhandlungen mit den Gemeinden darum bemühen, daß diese die Maßnahmen durchführen. Da die betroffenen Gemeinden die Zusagen des Landes, die ohne ihre Beteiligung gegeben wurden,<sup>38</sup> als Eingriff in die Selbstverwaltungshoheit empfanden, wurden sachliche Interessenkonflikte<sup>39</sup> durch Kompetenzkon-

---

36 Zur Vereinfachung der Argumentation sei ignoriert, daß Entscheidungen innerhalb des Kabinetts in der Praxis auf Verhandlungen beruhen. Das trifft vor allem in Hamburg zu, weil dort der Bürgermeister als Regierungschef über keine Richtlinienkompetenz verfügt. Dies ist einer der Gründe dafür, daß Kooperation des Stadtstaats mit den Nachbarländern erschwert ist (Interviews 0706BS1; 2105FS3).

37 Interviews 0307AB1; 0908AB2; 2105FS3; 2507BS2; 2606AB1.

38 Interview 0307AB1.

39 Gegenstand von Konflikten war im vorliegenden Fall primär die Zusage der Landesregierung, für zusätzliche Kapazitäten in schleswig-holsteinischen Ab-

flikte überlagert. Das teilweise Scheitern der Rahmenvereinbarung ist darauf zurückzuführen, daß diese Konflikte nicht gelöst werden konnten.

Voraussetzung für eine solche Lösung wäre, daß die Landesregierung ihrerseits mit den betroffenen Gemeinden einen Tauschhandel eingeht und für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen Gegenleistungen anbietet. Eine solche Lösung verlangt zunächst, daß tauschfähige Güter zu finden sind. Da die Gemeinden in der Rahmenvereinbarung einen Eingriff in ihre Kompetenzen sehen, verlangen sie, diesen Eingriff in diesem Fall auch durch entsprechende strukturelle Einflußpotentiale zu kompensieren: Sie fordern die unmittelbare Beteiligung an der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, soweit diese die kommunalen Selbstverwaltungsrechte berührt.<sup>40</sup> Mit dieser Forderung treffen sie jedoch auf das institutionelle Eigeninteresse der Landesregierung, die länderübergreifende Probleme selbst bearbeiten will. Gleichwohl ist es im Einzelfall denkbar, daß die Nachteile, die den Kommunen wegen Entscheidungen auf der Landesebene entstehen, durch Gegenleistungen kompensiert werden, sei es durch Bevorzugung bei der Vergabe von Zweckzuweisungen, durch Konzessionen in Planungsprozessen oder durch eine Begünstigung bei der Standortwahl entwicklungsfördernder Infrastruktureinrichtungen.<sup>41</sup> Dies ist im Verhältnis zwischen Land und Kommunen nicht unüblich.

Umsetzungsprobleme von Verhandlungsergebnissen zwischen Ländern gegenüber den Kommunen haben ihre Ursache in den unterschiedlichen "frames", die divergierende Bewertungskriterien implizieren (Lindenberg 1989: 187-189): Eine Maßnahme, die die Landesregierung in den Verhandlungen mit dem Nachbarland als Tauschpotential einsetzt, wird von den betroffenen Kommunen meist nach anderen Maßstäben betrachtet. Das hat zur Folge, daß sie entweder als nicht tauschfähig (weil es um prinzipielle Fragen der Entwicklung der Gemeinde geht) oder als nur zu einem hohen Preis durchsetzbar bewertet wird. Was für das Land eine

---

fallbeseitigungsanlagen zu sorgen, um zusätzlichen Hamburger Abfall abnehmen zu können. Der Bau und die Erweiterung von Abfallbeseitigungsanlagen wird aber dadurch erschwert, daß sich lokale Bürger zunehmend dagegen wehren. Kommunale Vertreter versuchen daher so weit wie möglich, die erwarteten Auseinandersetzungen zu vermeiden. Vollzugsdefizite sind also schon in der Konfliktträchtigkeit der Materie angelegt.

40 Interviews 0307AB1; 0607AB3; 1107AB1; 2506AB2.

41 Allgemein zu Kompensationen bei der Verwirklichung konfliktträchtiger Vorhaben Morell/ Magorian (1987); O'Hare (1977); O'Hare/ Bacow/ Sanderson (1983).

Leistung von begrenztem Wert darstellt, kann für eine betroffene Gemeinde von außerordentlicher Bedeutung sein. Hinzu kommt, daß Kompensationen, die eine Landesregierung an die von einer Maßnahme negativ betroffenen Kommunen vergibt, in aller Regel nicht mit positiven Effekten, die diese Maßnahme für andere Kommunen bringt, verrechnet werden. Solche positiven Wirkungen gehen praktisch von allen Infrastruktureinrichtungen aus, bei denen Nachteile für einen Raum mit Vorteilen für einen anderen Raum verbunden sind. Diese territorialen Verteilungseffekte bleiben im bilateralen Tauschhandel zwischen dem Land und den benachteiligten Kommunen außer Acht. Die Folge ist, daß die Kompensationsleistungen des Landes mit einem ungerechtfertigten Transfer zugunsten der begünstigten Räume einhergehen und die Kosten einer Maßnahme für das Land zu hoch angesetzt werden. Diese Kostenverzerrung kann sich auch auf eine Paketlösung zwischen benachbarten Ländern auswirken, da diese von der individuellen Bewertung der einzelnen Projekte durch die beteiligten Länder abhängt: Die Kompensationsforderungen der Kommunen können so hoch sein, daß eine Maßnahme zwischen den Ländern wegen zu hoher "Kosten" nicht mehr in einen Tausch eingebracht werden kann.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß in verflochtenen Strukturen auch bei negativen Verbindungen und "egoistischem" Konfliktverhalten (Konfrontation) Spielräume für Konfliktlösungen bestehen. Allerdings werden sie im Vergleich zu Entscheidungen innerhalb einer Arena erheblich eingeschränkt. Begrenzt werden sie vor allem, wenn die durch Koppelung verschiedener Konfliktgegenstände zustande gekommenen Pakete sich nicht mit parteipolitischen Ideologien und Prioritätenentscheidungen der Parlamentsmehrheit und den Bestandsinteressen der kommunalen Selbstverwaltung decken. In theoretischer Sicht läßt sich das, was hier anhand der Verbindung von Koppelgeschäften zwischen zwei Ländern und den landesinternen Entscheidungs- und Vollzugsprozessen gezeigt wurde, in der These zusammenfassen, daß bei der Kombination nicht-hierarchischer Entscheidungsstrukturen das Spektrum durchsetzbarer Lösungen grundsätzlich kleiner ist als in jeder der einzelnen Arenen. Daß die Schnittmenge auf Null reduziert wird und Entscheidungsprozesse blockiert werden, ist - vor allem angesichts der im Abschnitt 4.2 geschilderten Tendenzen zur Konfliktintensivierung - nicht unwahrscheinlich.

Dieses Ergebnis muß aus politisch-praktischer Sicht zu denken geben. Denn es bedeutet letztlich, daß Koordination zwischen staatlichen und kommunalen (aber auch gesellschaftlichen) Organisationen durch Ver-

handlungen (also nicht-hierarchische Koordination) vor allem dann mit innerorganisatorischen Prozessen nur schwer vereinbar ist, wenn diese den Regeln der parlamentarischen Demokratie oder den Regeln dezentraler Selbstverwaltung gehorchen. Entweder setzen sich die Logiken der parlamentarischen Willensbildung und Kontrolle bzw. der dezentralen Politik durch, dann wird Koordination im interorganisatorischen Verhandlungssystem erschwert oder gar verhindert, notwendige Problemlösungen und die Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen Entscheidungsbereichen kämen nicht zustande. Oder die Koordination in Verhandlungen ist erfolgreich, setzt aber die demokratische Regel der Parlamentshoheit und/oder die Autonomie der Selbstverwaltungskörperschaften mehr oder weniger außer Kraft.<sup>42</sup> Beide Alternativen sind problematisch. Die Frage ist, wie in politischen Prozessen mit diesem strukturellen Dilemma umgegangen wird.

### 5.3 Strategien

Strukturelle Dilemmata wären unlösbar, wenn die Strukturen, die sie erzeugen, unveränderlich feststehen würden. Das ist aber nicht der Fall. Organisatorische Strukturen setzen den Interaktions- und Entscheidungsprozessen nur einen Rahmen, der Spielräume begrenzt, aber keine Abläufe determiniert, und selbst dieser Rahmen ist keinesfalls konstant. Er wird durch laufende Handlungen und Interaktionen der unter den organisatorischen Rahmenbedingungen stehenden Akteure immer wieder modifiziert. Die neuere Organisationsforschung<sup>43</sup> macht deshalb neben der Steuerung

---

42 In den bisherigen Diskussionen über die Folgen von Verflechtungserscheinungen wurde meist nur die eine Seite der Problematik betont. Man beklagte den Funktionsverlust der Parlamente im kooperativen Bundesstaat, die Entwertung der Autonomie der Länder und Gemeinden infolge zunehmender Verlagerung von Entscheidungen in Verhandlungsprozesse zwischen dem Bund (und den anderen Mitgliedstaaten) und der EG oder die Bedeutungslosigkeit von innerorganisatorischer Demokratie bei einer Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Staat. Daß sich die Verhältnisse auch umkehren können, wenn die Parlamente, die dezentralen Gebietskörperschaften oder die "Basis" von Verbänden ihre Eigenständigkeit gegen Koordinationsbestrebungen und Verflechtungen behaupten, wird wenig beachtet.

43 Vgl. dazu Astley/ Van de Ven (1983); Benson (1983); Türk (1989); Zey-Ferrell (1981).

von Prozessen durch organisatorische Strukturen ("organization of production") auf die Bedeutung von Strukturierungsprozessen ("production of organization", Cooper/ Burrell 1988: 106), neben den formalen Regeln auf die emergenten Interaktionsstrukturen (Hinings/ Greenwood 1988: 11-12) aufmerksam. Organisationen werden als Konfigurationen betrachtet, in denen nicht nur Strukturen die Prozesse, sondern auch Prozesse die Strukturen bestimmen (vgl. besonders Benson 1977).

Letzteres gilt in besonderem Maße in verflochtenen Strukturen, die durch Verbindung mehrerer Entscheidungsarenen gebildet werden. Die Beziehungen zwischen Arenen sind meist kaum oder nur schwach geregelt, insbesondere gibt es in den seltensten Fällen Normen, die bei inkompatiblen Erwartungen an Akteure eingreifen.<sup>44</sup> Die Steuerungswirkung institutioneller Regeln reicht nur sehr begrenzt über die einzelnen Arenen hinaus. Die an den "Grenzstellen" (Luhmann 1964: 220; Türk 1978: 48) handelnden Akteure verfügen zudem über erhebliche Handlungsspielräume, weil sie sich durch ihre Außenkontakte der Bindung innerorganisatorischer Vorgaben wenigstens partiell entziehen können (Skinner/ Guiltinan 1986). Im Unterschied zu allen anderen Akteuren, die auf Entwicklungen in Arenen, denen sie nicht angehören, nur reagieren und sie indirekt beeinflussen können, vermögen Akteure, die in mehreren Arenen gleichzeitig stehen, ihre "zentrale"<sup>45</sup> und ihre Rolle als "multilateral brokers" (Mandell 1988: 408-409) strategisch zu nutzen. Die Kehrseite des Rollenkonflikts (Druckman 1977), dem sie ausgesetzt sind, ist eine besondere Machtposition (Corwin 1987: 176-178), die im wesentlichen auf der Fähigkeit zu strategischer Selbstbindung (Schelling 1960: 22), auf Tausch- und Koalitionsmöglichkeiten mit externen Akteuren und auf der Kontrolle von Unsicherheit (Crozier/ Friedberg 1977: 67; Mulford 1984: 125-130) beruht.

Aus diesem Grunde genügt es nicht, die organisatorisch bedingten Grenzen des Lösungsraums in verbundenen Entscheidungsarenen zu ermit-

---

44 In den Beziehungen zwischen Staaten erfolgte eine solche Regelung durch den (inzwischen umstrittenen) Grundsatz des "Primats der Außenpolitik". Entsprechende Normen lassen sich für die hier untersuchten Beziehungen zwischen Bundesländern nicht finden.

45 Von einer zentralen Stellung der Akteure, die in mehreren Arenen stehen, wird hier im Sinne der Netzwerkanalyse (vgl. als Überblick Wellmann 1988) gesprochen. Gemeint ist nicht eine formale Überordnung, sondern die Stellung im Mittelpunkt einer Interaktionsbeziehung zwischen mehreren Arenen.

teln, wir müssen vielmehr in einem weiteren Schritt mögliche Strategien untersuchen, durch welche diese Restriktionen des "win set" überwunden werden können. Angesichts der nur begrenzten Steuerungswirkung von Strukturen ist davon auszugehen, daß strategische Handlungsmöglichkeiten nicht nur von strukturellen Machtpositionen abhängen, sondern auch unabhängig davon verfügbar sind und auf die Strukturen zurückwirken können (vgl. im Kontext der Netzwerkanalyse Molm 1990).

Solche Strategien interorganisatorischen Konfliktmanagements (Agronoff 1988; Gage/ Mandell, 1990; Mandell 1988, 1989; O'Toole 1988) müssen nach den bisherigen Überlegungen auf die organisatorischen Ursachen der geschilderten Entscheidungsprobleme gerichtet sein. Das heißt nicht, daß wir die Möglichkeit zu Organisationsreformen unterstellen müssen; diese setzen ja Entscheidungsprozesse unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure voraus und würden daher die Entscheidungsprobleme in verbundenen Arenen nur in anderem thematischem Kontext wiederholen. Organisatorische Veränderungen können auch aus dem Umgang mit konkreten Konfliktsituationen hervorgehen, ohne daß sie von den Akteuren als Ziel angestrebt werden (Benson 1977). Das ist dann der Fall, wenn in dem Bemühen, Blockaden zu überwinden, die in konkreten Situationen angelegten Potentiale der Strukturierung des Entscheidungsprozesses genutzt werden (O'Toole 1988: 432-433). Zu denken ist hierbei vor allem an die Möglichkeit, Konfliktkonstellationen durch Ressourcenerschließung zu beeinflussen, an die Gestaltung des zeitlichen Ablaufs von Entscheidungsprozessen und an die strategische Nutzung von Unsicherheit.<sup>46</sup> Hieraus ergeben sich die Strategien der Generalisierung von Tausch, der Variation der Entscheidungssequenz und des opportunistischen Lavierens zwischen arenenspezifischen Konflikten.

---

46 Damit sind sicher nicht alle Möglichkeiten einer situativen Strukturierung von Entscheidungsprozessen erfaßt. Hier müßten systematischere theoretische Überlegungen weiterführen, wobei die in Scharpfs Theorie der Politikverflechtung bereits erwähnten Strategien der Veränderung der Zahl der Beteiligten bzw. der Entscheidungsalternativen als strukturverändernde Maßnahmen zu berücksichtigen wären (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976: 55-62). Da es im vorliegenden Beitrag darauf ankommt, zunächst den Mechanismus der Überwindung strukturell verursachter Blockaden darzustellen, ist eine exemplarische Analyse potentieller Strategien ausreichend.

### *Generalisierung von Tausch*

Wenn wir davon ausgehen, daß Strukturen das Verhalten der Akteure nur partiell zu steuern vermögen, dann ist auch damit zu rechnen, daß nicht nur in föderativen und wenig strukturierten Kontexten, sondern auch in asymmetrischen Steuerungs- und Kontrollstrukturen Möglichkeiten für Verhandlungen gegeben sind. Schon die bisherigen Ausführungen machten deutlich, daß Regierungen gegenüber den sie kontrollierenden Parlamenten Freiräume besitzen und daß die nachgeordneten Fachverwaltungen über Gestaltungsmöglichkeiten verfügen. Ebenso wie sich die Landesregierungen in der Zusammenarbeit mit dem Nachbarland und in Verhandlungen mit den Kommunen auf Tauschgeschäfte einlassen, könnten sie deshalb versuchen, Widerstände, die ihrer Politik im Parlament oder in der Verwaltung entgegengebracht werden, durch das Angebot von Kompensationen oder die Drohung mit Ressourcenkürzungen zu überwinden. Sofern in allen verbundenen Arenen ein Tausch realisierbar ist, würde der Spielraum für mögliche Konfliktlösungen zumindest dahingehend erweitert, daß Blockaden vermieden werden können.<sup>47</sup>

Die Generalisierung der Tauschlösung setzt voraus, daß alle involvierten Akteure über tauschfähige Ressourcen verfügen, die gegeneinander aufgerechnet werden können. Zum Tausch kommt es nur, wenn jeder der Partner die Ressourcen des anderen höher bewertet als seine eigenen. Es muß also das Kriterium der "double coincidence of wants" erfüllt sein, welches verlangt, daß "not only does A have something that B wants, but it is also true that B has something that A wants, and both want what the other has more than they want what they themselves have, which they are willing to give up in exchange" (Coleman 1990: 119). Tauschfähig sind insbesondere Ressourcen, die einen potentiellen Wert besitzen, der erst im Transaktionsprozeß realisiert werden kann, die Ver-

---

47 Ähnliche Überlegungen finden sich in der Korporatismus-Theorie. Nach Traxler (1990) beruht die Stabilität korporatistischer Arrangements zwischen den Unternehmerverbänden und den Gewerkschaften auf der Generalisierung von Tausch. Auch Streeck (1981) stellte für die Gewerkschaften fest, daß diese den Einflußverlust ihrer Mitglieder, der sich infolge der Einbindung der Verbandsspitze in Verhandlungen mit dem Staat und mit den Arbeitgebern ergab, durch das Angebot von Dienstleistungen kompensierten, interne Folgekonflikte von Kooperation mit der Unternehmensseite und dem Staat also durch Tauschmechanismen bewältigten.

füßbarkeit als solche für den Besitzer mithin wenig Nutzen bringt. Dazu gehören neben Geld auch Recht, Macht und Information.

Während für die Beziehungen zwischen den beiden Ländern und die Arena der territorialen Politik die Möglichkeit von Tauschlösungen in den Spielregeln des Verhandlungsprozesses angelegt ist, sind sie im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament und zwischen Regierung und Fachverwaltung nicht offensichtlich. In der parlamentarischen Arena kann Tausch darin bestehen, daß die Regierung die Zustimmung durch die Parlamentsmehrheit gewinnt, indem sie deren Mitgliedern Einfluß insbesondere in Form von Regierungsämtern zusichert. Gegenüber der Fachverwaltung muß eine Regierung in erster Linie Information und fachliche Unterstützung erwerben; sie kann im Gegenzug finanzielle Ressourcen, Personal und Sachmittel leisten (Niskanen 1971; Ostrom 1986).

Ein einheitliches Tauschmittel, das in allen Arenen eingesetzt werden kann, existiert in aller Regel nicht (Baldwin 1990: 109-111), da sich die Interessen der verschiedenen Arenen angehörenden Akteure auf unterschiedliche Ressourcen beziehen. Es ist allerdings auch nicht notwendig, um die Verbindung zwischen den Teilentscheidungen zu sichern. Diese wird durch die jeweilige Regierung in ihrer eigenen Kalkulation geleistet.<sup>48</sup> Tauschbeziehungen über die Grenzen der Arenen hinweg werden also nur durch die Regierung vermittelt, ansonsten sind sie nicht möglich. Tausch ist insofern nur in restringierter Form realisierbar (Ekeh 1974: 50-51; Gillmore 1987: 175-176; Uehara 1990: 525-526).

Das Problem einer sich auf mehrere Arenen erstreckenden Tauschstrategie liegt weniger in den (für das Verhältnis Land-Kommunen dargestellten) Restriktionen durch die spezifischen Regeln und "frames" der Arenen, als vielmehr in Asymmetrien, deren Wirkungen sich in verbundenen Arenen kumulieren können. Die Tatsache, daß in Paketverhandlungen das eine Land weniger einbringen kann als das andere,<sup>49</sup> ist dabei noch

---

48 Die Struktur ist ähnlich der von Coleman (1990: 126-128) analysierten Tauschbeziehungen zwischen dem Parteiapparat einerseits und den Wählern, der Wirtschaft sowie dem Parlament andererseits.

49 Dies ließ sich auch für die Beziehungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein feststellen; zum Teil wird behauptet, Schleswig-Holstein könne praktisch nichts bieten, was Hamburg zu einem Tausch veranlassen könnte (Interview 0706FS4). So einseitig ist die Situation allerdings nicht, solange Hamburg auf Abfallentsorgung und auf Naherholungsmöglichkeiten im schleswig-holsteinischen Umland angewiesen ist.

am wenigsten gravierend, da die beiden Länder formal gleichberechtigt sind und sich die Tauschrelationen entsprechend ihrer Präferenzen regulieren, wobei bei stark asymmetrischen Verhältnissen eben auf Tausch verzichtet wird. Anders ist dies in den Arenen innerhalb der Bundesländer: Gegenüber der (den) Mehrheitsfraktion(en) sind die Tauschpotentiale der Regierung auf die Vergabe von Positionen zu wenigen Zeitpunkten, meist zu Beginn einer Legislaturperiode, beschränkt, wobei Verteilungskonflikte auftreten, deren Lösung bei den Verlierern innerhalb der Regierungspartei(en) durchaus Ressentiments gegen die eigene Regierung hinterlassen kann. Ihrerseits ist die Regierung dagegen auf die laufende Zustimmung zu ihren Entscheidungen angewiesen, in kleinen Ländern mehr als in großen und im Stadtstaat mehr als im Flächenland. Im Verhältnis zu den Kommunen kommt zur Tatsache, daß die Ressourcen der Landesregierung (Geld, Infrastrukturleistungen, Verzicht auf Eingriffe) nicht unbegrenzt sind, die Gefahr von Informationsasymmetrien hinzu, wenn sich die Regierung im Hinblick auf Verhandlungen mit dem Nachbarland öffentlich auf ein Projekt festgelegt hat, die Intensität lokaler Widerstände dagegen nicht kalkuliert werden kann.<sup>50</sup> Eine ungleiche Informationsverteilung liegt auch in den Tauschrelationen zwischen der Regierung und den Fachverwaltungen vor (Moe 1984: 765-772), wobei sich letztere durch ihr Spezialwissen eine eigene Machtbasis verschaffen (vgl. Mayntz 1985: 64-81). Schließlich ist zu beachten, daß die Integration negativer Verbindungen, die in dem untersuchten Arenenverbund strukturell angelegt sind, oft nur erreicht werden kann, wenn an der Verbindungsstelle der Arenen erhebliche Ressourcen mobilisiert werden (Yamagishi/ Gillmore/ Cook 1988: 849). Wenn sich eine Regierung unvereinbaren Forderungen der Parlamente, der Kommunen und des Nachbarlandes gleichzeitig gegenüber sieht, dann können Tauschlösungen sehr leicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sein, so daß sie ineffizient oder gar unmöglich werden.

---

50 Kommunalpolitiker argumentieren gegen unerwünschte Projekte vielfach, daß diese nicht gegen die Gemeindebevölkerung durchgesetzt werden könnten (vgl. Interviews 0808AB1; 0907AB1; 1107AB1; 2507BS3; 2606AB1).

### *Variation der Entscheidungssequenz*

Wahrscheinlicher ist deshalb eine zweite Möglichkeit, die organisatorischen Restriktionen des "win set" zu überwinden, welche sich angesichts der Zeitlichkeit von Entscheidungsprozessen und der Komplexität von Interdependenzen von selbst anbietet. Sie ergibt sich daraus, daß die Entscheidungen in den einzelnen Arenen nicht gleichzeitig getroffen werden müssen, sondern nacheinander erfolgen können. Daß Entscheidungsprozesse sequentiell abgearbeitet werden, folgt vielfach selbstverständlich aus der Notwendigkeit, Komplexität zu reduzieren; wie dies geschieht, wird maßgeblich durch das strategische Verhalten der Inhaber von Verbindungsstellen zwischen Arenen - im empirischen Fall also der Regierungen - bestimmt. In einer Sequenz von Entscheidungen können durch Festlegungen in einer Arena Vorgaben für Entscheidungsprozesse in einer anderen gesetzt werden. Je nach dem, wie diese Sequenz angelegt ist, verändern sich die Bedingungen der Konfliktlösung. In der Kooperation zwischen Ländern können wir danach unterscheiden, ob die Landesregierungen zunächst untereinander Absprachen treffen, die sie innerhalb der jeweiligen Länder durchzusetzen versuchen, oder ob zuerst intern die Voraussetzungen und Vorgaben der Verhandlungen zwischen den Ländern festgelegt werden.

Benachbarte Landesregierungen können untereinander Absprachen treffen, die sich im Rahmen ihrer Kompetenz zur Außenvertretung des Landes bewegen. Genau dies geschah mit der Rahmenvereinbarung von 1984 und ist die regelmäßige Vorgehensweise, wenn auf Regierungsebene Zusammenarbeit zwischen den Ländern stattfindet. Konkrete Entscheidungen können dann in den Parlamenten nur noch ratifiziert oder abgelehnt werden (insbesondere wenn dafür Finanzmittel, die im laufenden Haushalt nicht vorgesehen sind, benötigt werden). Eine nachträgliche Ablehnung einer Regierungsentscheidung durch die Parlamentsmehrheit ist allerdings wesentlich weniger wahrscheinlich als eine vorgängige Verpflichtung der Regierung, auf dieselbe Entscheidung zu verzichten. Ersteres gilt als negative Sanktionierung der Regierungspolitik, die, da sie einen erheblichen Eingriff darstellt, nur als ultima ratio eingesetzt wird (allgemein hierzu Molm 1989). Zudem würde die Mehrheitspartei auf diese Weise die Interessen der Opposition an einer Schwächung der Regierung unterstützen, was allenfalls unter außergewöhnlichen Bedingungen in Kauf genommen wird. In den Beziehungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein kann lediglich die Tatsache, daß die Hamburger Bürgerschaft die Kürzung der Mittel für den Förderfonds der Gemeinsamen Landespla-

nung veranlaßte, als nachträglicher Eingriff in bestehende Kooperation zwischen den Ländern betrachtet werden, und auch dieser erfolgte so, daß er von der Regierung der Hansestadt als eigene Politik dargestellt werden konnte.<sup>51</sup>

Ihre Freiräume gewinnt die Landesregierung in diesem Fall gegenüber dem Parlament dadurch, daß sie die Steuerungsbeziehung, der sie nach formalen Regeln unterliegt, in eine Kontrollbeziehung umwandelt. Steuerungsbeziehungen sind ergebnisorientiert, Kontrollbeziehungen dagegen verhaltensorientiert (vgl. Ouchi 1980: 241). Letztere schränken in der Regel Handlungsspielräume weniger ein als erstere. Steuerung richtet sich auf die Vorgabe eines definierten Ziels, Kontrollen dienen der Sicherstellung, daß die Landesregierung in der Außenvertretung, d.h. hier in den Beziehungen zum Nachbarland, keine fundamentalen Interessen des eigenen Landes verletzt.

Im Verhältnis zu den Fachverwaltungen bedeutet die Vorabfestlegung der Regierungen auf Kooperation, daß die Ziele, die inneradministrativ umgesetzt werden müssen, nicht mehr zur Disposition stehen. Da die Regierung den vollziehenden Fachverwaltungen hierarchisch übergeordnet ist, kann sie diese Ziele prinzipiell auch durchsetzen. Allerdings können Spannungen auftreten, weil die Fachressorts an Autonomie einbüßen. Sie zeigen sich regelmäßig in inneradministrativen Auseinandersetzungen bei der Vorbereitung und beim Vollzug von kooperativen Regierungsentscheidungen der benachbarten Länder. Ursache dafür sind die erwähnten Informationsasymmetrien zwischen der hierarchisch übergeordneten Regierung und den Fachverwaltungen.

Während die Landesregierungen sich gegenüber den sie kontrollierenden Parlamenten durch eine Vorabbindung Handlungsspielraum schaffen, birgt dieselbe Strategie gegenüber den Kommunen die Gefahr in sich, die Konfliktlösung zu erschweren. In Verhandlungen um den Vollzug auf lokaler Ebene steht die Regierung unter dem Zwang, die der anderen Landesregierung zugesagten Maßnahmen auch durchzusetzen. Diese durch Selbstbindung auferlegte Verpflichtung auf eine bestimmte Lösung können die kommunalen Verhandlungspartner nutzen, um ihre eigenen Kompensationsforderungen höherzutreiben. Auch hier spielen Informationsasymmetrien eine Rolle, weil die Präferenzen der Regierung, nicht aber diejenigen der Kommunen offengelegt sind. Was die Regierung will, ist be-

---

51 Interviews 2105FS3; 2507BS2; 2607BS1.

kannt, die Vertreter der betroffenen Kommunen können dagegen ihre eigentlichen Interessen hinter Bluffs oder moralischen Argumenten verbergen (dazu Bacharach/ Lawler 1981: 171-174). Selbst wenn die für den Vollzug zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften nicht mit Kooperationsverweigerung reagieren (was nicht ausgeschlossen ist, da die Strategie der Regierung als Machtpolitik empfunden wird), dürfte daher das Verhandlungsergebnis suboptimal sein.

Anders ist die Situation, wenn die Regierungen sich vor einer möglichen Zusammenarbeit mit dem anderen Land in internen Entscheidungsprozessen auf eine bestimmte Verhandlungsposition festlegen. Dies traf z.B. für die Umweltpolitik zu, als die schleswig-holsteinische Landesregierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit ambitionierte Ziele, etwa im Hinblick auf die Hausmüllentsorgung, verkündete und diese auch in die Verwaltungsarbeit umsetzte. Der dadurch eingeengte Verhandlungsspielraum verhinderte bisher eine Einigung mit Hamburg über die gemeinsame Entsorgungsplanung.<sup>52</sup> Gleichermäßen wirken verbindliche Zusagen an die Kommunen oder die Zuweisung eines Projekts an die zuständige Fachverwaltung.

Eine Sequenzialisierung des Entscheidungsprozesses bedeutet also, daß die Inhaber der Verbindungsstellen zwischen Arenen relative Autonomie (und damit Durchsetzungsfähigkeit) in den zeitlich nachfolgenden Entscheidungsphasen auf Kosten einer größeren Bindung an Entscheidungsregeln in der ersten Entscheidungsphase gewinnen. Ob damit der Bereich realisierbarer Lösungen erweitert wird, hängt davon ab, ob der Gewinn an Durchsetzungsfähigkeit in jenen Arenen realisiert wird, die ursprünglich nur ein enges Alternativenspektrum zuließen. Für den hier betrachteten Fall bedeutet dies, daß eine Blockierung von Entscheidungsprozessen eher vermieden werden kann, wenn die Regierungen benachbarter Länder zunächst untereinander Absprachen treffen und diese dann landesintern umzusetzen suchen. Das garantiert zwar, wie die Vollzugsprobleme der Rahmenvereinbarung von 1984 zeigen, noch keine erfolgreiche Koordination, erhöht aber die Chance, daß wenigstens begrenzte Kooperation zwischen den Ländern realisiert werden kann. Binden sich die Regierungen hingegen, bevor sie mit dem anderen Land verhandeln, an Vorgaben aufgrund landesinterner Entscheidungsprozesse, dann verstärken sie die ohnehin schon bestehenden organisatorischen Bindungen in

---

52 Interviews 0307AB1; 0808AB1; 2105FS4; 2507BS3; 2606AB1; 2607BS1.

der parlamentarischen Arena und der Arena der territorialen Politik mit der Folge, daß eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit unwahrscheinlich wird.

### *Opportunismus als Strategie*

Weder die Sequentialisierung von Entscheidungen noch umfassende Tauschprozesse sind in den Beziehungen zwischen den untersuchten norddeutschen Ländern als durchgängige Strategie feststellbar. Sie wurden zwar in einzelnen Phasen eingesetzt, keine wurde aber dominant. Vielfach versuchen die Regierungen auch, sich in den verbundenen Konfliktbereichen nach allen Seiten Optionen offen zu halten. Sie betonen die Vorteile einer Kooperation mit den Nachbarländern, legen sich aber nicht auf konkrete Projekte fest.<sup>53</sup> Ebenso stellen sie die Notwendigkeit heraus, sich der Unterstützung des Parlaments und der Kommunen zu versichern, beschränken aber die Mitwirkung dieser Institutionen oft auf nachträgliche Diskussion einer bereits geschlossenen Vereinbarung mit dem anderen Land.<sup>54</sup>

Eine solche Politik beabsichtigt, Abhängigkeiten innerhalb einzelner Arenen zu reduzieren, indem Selbstbindungen vermieden werden. Das Entscheidungsverhalten der Regierung wird damit situationsabhängig: Sie nutzt Gelegenheiten, in denen das Konfliktniveau in einem Bereich gering ist, um in einem anderen Bereich eine Lösung ohne Berücksichtigung möglicher Folgekonflikte zu finden.<sup>55</sup> Eine solche Vorgehensweise sei als "Opportunismus" bezeichnet (Offe/ Wiesenthal 1980: 113). Gemeint ist damit eine Strategie, die das Entscheidungsverhalten von sich situativ bietenden Chancen abhängig macht und den Weg des geringsten Widerstandes geht.<sup>56</sup>

---

53 Vgl. Regierungserklärung des Hamburger Bürgermeisters Voscherau vom 07.09.1988 (Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 13. Wahlperiode, Bd. 3, 1840-1841).

54 So die Verfahrensweise beim Abschluß der Rahmenvereinbarung von 1984. Vgl. ferner Interviews 0307AB1; 1107AB1; 1408AB1; 2706AB3.

55 Zu einer ähnlichen Sicht des Policy-Prozesses: Kingdon (1984: 215).

56 Opportunismus im hier definierten Sinne umfaßt auch die Verfolgung von Eigeninteressen durch Arglist (so die Definition des Begriffs bei Williamson 1975: 26), wobei mit Eigeninteresse hier das Interesse an der Sicherung der eigenen Entscheidungsfähigkeit und mit Arglist die Berufung auf vermeintliche Zwänge gemeint ist. Im öffentlichen Sektor weniger wahrscheinlich ist

Insbesondere die Kooperation zwischen den Ländern wird - angesichts der faktischen Interdependenzen und Koordinationsprobleme - immer forciert, sobald die "innenpolitischen" Voraussetzungen geeignet sind. So scheint der Abschluß der Rahmenvereinbarung im Jahre 1984 nicht nur durch die Durchsetzungsfähigkeit der beiden damals in Hamburg und Schleswig-Holstein amtierenden Regierungschefs begünstigt worden zu sein, sondern auch durch die Tatsache, daß die seinerzeitige Blockierung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern innerhalb der Landespolitik als Problem erkannt wurde.<sup>57</sup> Einen vergleichbaren Aufschwung der Kooperation zwischen den Ländern löste der Regierungswechsel in Schleswig-Holstein aus, auf den der neue Hamburger Bürgermeister mit einem umfassenden Kooperationsangebot reagierte.

Auf der anderen Seite geben die Regierungen aber sehr schnell nach, wenn sich in einer Arena Widerstand zeigt. Darunter litten bisher alle Kooperationsversuche zwischen den beiden Ländern. Deutlichster Beleg sind auch hier die Rahmenvereinbarung bzw. die genannten Probleme im Vollzug innerhalb der Länder. In beiden Ländern wird der Regierung des jeweils anderen Landes vorgeworfen, nicht genügend für die Umsetzung der Beschlüsse getan zu haben.<sup>58</sup>

Eine solche opportunistische Strategie der flexiblen Reaktion auf Problemdruck<sup>59</sup> und Widerstände in einzelnen Arenen beruht, im Unterschied zur Sequenzialisierung des Entscheidungsprozesses, auf der Vermeidung von Selbstbindungen durch die Regierungen. Sie scheint damit ein beträchtliches Maß an Instabilität, an Unfähigkeit zu längerfristiger Orientierung, an "muddling through", wenn nicht gar an Irrationalität zum Ausdruck zu bringen. Tatsächlich stellt sie aber eine durchaus rationale Form des Umgangs mit Unsicherheit in verflochtenen Entscheidungsstrukturen dar (Quinn 1980: 54-55). Diskontinuität muß nicht Verzicht auf strategisches Handeln bedeuten, sie kann Ergebnis einer Strategie der flexiblen Anpassung sein (Wiesenthal 1990: 84-89).

---

das in der ökonomischen Theorie der Unternehmung herausgestellte "shirking".

57 Auf Hamburger Seite konnten die Entsorgungsprobleme nicht gelöst werden, Schleswig-Holstein kam mit der Nahverkehrerschließung im Hamburger Umland nicht weiter (Interviews 0706BS2; 2507SB1).

58 Interviews 0207FS1; 0908AB2; 1408AB1; 1205FS3; 2507BS2.

59 Dieser Problemdruck kann tatsächlich bestehen oder von Akteuren bewußt inszeniert werden, um strukturelle Anpassungsprozesse zu induzieren.

Für die Regierungen ist es in ihrer Eigenschaft als Verbindungsglieder zwischen Arenen rational, die mit der Unsicherheit in verbundenen Entscheidungsarenen zusammenhängende Macht auszunutzen. Wenn sie sich, um ihre Aufgaben zu erfüllen, wegen realen Probleminterdependenzen in unterschiedlichen Kontexten bewegen müssen, in denen inkompatible Entscheidungen zu erwarten sind, so sind vorschnelle Bindungen eher schädlich, weil daraus Konflikte resultieren und flexible Reaktionen auf Widerstände nicht mehr möglich sind. Akteure in verflochtenen Strukturen versuchen, Freiräume zu gewinnen, indem sie zur Abhängigkeit in einer Arena durch stärkere Einbindung in eine andere Arena ein Gegengewicht erzeugen. Dabei werden sie, um sich nicht in problematische Rollenkonflikte hineinzumanövrieren, eher "schwache",<sup>60</sup> informelle Bindungen eingehen, aus denen sie sich immer wieder lösen können, wenn Zwänge auf der anderen Ebene unüberwindlich werden. Wenn eine Parlamentsfraktion, die die Regierungsmehrheit sichert, ultimativ auf der Durchsetzung landesspezifischer Interessen beharrt, kommt eine Regierung, die sich gegenüber dem Nachbarland vertraglich zu einer die Interessen beider Länder ausgleichenden Verhandlungslösung verpflichtet hat, in Schwierigkeiten, nicht aber eine Regierung, die lediglich informelle Vereinbarungen mit einem anderen Land getroffen hat, die, wenn nicht revidierbar, so wenigstens anpassungs- und interpretationsfähig sind.

Diese flexible Strategie kann gleichzeitig auf die funktionalen Erfordernisse, die sich in den einzelnen Arenen stellen, eingestellt werden. Wenn etwa Koordinationsdefizite zwischen den Ländern eine sinnvolle Politik auf Landesebene stark behindern, dann ist es wahrscheinlich, daß sich Landesregierungen auch gegen Widerstände im eigenen Land zu grenzüberschreitender Kooperation entschließen werden. Vor Landtagswahlen dagegen werden sie sich vermutlich auf die Vermeidung von Konflikten mit der Parlamentsmehrheit und den Kommunen konzentrieren und gegebenenfalls auf notwendige Koordination mit den Nachbarländern verzichten. In dieser Orientierung an prioritären Handlungserfordernissen

---

60 Als "schwach" gelten Bindungen, wenn sie keine oder nur vorübergehend wirksame normative Verpflichtungen enthalten und wenn sie keine dauerhaften direkten Kontakte (geringe Kommunikationsdichte) implizieren (vgl. Granovetter 1982; Lindenberg 1989: 47; Wellman/ Wortley 1990: 566). Analog der These Granovetters kann auch hier von der Stärke schwacher Bindungen gesprochen werden.

ist die "transitory rationality of opportunism" (Offe/ Wiesenthal 1980: 109) zu sehen.

Allerdings sind diese Prioritätensetzungen nicht sachlich, sondern organisatorisch bedingt. Sie entspringen dem Bemühen um situative Konfliktlösungen. Eigentlich notwendige Sachentscheidungen können dadurch verzögert oder immer wieder vertagt werden. Durch die Konzentration der Problembewältigung auf einzelne Arenen können zudem Konflikte in anderen Arenen, die zunächst latent blieben, erst aufbrechen. Eine Strategie des opportunistischen Konfliktmanagements muß deshalb ständig zwischen Arenen lavieren, sie ist unkalkulierbar und ihre Folgen sind unsicher.

## 6 Eigendynamik und Strukturanpassung

Mit den dargestellten Strategien des Konfliktmanagements in verbundenen Entscheidungsarenen versuchen die Regierungen der beiden Länder, trotz negativer Verbindungen und sich gegenseitig ausschließenden Entscheidungsoptionen, Problemlösungen zu erreichen, die inkompatible Interessenkonkurrenzen im Verhältnis zwischen den Nachbarländern und in Prozessen innerhalb der Länder überwinden können. Sie tun dies, indem sie Machtpotentiale, die aus Mehrfachbeziehungen resultieren, ausnutzen, um Mehrebenen-Prozesse zu strukturieren, oder indem sie fehlende Machtpotentiale durch Lernfähigkeit und Anpassungsflexibilität ersetzen.<sup>61</sup> Diese Handlungsmöglichkeiten ergeben sich, selbst wenn sie nicht in den formalen Organisationsstrukturen der einzelnen Arenen angelegt sind, aus der Stellung der Regierungen als Verbindungsglieder mehrerer Arenen.

Der erste Schritt einer Auflösung drohender Entscheidungsblockaden setzt damit nicht an inhaltlichen Interessen der Akteure an, sondern an den organisatorischen Bedingungen der Interessendefinition und Konfliktentwicklung. Die Strategien verändern die Zuordnung der Arenen und/oder deren interne Interaktionsregeln und machen Entscheidungen, die den Status quo überwinden, möglich, weil sie sich zeitweise oder dauerhaft organisatorischen Zwängen, die den "win set" begrenzen, entziehen.

---

61 Im Sinne von Deutsch (1963: 121), der Macht definiert hatte als die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen ("the ability to afford not to learn"), kann man Lernfähigkeit als Substitut von Macht betrachten.

Die dadurch ausgelösten strukturellen Veränderungen sind allerdings nicht notwendigerweise Ergebnis intentionalen Handelns der Akteure (so Ostrom 1989). Meist ergeben sich Strukturveränderungen als Nebenprodukt des Umgangs mit widersprüchlichen Anforderungen und der Bemühungen um eine Problemlösung in verbundenen Arenen (Astley/ Fombrun 1983; Fombrun 1986: 412-418; Hesse/ Benz 1990: 233-235; Zucker 1987: 41-47).

Die auf diese Weise hervorgerufenen eigendynamischen, erratischen Veränderungsprozesse können selbstverständlich durch eine intelligent angelegte Reformpolitik gesteuert werden, die auf die Bedingungen der Problemverarbeitung in verbundenen Arenen ausgerichtet wird. Das setzt insbesondere die Berücksichtigung der Funktionsweisen der unterschiedlichen Arenen voraus. Reformprozesse unterliegen selbst den organisatorischen Gegebenheiten verbundener Arenen. Ihr Erfolg bleibt unsicher, solange sie gegen die einzelnen Mechanismen der Konfliktbewältigung steuern und nicht die in der Eigendynamik verflochtener Entscheidungsarenen angelegten Veränderungspotentiale produktiv nutzen. Die in unserem Gutachten für den Hamburger Senat und die Landesregierung Schleswig-Holstein enthaltenen Vorschläge setzen deshalb an bereits praktizierten oder in ersten Ansätzen entwickelten Formen einer verbesserten Kooperation zwischen den Ländern an und sind darauf gerichtet, diese organisatorisch und prozedural zu stabilisieren. Ergänzend sehen wir Mechanismen vor, die die Parlamente und die Kommunen in die Kooperation einbinden, um die konfliktverstärkende Wirkung der Grenzen zwischen Arenen zu verringern (Scharpf/ Benz 1991: 107-132; vgl. auch Benz, Kapitel 2).<sup>62</sup> All dies kann allerdings nur die Möglichkeiten eines interorganisatorischen Managements verbessern, dieses aber nicht ersetzen. Strukturell bedingte Entscheidungsblockaden können in Mehrebenen-Verflechtungen prinzipiell nicht ausgeschlossen werden. Strategische Strukturierung von verbundenen Arenen bleibt also bedeutsam.

Den genannten Strategien können wir typische Muster struktureller Veränderung in verflochtenen Entscheidungsarenen zuordnen, die durch sie ausgelöst werden. Die generelle Anwendung von Tauschpotentialen führt (selbst wenn sie auf der Koppelung von Themen aus verschiedenen Politikfeldern beruht) im Ergebnis zur *Entkoppelung der Entscheidungsprozesse zwischen den einzelnen Arenen*, so daß sich arenspezifische

---

62 Zur Reformpolitik in Mehrebenen-Strukturen, die hier nicht näher behandelt wird, vgl. auch Hesse/ Benz (1990); March/ Olsen (1989: 57-65, 103-110).

Konflikte jeweils getrennt bearbeiten lassen. Interdependenzen werden über die Bewertung tauschfähiger Ressourcen berücksichtigt, die Teilprozesse bleiben aber separierbar. Abgesehen davon, daß diese Strategie wegen der Kumulation von Asymmetrien selbst aus der Sicht der Regierungen zu ineffizienten Lösungen führen und deren Tauschpotentiale rasch erschöpfen kann, wird sich die Trennung der Arenen nicht immer durchhalten lassen. Parlamentarier der Regierungsparteien werden sich nicht damit begnügen, Regierungsentscheidungen über grenzüberschreitende Abmachungen zu ratifizieren, auch wenn ihr Wohlverhalten in irgendeiner Weise belohnt wird. Nach dem eigenen Verständnis ihrer Funktion sind sie für eine umfassende Kontrolle der Regierungsarbeit zuständig, die auch Mitsprache an Kooperation mit dem anderen Land einschließt. Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung sehen Verhandlungen mit der Landesregierung nicht allein unter dem Gesichtspunkt des internen Vor- und Nachteilsausgleichs und differenzieren in ihrer Bewertung danach, ob eine Entscheidung, die sie betrifft, für das eigene oder für ein anderes Land erforderlich ist. Eine Entkoppelung der Arenen mag im Einzelfall gelingen, Interdependenzen zwischen den Teilentscheidungen können aber nicht dauerhaft ignoriert werden.

Die Sequenzialisierung führt zur *Dominanz einer Arena* über andere. Im Konfliktfall kommt entweder den in Kooperation zwischen Landesregierungen getroffenen Entscheidungen der Vorrang zu, die dann innerhalb der Länder nur noch vollzogen werden können, oder es bleibt das Erstentscheidungsrecht bei den Landesparlamenten mit der Folge, daß dann, wenn sich die parlamentarisch festgelegten Positionen nicht vereinbaren lassen, Verhandlungslösungen in der Kooperation zwischen den Ländern ausgeschlossen sind. Faktisch führt dies zu einer hierarchischen Zuordnung der Arenen. Damit verbunden sind Anpassungsprozesse in den nachgeordneten Arenen, die - etwa durch Hierarchisierung von administrativen Vollzugsorganisationen und stärkerer Nutzung von Weisungsrechten zwischen Land und Kommunen - auf die Durchsetzung von Entscheidungen eingerichtet werden müßten. In der Zusammenarbeit zweier Länder ist es allerdings unwahrscheinlich, daß sich kooperierende Regierungen gegenüber den sie kontrollierenden Parlamenten und den betroffenen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften dauerhaft und gleichsam organisatorisch abgesichert verselbständigen können. Ebenso wenig ist denkbar, daß sich der "Primat der Innenpolitik" auf Dauer durchhalten läßt, wenn zunehmender Kooperationsbedarf zwischen den Ländern be-

steht. Die hierarchische Zuordnung der Entscheidungsarenen dürfte mithin instabil sein.<sup>63</sup>

Vieles spricht daher für die pragmatische Strategie des Opportunismus. Die organisatorische Konsequenz hiervon wäre die Entwicklung der verflochtenen Entscheidungsstrukturen zu einer "adhocracy" (Mintzberg 1979: 432-439; Mintzberg/ McHugh 1985), einer Organisation also, die sich durch situative Anpassung erhält. Für Akteure an den Verbindungsstellen der Arenen kann sich dies allerdings langfristig als nachteilig herausstellen, da die Kompensation von geringer Macht durch flexible Reaktionen ihre Machtposition weiter schwächen kann. Eine Regierung, die zwischen der Kooperation mit dem anderen Land und der Orientierung an der parlamentarischen Willensbildung oder an kommunalen Interessen laviert, läuft Gefahr, die Fähigkeit zur strategischen Strukturierung der Entscheidungsprozesse zu verlieren und nur noch reaktiv auf sich zuspitzende Konflikte zu antworten. Und wenn die "opportunistische" Vorgehensweise letztlich dazu führt, daß eine Koordination der Aufgabenerfüllung zwischen Ländern in einer späteren Phase durch Konflikte beim Vollzug innerhalb der Ländern wieder in Frage gestellt wird, dann fragt sich, ob sich nicht am Ende die Politik in verbundenen Arenen als "Sisyphos-Arbeit" erweist, die nur zu allseitiger Frustration führen kann.

Die Instabilität dieser Strukturveränderungen ist letztlich damit zu erklären, daß die genannten Strategien zwar im Sinne einer Verhinderung von Entscheidungsblockaden und auch im Sinne der institutionellen Eigeninteressen der Verbindungsstellen (zumindest der kurzfristigen) rational sind, sie jedoch Interessen der übrigen Akteure verletzen können. So führt etwa die Sequenzialisierung des Entscheidungsprozesses nicht nur zu hierarchischer Anordnung der verbundenen Arenen, sondern zugleich zu einer tendenziellen Hierarchisierung der internen Organisation in nachgeordneten Arenen; eventuell bestehende demokratische Beteiligungsverfahren und Verhandlungsmöglichkeiten werden dadurch entwertet. Bei

---

63 In der Föderalismusforschung galt lange Zeit die These, daß eine solche Hierarchisierung im Bundesstaat entstanden sei, indem sich Kooperationsbeziehungen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern zunehmend verfestigt hätten, innerhalb der Länder aber die autonome Willensbildung in den Parlamenten faktisch an den Rand gedrängt worden sei. Neuere Untersuchungen belegen dagegen, daß solche Trends auch umkehrbar sind bzw. die Länderparlamente sich in der Vergangenheit zum Teil auch selbst entmachtet haben (Benz 1985: 37; Klatt 1989).

einer Entkoppelung der Arenen als Folge einer Generalisierung von Tausch werden formale Entscheidungsprozeduren durch Aushandlungsprozesse ersetzt, womit zugleich Macht zugunsten jener verschoben wird, die über große Tauschpotentiale verfügen. Die Strategie des opportunistischen Konfliktmanagements bedeutet, daß die Regeln in den Arenen, in denen das aktuelle Konfliktniveau gering ist, vorübergehend ignoriert werden, zu Lasten der von diesen Regeln geschützten Interessen.

Die durch diese strukturellen Veränderungen Betroffenen haben selbst keinen unmittelbaren Einfluß auf die Art der strategischen Strukturierung von Interdependenzen, können vielmehr allenfalls versuchen, strukturelle Anpassungen der verflochtenen Entscheidungsstruktur zu verhindern oder wenigstens partiell rückgängig zu machen. Sie versuchen deshalb immer wieder, strukturelle Konstellationen zu ihren Gunsten zu ändern. Das fällt ihnen leicht, wenn sie sich dabei auf formale Organisationsregeln stützen und die Legalität ihres Handelns behaupten können. Allerdings tragen sie auf diese Weise oft gerade zur Blockierung von Entscheidungsprozessen bei, was allenfalls das Ziel der an der Erhaltung bestehender Zustände interessierten Akteure sein kann.

Sofern sie eine Blockade von Problemlösungsprozessen als auch für ihren eigenen Handlungsbereich problematisch erkennen,<sup>64</sup> werden sie auf strukturelle Veränderungen, die von den Verbindungsstellen zwischen Arenen ausgehen, mit der Entwicklung "sekundärer" Beziehungen zwischen den Arenen reagieren. Akteure, die nicht formale Grenzstellen besetzen, können informelle Verbindungen zu anderen Arenen aufnehmen. Sie tun dies natürlich nicht aus übergeordneten Überlegungen über die Stabilität oder Instabilität der verflochtenen Organisation, sondern weil sie auf diese Weise Einflußverluste kompensieren und Unsicherheiten für ihren eigenen Handlungsbereich reduzieren wollen. Je mehr die Notwendigkeit horizontaler Politikverflechtung anerkannt ist, desto stärker werden diese Verbindungen entwickelt.

Im Ergebnis können sich dann die bestehenden Strukturen überlagernde *informale Netzwerke* (Chisholm 1989: 78-85) bilden, in denen die Verbindungen zwischen Entscheidungsarenen nicht nur durch die organisatorisch bestimmten "Grenzstelleninhaber", sondern auch durch andere Akteure hergestellt werden. Diese dienen nicht der Entscheidung selbst,

---

64 Ob dies der Fall ist, hängt davon ab, wie die betreffenden Akteure den Status quo im Vergleich zum Erwartungswert verfügbarer Alternativen, die in verbundenen Arenen zu realisieren wären, einschätzen.

sondern der Informationsvermittlung, Kommunikation und Einflußausübung bei der Vorbereitung von Entscheidungen. Das hat zur Folge, daß organisatorisch abgegrenzte Interaktionskontexte nicht nur an einer Stelle, sondern an mehreren Punkten verflochten sind. Renate Mayntz (1990) beschrieb am Beispiel der Entwicklung des Gesundheitswesens entsprechende Netzwerkstrukturen. Gerhard Lehbruch (1990) zeigte sie für die Mehrebenen-Struktur des kooperativen Bundesstaates. Auch im Verhältnis zwischen Staat und Industrie lassen sich neben den formalen korporatistischen Strukturen vielfältige wenig formalisierte, vielfach dezentrale und problembezogene Verhandlungsbeziehungen feststellen (z.B. Moore/Booth 1989).

In den Beziehungen zwischen den untersuchten Bundesländern können wir Anzeichen für ähnliche Veränderungen beobachten. Feststellbar sind etwa informelle Kontakte zwischen Kommunen der beiden Länder (auch zwischen der Stadt Hamburg und den Umland-Kreisen),<sup>65</sup> die zwar zum Teil aus der Tatsache der Stadt-Umland-Verflechtung - die primär die kommunale Ebene tangiert - erklärbar sind, zum Teil aber auch als Ergänzung der Regierungskooperation interpretiert werden können. Wenn sich etwa Hamburg und Schleswig-Holstein auf Regierungsebene über die Abfallbeseitigung verständigen, damit aber Interessen einer schleswig-holsteinischen Kommune verletzen, so kann diese versuchen, über ihre eigenen Kontakte mit Hamburg ein Arrangement zu treffen (unter Umgehung der formalen Wege über die Regierungen). Sie kann auf diese Weise in der Regel zwar wegen fehlender Kompetenz keine förmliche Vereinbarung treffen, aber sehr wohl Einfluß auf die Problempertzeption und die Alternativenauswahl des anderen Landes ausüben. Vergleichbare Tendenzen lassen sich in der parlamentarischen Arena beobachten. Neben der Strategie, die Kooperation zwischen den Landesregierungen direkt zu kontrollieren, gibt es inzwischen erste Bestrebungen, unmittelbare Informationskanäle zwischen den Landtagsfraktionen der benachbarten Länder aufzubauen, um grenzüberschreitende Kooperation zu ermöglichen, gleichzeitig aber die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Parlamente zu erhalten.<sup>66</sup> Dabei scheinen die Parteiorganisationen eine nicht unbeachtliche Bedeutung zu besitzen. Bereits Routine sind unmittelbare

---

65 Interviews 0407AB1; 1107AB1; 1408AB1; 1006AB3; 1606AB1.

66 Interview 0908AB2. Unsere eigenen Reformvorschläge fordern die Stabilisierung dieser Verbindungen durch gemeinsame Sitzungen von Parlamentsausschüssen (Scharpf/ Benz 1991: 128).

Kontakte zwischen Beamten der Fachverwaltungen.<sup>67</sup> Zu denken ist hierbei auch an die Beziehungen zwischen autonomen Institutionen, denen öffentliche Aufgaben aufgetragen sind, etwa Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder Wirtschaftskammern. Schließlich ist auf die Vermittlung von Kommunikation und Kooperation zwischen den Landesregierungen durch Adressaten oder Klienten der staatlichen Verwaltung hinzuweisen. Hierum bemüht sich in Norddeutschland seit einigen Jahren ein von der Wirtschaft gegründetes Unternehmerkuratorium, das dazu beitragen will, verfestigte Routinen der Problemlösung in den Ländern aufzubrechen und grenzüberschreitende politische Prozesse anzustoßen.<sup>68</sup>

Die Entwicklung von informalen Netzwerkstrukturen ist, ebenso wie die anderen Strukturmuster, das Resultat strategischen Handelns von Akteuren, die sich dabei an individuellen Interessen orientieren. Zugleich sind sie aber funktional im Hinblick auf die Bearbeitung von Interdependenzen und Konflikten in verbundenen Entscheidungsarenen, weil sie aus unmittelbaren Reaktionen auf Defizite formaler Koordinationsmechanismen hervorgehen (Chisholm 1989: 65-68). Sie stellen zusätzliche Wege für eine Koordination zwischen Arenen bereit, die als redundante Kanäle bei drohenden Entscheidungsproblemen genutzt werden können und damit die Leistungsfähigkeit von Verbundsystemen beträchtlich steigern (Landau 1973: 182-187). Ihr entscheidender Vorteil ist ihre Flexibilität hinsichtlich des Kreises der Beteiligten und der gegenseitigen Bindungen, die nur auf Vertrauen basieren. Sekundäre Verbindungen dienen darüber hinaus

- dem Abbau von Unsicherheit, indem sie den wechselseitigen Informationsaustausch zwischen Arenen verstärken;
- der Frühwarnung über potentielle Konflikte und Blockaden, indem sie Interessendivergenzen und erwartbare Widerstände gegen Entscheidungen rechtzeitig sichtbar machen;

---

67 Interviews 0407AB2; 1107AB1; 2006AB3; 2105FS1; 2507SB1. Vgl. hierzu auch unsere Vorschläge zur Gründung einer Vertragsgemeinschaft zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein, in der sowohl die bestehende Ressortkooperation durch die institutionelle Stärkung der fachübergreifenden Koordination ergänzt (gemeinsame Kabinettsitzung, gemeinsamer Koordinierungstab) als auch die Verbindungen zwischen autonomen Institutionen verstärkt werden sollen (Zusammenlegung der Landesbanken, Kammern und Wirtschaftsförderungsgesellschaften) (Scharpf/ Benz 1991: 125-132).

68 Interviews 0207BS2; 2105FS1; 2105FS2; 2706AB2.

- der wechselseitigen Annäherung von Problemeinschätzungen, Interessendefinitionen und Interaktionsorientierungen, indem sie Vertrauen und reziproke Beziehungen aufbauen (Mandell 1988: 402);
- der Modifikation einseitiger Machtverhältnisse, indem sie zusätzliche Einflußmöglichkeiten eröffnen.

Je stabiler informelle Netzwerke sind, desto eher können sie dazu beitragen, Entscheidungsverknüpfungen zwischen unterschiedlichen Konfliktthemen herzustellen, Regeln über Kompensationen von Nachteilen und Verteilungsnormen zu entwickeln und die bei der Anwendung solcher Normen entstehenden Auseinandersetzungen zu versachlichen (dazu Scharpf, Kapitel 3, und Zintl in diesem Band). Akteure, die ansonsten den Interaktionsorientierungen und Entscheidungsregeln einer spezifischen Arena unterworfen sind, werden in solchen Netzwerken gezwungen, sich mit einer erweiterten Problemsicht zu befassen und müssen damit zusätzliche Entscheidungsprämissen berücksichtigen. Auf diese Weise können sie Verhandlungsprozesse in der horizontalen Politikverflechtung wesentlich unterstützen, ohne daß damit die Willensbildung und Entscheidung in den anderen Arenen, also in den Parlamenten, in der Fachverwaltung und in der kommunalen Selbstverwaltung an Bedeutung verlieren.

Gleichwohl können auch sekundäre Netzwerke nicht prinzipiell als Patentlösung für Entscheidungsprobleme in verflochtenen Strukturen gelten. Infolge ihrer immanenten Eigendynamik ist schwerlich zu verhindern, daß sie sich zu eigenen Arenen mit spezifischen Grenzziehungen, Selektionsregeln, Interessendefinitionen und Interaktionsregeln verfestigen. Ist dies der Fall, dann entstehen neue Konfliktstrukturen und Koordinationsprobleme der Art, wie sie oben dargestellt wurden.

Da sich die Netzwerkbeziehungen neben den formalen organisatorischen Regeln ausbilden, sie diese also nicht beseitigen, sondern ergänzen, sind Entscheidungsstrukturen, die sich aus verbundenen Arenen zusammensetzen, auch nicht durch eine einheitliche "governance structure" (Williamson 1975, 1985) zu charakterisieren, wie dies etwa die neuere Policy-Forschung vorschlägt (Windhoff-Héritier 1990: 9). Vielmehr ergibt sich eine Überlagerung unterschiedlicher Steuerungs- und Entscheidungsmechanismen (Bradach/ Eccles 1989; Eccles/ White 1986: 214-219). Dies ist entscheidend für die Problemlösung in der horizontalen Politikverflechtung: Wenn innerhalb formaler Entscheidungsregeln der realisierbare Lösungsraum gegen Null tendiert, können über sekundäre Verflechtungen Möglichkeiten für zusätzliche Alternativen ausgelotet werden. Diese sind, wie auch die Literatur über Konfliktbewältigung in internationalen Bezie-

hungen belegt, vielfach entscheidend dafür, daß der verfügbare "win set" im erforderlichen Maße erweitert wird (Putnam 1988: 454).

## 7 Schlußfolgerungen

Unsere Fallstudie zu den Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit der norddeutschen Länder zeigt, daß Entscheidungsprozesse, die mehrere organisatorische Arenen verbinden, für eine Intensivierung von Konflikten und für Blockaden anfällig sind. Das hat Konsequenzen für die Verhandlungssysteme zwischen Gebietskörperschaften, muß aber deren Leistungsfähigkeit nicht zwangsläufig beeinträchtigen. Allerdings ist zu fragen, wie und mit welchen Konsequenzen diese Blockadegefahren überwunden werden können. Da die Steigerung des Konfliktniveaus und das Vorherrschen von Konkurrenz- oder Konfrontationsverhalten nicht allein durch sachliche Interessenlagen, sondern auch organisatorisch bedingt sind, können die in der Verhandlungsforschung beschriebenen Strategien, die allein inhaltliche Konfliktursachen reduzieren, ihnen nicht ohne weiteres entgegenwirken. Voraussetzung hierfür ist zusätzlich eine Anpassung der organisatorischen Zusammenhänge zwischen den Arenen, so daß wechselseitige Einwirkungen und Folgekonflikte beherrschbar werden.

Strukturveränderungen sind in verbundenen Entscheidungsarenen erreichbar, weil die meist nur lose Koppelung zwischen Arenen der Gestaltung durch strategisches Handeln zugänglich ist. Mit der Sequenzialisierung, der Kompensation von Benachteiligungen (Tausch) und dem situativen (opportunistischen) Konfliktmanagement wurden exemplarisch einige Möglichkeiten strategischen Einwirkens auf Strukturen beschrieben. Diese Strategien bedeuten nicht unbedingt ein geplantes Verändern der Organisation verbundener Arenen. Sie resultieren aus Bestrebungen der von Konflikten und Blockaden primär betroffenen Akteure an den Verbindungsstellen, die auftretenden Entscheidungsprobleme zu bewältigen. Die strukturbeeinflussenden Wirkungen sind vielfach im wesentlichen Nebenprodukt des Konfliktmanagements. Sie lösen aber eigendynamische Prozesse aus, die mit erheblichen Folgen verbunden sind.

Indem sie die Verbindungen zwischen Arenen verändern, verursachen sie immer auch Anpassungen der internen Strukturen einzelner Arenen, wenn die dort geltenden Interaktions- und Entscheidungsregeln mit den veränderten Bedingungen im Verbundsystem nicht mehr kompatibel sind.

Als Folge dieser internen Strukturveränderungen verschieben sich die Einflußverhältnisse im verflochtenen Entscheidungssystem zugunsten der Verbindungsstellen. Die davon nachteilig betroffenen Akteure können hierauf reagieren, indem sie informelle Kontakte über die Grenzen der Arenen, denen sie angehören, aufbauen. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß verflochtene Entscheidungsstrukturen nicht nur an den formalen Verbindungsstellen, sondern auch durch informale Netzwerke verbunden werden.

Wenn wir verbundene Entscheidungsarenen der hier untersuchten Art (und solche Strukturen sind für den öffentlichen Sektor typisch) betrachten, so müssen wir also zwei immanente Tendenzen unterscheiden: Indem sie Interessenkonflikte verstärken, erschweren verflochtene Strukturen aufgrund organisatorischer Bedingungen eine Entscheidung, Blockaden sind nicht unwahrscheinlich. Zugleich weisen verflochtene Strukturen aber eine hohe organisatorische Instabilität auf. Die dadurch möglichen Strukturveränderungen schaffen Gelegenheiten, Blockaden zu überwinden, Interessenkonflikte zu bewältigen und Problemlösungen zu realisieren.

Angesichts der Feststellung, daß Entscheidungen in verflochtenen Strukturen über den "Umweg" der organisatorischen Veränderung zustande kommen, stellt sich die Frage nach der Qualität dieser Entscheidungen, der Effektivität von Koordination und den Konsequenzen der Anpassungsprozesse. Dabei ist zu berücksichtigen, daß jede der genannten Strategien ihrerseits problematisch ist: Eine Sequenzialisierung ist mit inhaltlicher Prioritätensetzung verbunden, die organisatorisch, aber nicht sachlich motiviert ist; generalisierter Tausch kann vorhandene Ressourcen übermäßig beanspruchen und ungerechtfertigte (d.h. anerkannten Verteilungsnormen widersprechende) Kompensationsforderungen auslösen; opportunistisches Lavieren zwischen Arenen ist unkalkulierbar und kann ein Ausbrechen latenter Konflikte nach sich ziehen. Und auch die in Reaktion auf diese Konsequenzen entstehenden "sekundären" Verbindungen können sich zu eigenen Arenen verfestigen, die die Komplexität des Entscheidungsprozesses noch steigern und neue Koordinationsprobleme erzeugen. Die beschriebenen "Lösungen" von Entscheidungsproblemen in verbundenen Arenen sind also ambivalent.

Allerdings ergeben sich aus jeder dieser Varianten des Umgangs mit Mehrebenen-Problemen strukturelle Folgen für bestimmte Akteure, deren Nachteile diese zu korrigieren versuchen. Dieses dynamische Zusammenspiel zwischen Problemlösungsversuchen und Korrektur von Defiziten sichert letztlich die Leistungsfähigkeit verflochtener Entscheidungssysteme.

Es schafft immer wieder Gelegenheiten für eine erfolgreiche Kooperation, wo sie dringlich ist. Verhandlungssysteme der horizontalen Politikverflechtung sind damit zwar stör anfällig, ein intelligentes Management der Mehrebenen-Verflechtung kann aber Störungen produktiv nutzen, um Lösungsoptionen durchzusetzen.

Prozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, die "multizentrale" Strukturen bilden, sind nicht von einer Stelle aus steuerbar und folgen auch nicht einheitlichen Regeln. Aufgrund der organisatorischen Eigendynamik entstehen sich überlagernde Steuerungs- und Kontrollbeziehungen, die unterschiedlichen "Handlungslogiken" (Karpik 1978: 46; Burns/ Flam 1987: 384) unterliegen. Im Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Mechanismen liegt die spezifische "Rationalität" von Koordinations- und Entscheidungsprozessen in verflochtenen Strukturen. Stabilität ergibt sich aus der Möglichkeit, defizitäre Ergebnisse eines Prozesses durch Rückgriff auf "redundante" Prozesse zu korrigieren.

Das Verständnis dieser Zusammenhänge hat nicht nur theoretische, sondern auch praktische Bedeutung. Es ist wichtig sowohl für die Verhandlungspraxis in der horizontalen Politikverflechtung als auch für Überlegungen zum Design von Verhandlungssystemen. Zum einen verweisen unsere Ausführungen auf die Notwendigkeit, Verhandlungsstrategien durch Strategien eines interorganisatorischen Managements zu ergänzen. Zum anderen können Verflechtungsstrukturen wohl kaum durch organisatorische Vereinfachung, schon eher aber durch Ergänzung paralleler Kommunikationsbeziehungen und Erweiterung von "redundanten" Verbindungen zwischen den beteiligten Organisationen optimiert werden.

## Literatur

- Agranoff, Robert, 1988: Directions in Intergovernmental Management. In: *International Journal of Public Administration* 11, 357-391.
- Arbeitsgemeinschaft Hamburg-Randkreise, 1985: *25 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise 1960-1985*. Bad Segeberg: Selbstverlag.
- Astley, W. Graham/ Charles J. Fombrun, 1983: Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments. In: *Academy of Management Review* 8, 576-587.

- Astley, W. Graham/ Andrew H. Van de Ven, 1983: Central Perspectives and Debates in Organization Theory. In: *Administrative Science Quarterly* 28, 245-273.
- Austen-Smith, David/ Jeffrey Banks, 1990: Stable Governments and the Allocation of Policy Portfolios. In: *American Political Science Review* 84, 891-906.
- Bacharach, Samuel/ Edward Lawler, 1981: *Bargaining: Power, Tactics and Outcomes*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Baldwin, David A., 1990: Politics, Exchange, and Cooperation. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Governance and Generalized Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt a.M./ Boulder, CO: Campus und Westview, 101-118.
- Beer, Samuel H., 1978: Federalism, Nationalism, and Democracy in America. In: *American Political Science Review* 72, 9-21.
- Benson, John Kenneth, 1977: Organization: A Dialectical View. In: *Administrative Science Quarterly* 22, 1-21.
- Benson, John Kenneth, 1983: Paradigm and Praxis in Organizational Analysis. In: Barry M. Staw/ L. L. Cummings (Hrsg.), *Research in Organizational Behavior*. Bd. 5. Greenwich: JAI Press, 33-56.
- Benz, Arthur, 1985: *Föderalismus als dynamisches System*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Binmore, Ken, 1991: *Essays on the Foundations of Game Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Bradach, Jeffrey L./ Robert G. Eccles, 1989: Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. In: *Annual Review of Sociology* 15, 97-118.
- Brunsson, Nils, 1989: *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decision and Action in Organizations*. Chichester: John Wiley.
- Burns, Tom R./ Helena Flam, 1987: *The Shaping of Social Organization. Social System Theory with Applications*. London: Sage.
- Cambell, Colin, 1988: The Search for Coordination and Control: When and How Are Central Agencies the Answer. In: Colin Cambell/ B. Guy Peters (Hrsg.), *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 55-75.
- Chisholm, Donald, 1989: *Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press.
- Coleman, James S., 1974: *Power and Structure of Society*. New York: Norton.
- Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cook, Karen S., 1982: Network Structures from an Exchange Perspective. In: Peter V. Marsden/ Nan Lin (Hrsg.), *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: Sage, 177-199.
- Cook, Karen S. u.a., 1983: The Distribution of Power in Exchange Networks. In: *American Journal of Sociology* 89, 275-305.

- Cooper, Robert/ G. Burrell, 1988: Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis. In: *Organization Studies* 9, 91-112.
- Corwin, Ronald, 1987: *The Organization-Society Nexus. A Critical Review of Models and Metaphors*. New York: Greenwood Press.
- Crott, Helmut W./ Michael Kutschker/ Helmut Lamm, 1977: *Verhandlungen 1: Individuen und Gruppen als Konfliktparteien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Crozier, Michel/ Erhard Friedberg, 1977: *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.
- Deutsch, Karl W., 1963: *The Nerves of Government*. New York: Free Press.
- Druckman, Daniel 1977, Boundary Role Conflict. Negotiation as a Dual Responsiveness. In: *Journal of Conflict Resolution* 21, 639-662.
- Druckman, Daniel 1978: The Monitoring Function in Negotiation: Two Models of Responsiveness. In: Heinz Sauermann (Hrsg.), *Bargaining Behavior*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 344-374.
- Eccles, Robert G./ Harrison C. White, 1986: Firm and Market Interfaces of Profit Center Control. In: Sigwart Lindenberg/ James S. Coleman/ Stefan Nowak (Hrsg.), *Approaches to Social Theory*. New York: Russell Sage Foundation, 203-224.
- Eichmann, Rainer, 1989: Systemische Diskurse - Zur produktiven Nutzung von Dissens. In: Manfred Glagow/ Helmut Willke/ Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Gesellschaftliche Steuerungsrationaltät und partikulare Handlungsstrategien*. Pfaffenweiler: Centaurus, 55-80.
- Ekeh, Peter P., 1974: *Social Exchange Theory: The Two Traditions*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Elster, Jon (Hrsg.), 1986: *The Multiple Self*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon, 1987: *Subversion der Rationalität*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Esser, Hartmut, 1990: "Habits", "Frames" und "Rational Choice". Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 231-247.
- Fenno, Richard F., 1978: *Home Style*. Boston: Little Brown.
- Fisher Roger/ William Ury, 1981: *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.
- Fombrun, Charles, 1986: Structural Dynamics Within and Between Organizations. In: *Administrative Science Quarterly* 31, 403-421.
- Franz, Hans-Jürgen/ Bernd Rosewitz/ Hartmut Wolf, 1986: Associations and Coordination. In: Franz-Xaver Kaufmann/ Giandomenico Majone/ Vincent Ostrom (Hrsg.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter, 531-555.
- Frey, Robert L./ J. Stacy Adams, 1972: The Negotiator's Dilemma: Simultaneous In-Group and Out-Group Conflict. In: *Journal of Experimental Social Psychology* 8, 331-346.

- Fürst, Dietrich/ Joachim Jens Hesse/ Hartmut Richter, 1984: *Stadt und Staat. Verdichtungsräume im Prozeß föderalstaatlicher Problemverarbeitung*. Baden-Baden: Nomos.
- Gage, Robert W./ Myrna Mandell (Hrsg.), 1990: *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York u.a.: Praeger.
- Gillmore, Mary Rogers, 1987: Implications of General Versus Restricted Exchange. In: Karen S. Cook (Hrsg.), *Social Exchange Theory*. Newbury Park: Sage, 170-189.
- Granovetter, Marc, 1982: The Strength of Weak Ties. In: Peter V. Marsden/ Nan Lin (Hrsg.), *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: Sage, 105-131.
- Haas, Ernst B., 1980: Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. In: *World Politics* 32, 357-405.
- Habermas, Jürgen, 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 1. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1990: *Freie und Hansestadt Hamburg. Die Zukunft des Stadtstaates*. 2. Auflage. Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung.
- Heckathorn, Douglas D./ Steven M. Maser, 1987: Bargaining and Constitutional Contracts. In: *American Journal of Political Science* 31, 142-168.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), 1983: *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens/ Arthur Benz, 1990: *Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Hinings, Christopher R./ Royston Greenwood, 1988: *The Dynamics of Strategic Change*. Oxford: Blackwell.
- Holmes, John G./ John H. Ellard/ Helmut Lamm, 1986: Boundary Roles and Intergroup Conflict. In: Stephen Worchel/ William G. Austin (Hrsg.), *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago: Nelson-Hall Publ., 343-363.
- Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß. In: Rudolf Hrbek/ Uwe Thaysen (Hrsg.), *Die deutschen Länder und die europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos, 17-36.
- Iklé, Fred C./ N. Leites, 1964: Negotiation: A Device for Modifying Utilities. In: Martin Shubik (Hrsg.), *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*. New York: John Wiley, 243-257.
- Karpik, Lucien, 1978: Organizations, Institutions and History. In: Lucien Karpik (Hrsg.), *Organization and Environment. Theory, Issues and Reality*. London: Sage, 15-68.
- Kelley, Harold H./ John W. Thibaut, 1978: *Interpersonal Relations: A Theory of Interdependence*. New York: Wiley.
- Kingdon, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview, Ill: Scott, Foresmann and Co.

- Klatt, Hartmut, 1989: Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Bd. 3. Baden-Baden: Nomos, 119-156.
- Lamm, Helmut, 1978: Group-Related Influences on Negotiation Behavior: Two Person Negotiation as a Funktion of Representation and Election. In: Heinz Sauermann (Hrsg.), *Bargaining Behavior*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 284-309.
- Landau, Martin, 1973: Federalism, Redundancy and System Reliability. In: *Publius* 3(3), 173-196.
- Laver, Michael/ Kenneth A. Shepsle, 1990: Coalitions and Cabinet Government. In: *American Political Science Review* 84, 873-890.
- Laver, Michael/ Kenneth A. Shepsle, 1990a: Government Coalition and Intraparty Politics. In: *British Journal of Political Science* 20, 489-597.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Institutional Linkages and Policy Networks. In: *Publius* 19(4), 221-235.
- Likert, Rensis, 1961: *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill.
- Lindenberg, Siegwart, 1988: Contractual Relations and Weak Solidarity: The Behavioral Basis of Restraints on Gain-Maximation. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144, 39-58.
- Lindenberg, Siegwart, 1989: Choice and Culture. The Behavioral Basis of Cultural Impact on Transactions. In: Hans Haferkamp (Hrsg.), *Social Structure and Culture*. Berlin: de Gruyter, 175-200.
- Luhmann, Niklas, 1964: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mandell, Myrna P., 1988: Intergovernmental Management in Interorganizational Networks: A Revised Perspective. In: *International Journal of Public Administration* 11, 393-416.
- Mandell, Myrna P., 1989: Organizational Networking: Collective Organizational Strategies. In: Jack Rabin/ Gerald J. Miller/ W. Bartley Hildreth (Hrsg.), *Handbook of Strategic Management*. Basel: Marcel Dekker, 141-165.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate, 1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 3. Auflage. Heidelberg: Müller.
- Mayntz, Renate: 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden. Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 1(3), 283-307.
- Mayntz, Renate/ Friedhelm Neidhardt, 1989: Parlamentarische Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten - eine empirisch explorative Studie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, 370-387.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.

- McGinnis, Michael, 1986: Issue Linkage and the Evolution of International Cooperation. In: *Journal of Conflict Resolution* 30, 141-170.
- Miller, Gary J./ Terry M. Moe, 1986: The Positive Theory of Hierarchies. In: Herbert F. Weisberg (Hrsg.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 167-198.
- Mintzberg, Henry, 1979: *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry/ Alexandra McHugh, 1985: Strategy Formation in an Adhocracy. In: *Administrative Science Quarterly* 30, 160-197.
- Moe, Terry M., 1984: The New Economics of Organization. In: *American Journal of Political Science* 28, 739-777.
- Molm, Linda D., 1989: Punishment Power: A Balancing Process in Power-Dependence Relations. In: *American Journal of Sociology* 94, 1392-1418.
- Molm, Linda D., 1990: Structure, Action, and Outcomes: The Dynamics of Power in Social Exchange. In: *American Sociological Review* 55, 427-447.
- Moore, Chris/ Simon Booth, 1989: *Managing Competition. Meso-Corporatism, Pluralism, and the Negotiated Order in Scotland*. Oxford: Clarendon Press.
- Morell, David/ Christopher Magorian, 1987: *Siting Hazardous Waste Facilities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Mulford, Charles L., 1984: *Interorganizational Relations. Implications for Community Development*. New York: Human Science Press.
- Nedelmann, Birgitta, 1982: *Rentenpolitik in Schweden. Ein Beitrag zur Dynamisierung soziologischer Konfliktanalyse*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Niskanen, William, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Nolte, Detlev, 1988: Ist die Koalitionstheorie am Ende? Eine Bilanz nach 25 Jahren Koalitionsforschung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 29, 230-251.
- Offe, Claus/ Helmut Wiesenthal, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. In: *Political Power and Social Theory* 1, 67-115.
- O'Hare, Michael, 1977: "Not on My Block You Don't": Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation. In: *Public Policy* 25, 407-458.
- O'Hare, Michael/ Lawrence Bacow/ Debra Sanderson, 1983: *Facility Siting and Public Opposition*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Ostrom, Elinor, 1986: Multiorganizational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis. In: Franz-Xaver Kaufmann/ Giandomenico Majone/ Vincent Ostrom (Hrsg.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter, 495-510.
- Ostrom, Elinor, 1989: Microconstitutional Change in Multiconstitutional Political Systems. In: *Rationality and Society* 1, 11-49.
- O'Toole, Laurence, 1988: Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks. In: *International Journal of Public Administration* 11, 417-441.

- Ouchi, William G., 1980: The Transmission of Control Through Organizational Hierarchy. In: Daniel Katz/ Robert L. Kahn/ J. Stacy Adams (Hrsg.), *The Study of Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 240-256.
- Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: *International Organization* 42, 427-460.
- Quinn, James, 1980: *Strategies for Change*. Homewood, Ill.: R. D. Irwin.
- Raiffa, Howard, 1982: *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rhodes, R. W. A., 1981: *Control and Power in Central-Local Governmental Relations*. Westmead: Gower.
- Sawyer, Jack/ Harold Guetzkow, 1965: Bargaining and Negotiation in International Relations. In: Herbert C. Kelman (Hrsg.), *International Behavior*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 466-520.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Komplexität als Schranke politischer Planung. In: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozeß*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 73-113.
- Scharpf, Fritz W., 1974: *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*. Göttingen: Schwarz.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Deutscher Föderalismus und Europäische Gemeinschaft im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 29, 6-41.
- Scharpf, Fritz W., 1988a: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121-162.
- Scharpf, Fritz W., 1990: *Games Real Actors Could Play: The Problem of Connectedness*. MPIFG Discussion Paper 90/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W./ Arthur Benz, 1991: *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schelling, Thomas C., 1960: *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Schofield, Norman/ Michael Laver, 1985: Bargaining Theory and Portfolio Pay-offs in European Coalition Governments, 1945-1983. In: *British Journal of Political Science* 15, 143-164.
- Sebenius, James K., 1983: Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. In: *International Organization* 37, 281-316.
- Shepsle, Kenneth A./ Barry A. Weingast, 1987: The Institutional Foundations of Committee Power. In: *American Political Science Review* 81, 85-104.
- Skinner, Steven J./ Joseph P. Guiltinan, 1986: Extra-Network Linkage, Dependence, and Power. In: *Social Forces* 64, 702-713.
- Stein, Arthur, 1980: The Politics of Linkage. In: *World Politics* 32, 62-81.
- Stinchcombe, Arthur L., 1989: An Outsider's View of Network Analysis of Power. In: Robert Perrucci/ Harry R. Potter (Hrsg.), *Networks of Power: Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels*. New York: Aldine de Gruyter, 119-133.
- Streeck, Wolfgang, 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozial-staatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Tollison, Robert D./ Thomas D. Willett, 1979: An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations. In: *International Organization* 33, 425-449.
- Traxler, Franz, 1990: Political Exchange, Collective Action and Interest Governance. Towards a Theory of the Genesis of Industrial Relations and Corporatism. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt a.M./ Boulder, CO: Campus und Westview, 37-67.
- Trinczek, Rainer, 1989: Betriebliche Mitbestimmung als soziale Interaktion. In: *Zeitschrift für Soziologie* 18, 444-456.
- Tsebelis, George, 1988: Nested Games: The Cohesion of French Electoral Coalitions. In: *British Journal of Political Science* 18, 145-170.
- Tsebelis, George, 1990: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Türk, Klaus, 1978: *Grundlagen einer Pathologie der Organisation*. Stuttgart: Enke.
- Türk, Klaus, 1989: *Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung - Ein Trend-Report*. Stuttgart: Enke.
- Uehara, Edwina, 1990: Dual Exchange Theory, Social Networks, and Informal Social Support. In: *American Journal of Sociology* 96, 521-557.
- Vanberg, Victor, 1982: *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem des korporativen Handelns*. Tübingen: Siebeck.
- Walton, Robert E./ Robert B. McKersie, 1965: *A Behavioral Theory of Labour Negotiations*. New York: McGraw-Hill.
- Warren, Roland L., 1967: The Interorganizational Field as a Focus for Investigation. In: *Administrative Science Quarterly* 12, 396-419.

- Weitbrecht, Hansjörg, 1969: *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wellman, Barry, 1988: Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance. In: Barry Wellman/ S. D. Berkowitz (Hrsg.), *Social Structures: A Network Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 19-61.
- Wellman, Barry/ Scot Wortley, 1990: Different Strokes from Different Folks: Community Ties and Social Support. In: *Journal of Sociology* 96, 558-588.
- Whetten, David A., 1982: Issues in Conducting Research. In: David L. Rogers/ David A. Whetten (Hrsg.), *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames, IA: Iowa State University Press, 97-121.
- Wiesenthal, Helmut, 1990: *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. MPIFG Discussion Paper 90/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Williamson, Oliver E., 1975: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Willke, Helmut, 1989: *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*. Weinheim: Juventa.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1990: *Staatliche Steuerung aus politikwissenschaftlicher; policy-analytischer Sicht*. Beitrag zur Tagung: "Handlungsleitende Formen staatlicher Steuerung - Zu den Entwicklungsperspektiven in Wissenschaft und Praxis", 19.9.-21.9.1990 in Speyer. Bielefeld: unveröff. Ms.
- Yamagishi, Toshio/ Mary R. Gillmore/ Karen S. Cook, 1988: Network Connections and the Distribution of Power in Exchange Networks. In: *American Journal of Sociology* 93, 833-851.
- Zartman, William I., 1988: Common Elements in the Analysis of the Negotiation Process. In: *Negotiation Journal* 4, 31-43.
- Zey-Ferrell, Mary, 1981: Criticisms of the Dominant Perspectives on Organizations. In: *The Sociological Quarterly* 22, 181-205.
- Zucker, Lynne G., 1987: Where Do Institutional Patterns Come From? Organizations as Actors in Social Systems. In: Lynne G. Zucker (Hrsg.), *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, MA: Ballinger, 23-49.





---

Politik verlagert sich immer mehr aus parlamentarischen oder hierarchischen Institutionen in pluralistische, korporatistische oder intergouvernementale Verhandlungssysteme, in denen Vorhaben nur mit der Zustimmung aller Beteiligten verwirklicht werden können. Die Funktionsweise solcher Verhandlungssysteme ist in der Politikwissenschaft noch wenig erforscht.

Die Beiträge des Bandes beziehen sich auf das empirisch untersuchte Beispiel der Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein. Das theoretische Interesse gilt der Frage, unter welchen Bedingungen Verhandlungslösungen die gleiche Leistungsfähigkeit erreichen können, wie sie von einer etwaigen Vereinigung der beiden Länder erwartet wird.