

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 unstreitig 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).¹ 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.²

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.³ 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.⁴

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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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 konfliktierender 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

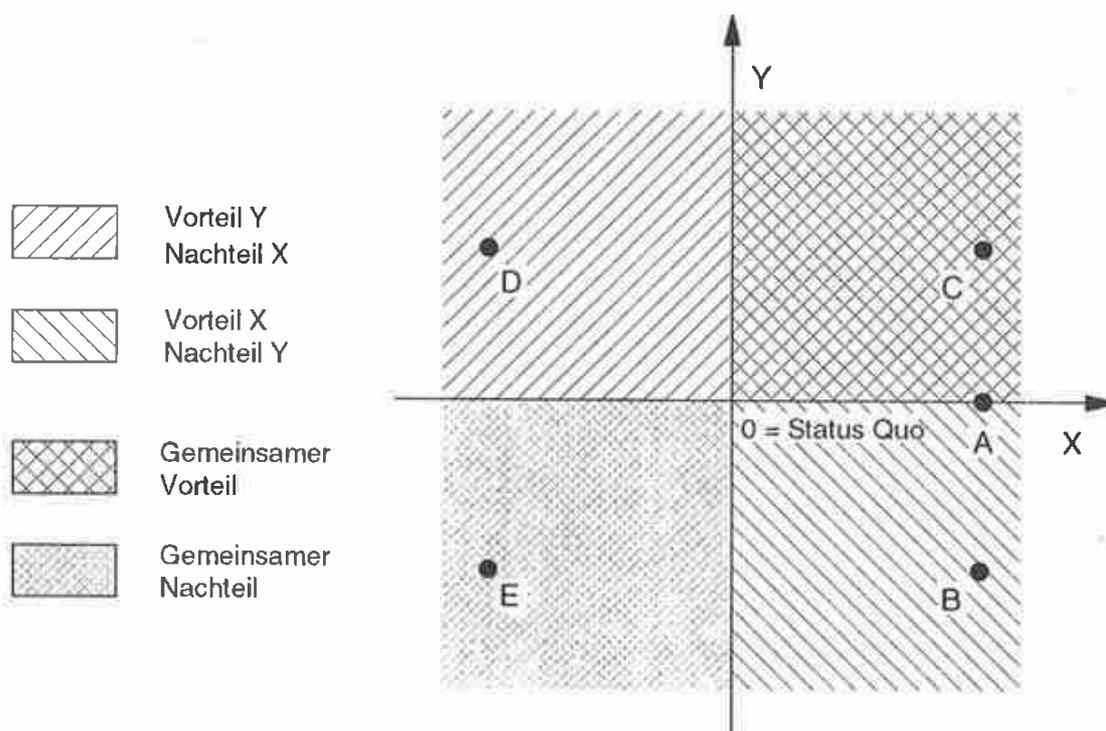
selseitige Indifferenz der Bewertungsmaßstäbe die *faktische Interdependenz* landespolitischer Entscheidungen keineswegs ausgeschlossen. Beide Länder können für die Verwirklichung ihrer Ziele aufeinander angewiesen sein, und die Vorhaben des einen Landes können reale externe Effekte haben, welche die 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 erklären⁸ - 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

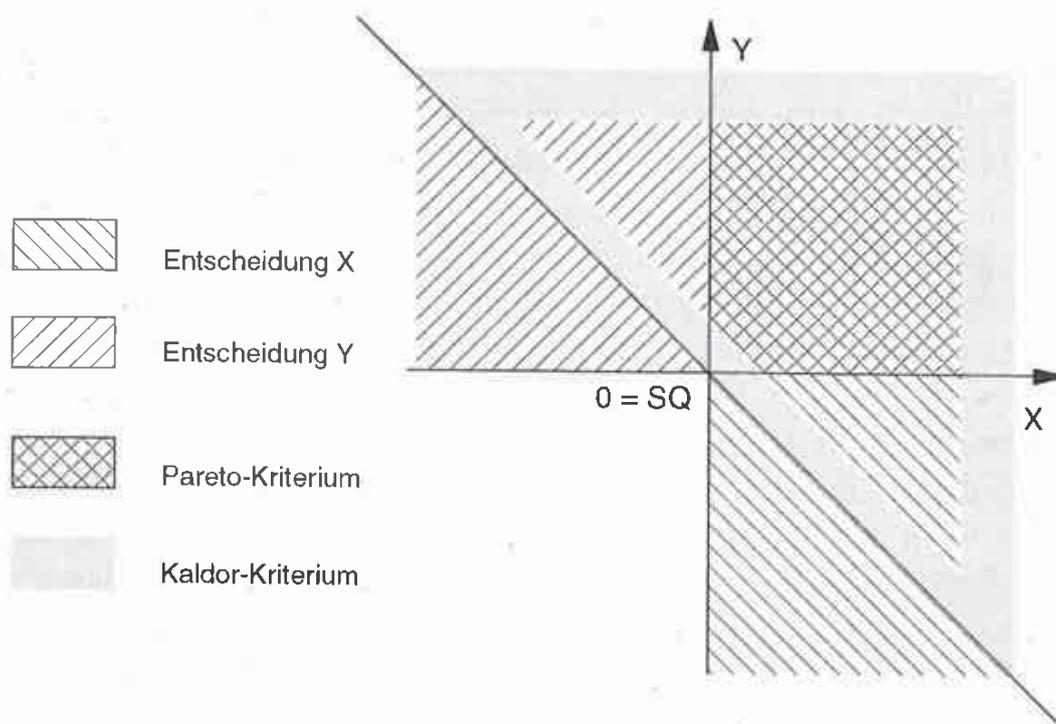
8 Koordination wird hier also eng definiert als wohlfahrtsmaximierende Antizipation der real interdependenten Folgen separater Entscheidungen - nicht als abstraktes Streben nach Rechtseinheit, einheitlichem Verwaltungsaufbau und einheitlichem Verwaltungsverfahren (das jedoch bei der horizontalen und 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 [$(x + y) > 0$].⁹ 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.¹⁰ 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,¹¹ und auch die Justiz trägt kaum etwas zur Lösung grenzüberschreitender Koordinationsprobleme bei.¹²

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.

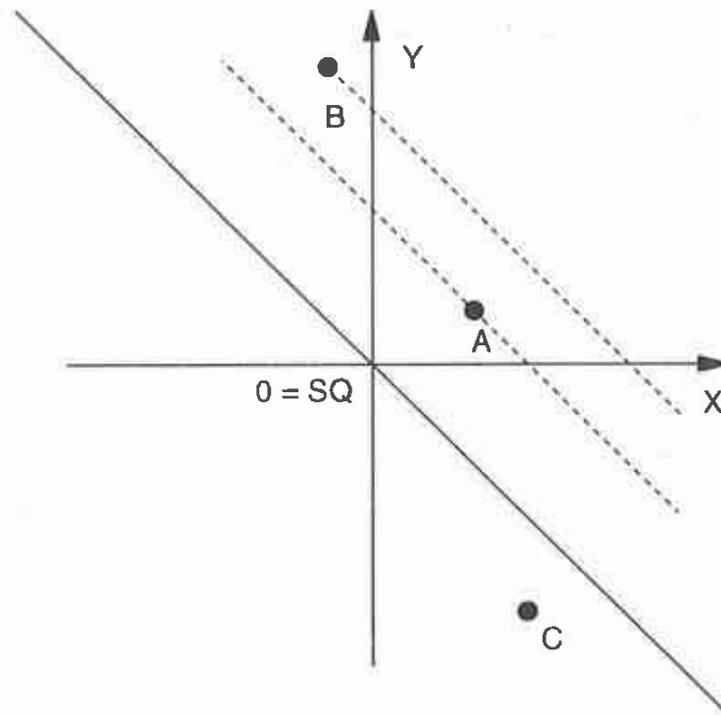
12 Ebenso wie im Verhältnis zwischen Privaten kann die Justiz selbstverständlich gegen die Verletzung vertraglicher Verpflichtungen angerufen werden. Zwischen den Ländern fehlt jedoch ein spezifischer Rechtsschutz gegen die einseitige Störung landespolitischer Interessen, wie ihn im privaten Verkehr 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: Zwangsverhandlungssystemen) 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 "sozi- alschädliche" 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 Gebiets- teils kommen könnte. Anders als in Ländern, in denen Gebietsgrenzen mit politisch virulenten ethnischen, sprachlichen, religiösen oder parteipol- itischen Konfliktfronten zusammenfallen, zwingt hier die Konkurrenz zwischen den politischen Parteien jede Regierungsmehrheit zur Rücksicht-

nahme auf die Wähler in allen Regionen.¹³ 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 freiwilligen¹⁴ 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,¹⁵ so daß der Status quo fort-dauern müßte, während im zweiten Fall das einzelne Land nach dem Scheitern von Verhandlungen¹⁶ die Freiheit einseitiger Entscheidung zu-rück erhielte. 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 Informationsverarbeitungs-kosten 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,¹⁷ während eine am Kaldor-Kriterium orientierte ideale Hierarchie unbeeinflusst von der Zahl der Beteiligten immer sozial vorteilhafte Lösungen beschließen könnte.¹⁸

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.¹⁹

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 sänke 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.²⁰ 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.²¹

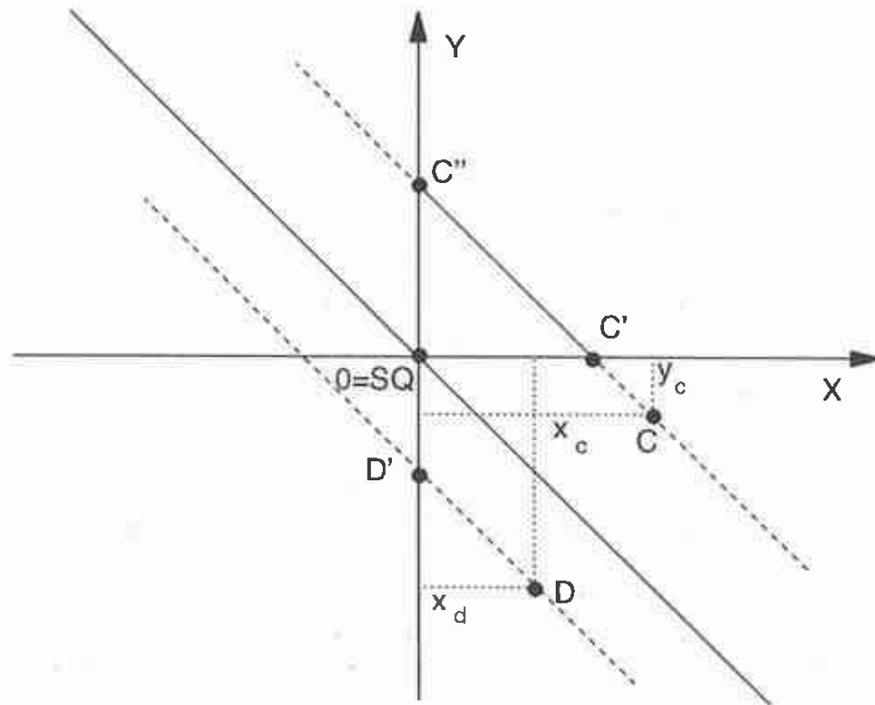
Betrachten wir zunächst die Möglichkeit von Ausgleichszahlungen unter den Bedingungen eines *Zwangsverhandlungssystems* (Abbildung 4). In der Grafik bezeichnet C ein für das Land X günstiges, aber für Y ungünstiges Vorhaben, das deshalb von Y abgelehnt werden müßte. Da jedoch der potentielle Vorteil (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.²²

Abbildung 4: Ausgleichszahlungen bei Zwangsverhandlung

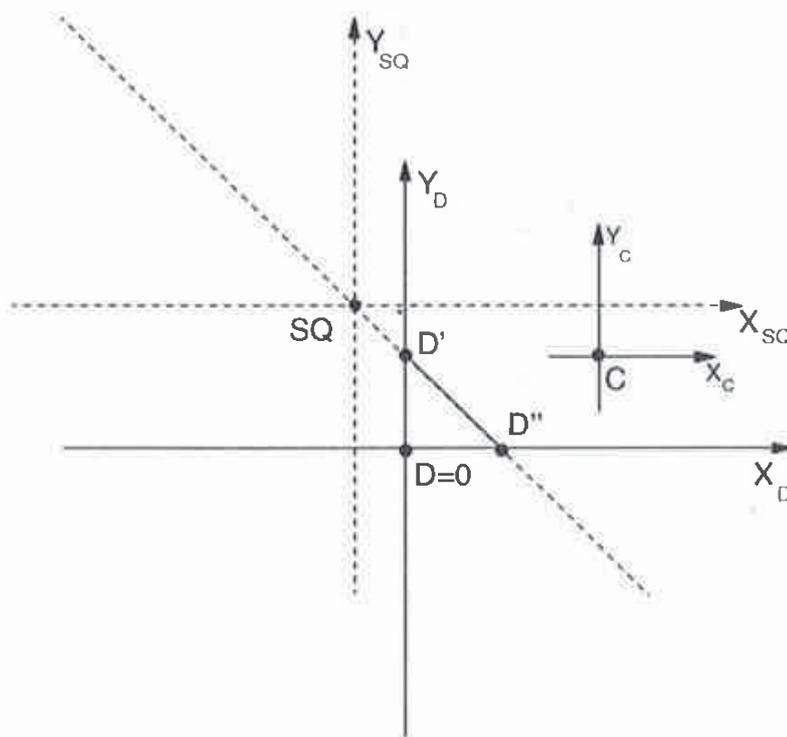


Wie die Grafik zeigt, sind Ausgleichszahlungen bei allen Vorhaben erfolgversprechend, deren Nutzen-Isoquante den nordöstlichen Quadranten schneidet, so daß Lösungen im Bereich des gemeinsamen Vorteils gefunden werden können. Wo das nicht der Fall ist, wie etwa bei Vorhaben D in Abbildung 4, kann in einem 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.²³ 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),²⁴ 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 grundwasserbelastende 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.²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ 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 Flughafenplanung, 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 Grafik²⁸ 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 Zwangsverhandlungssystem²⁹ keines von bei-

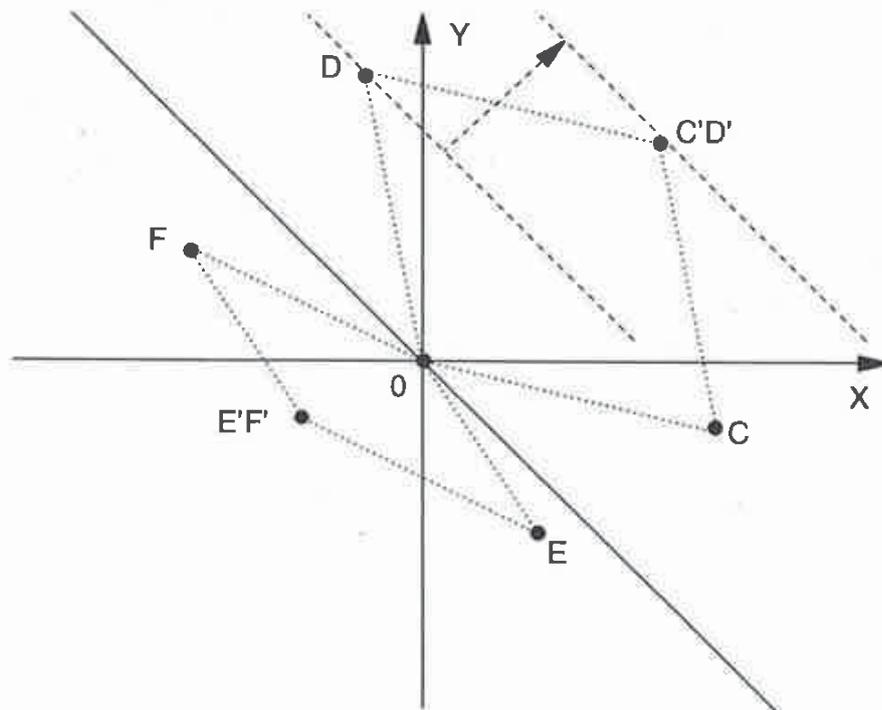
27 Die Frage nach der politischen Äquivalenz qualitativ differenter Leistungen ist, soweit ich sehe, theoretisch und empirisch noch weitgehend ungeklärt. "Casual empiricism" legt jedoch die Vermutung nahe, daß normativ hoch bewertete nicht-monetäre Nachteile der einen Seite nicht durch Geld und auch 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 Verhandlungen³⁰ 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

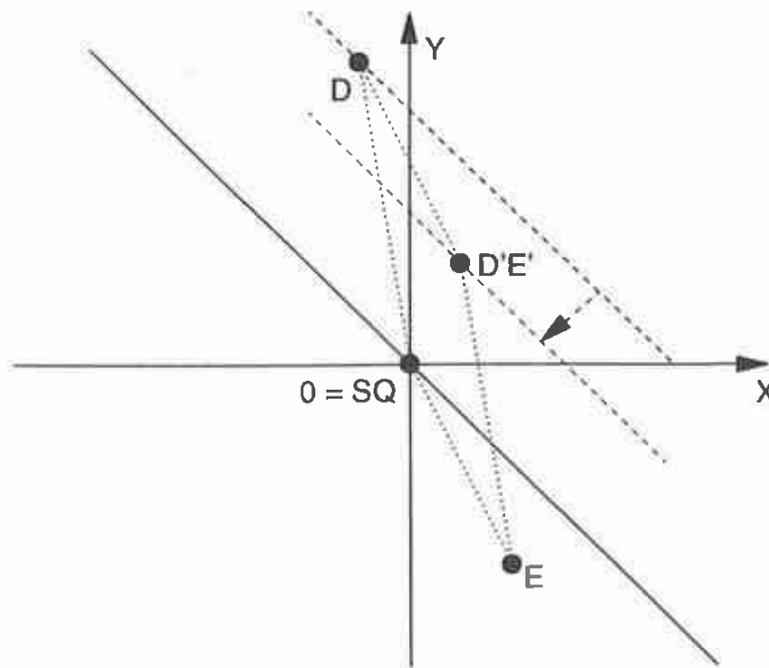
allein verwirklichen - was zum gleichen Gesamtergebnis führen würde.

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.³¹ Insofern erweisen sich also Koppelgeschäfte als funktional gleichwertiger Ersatz für monetäre Ausgleichszahlungen.

Aber die bisher betrachteten Fälle sind nicht die einzig möglichen.³² 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)

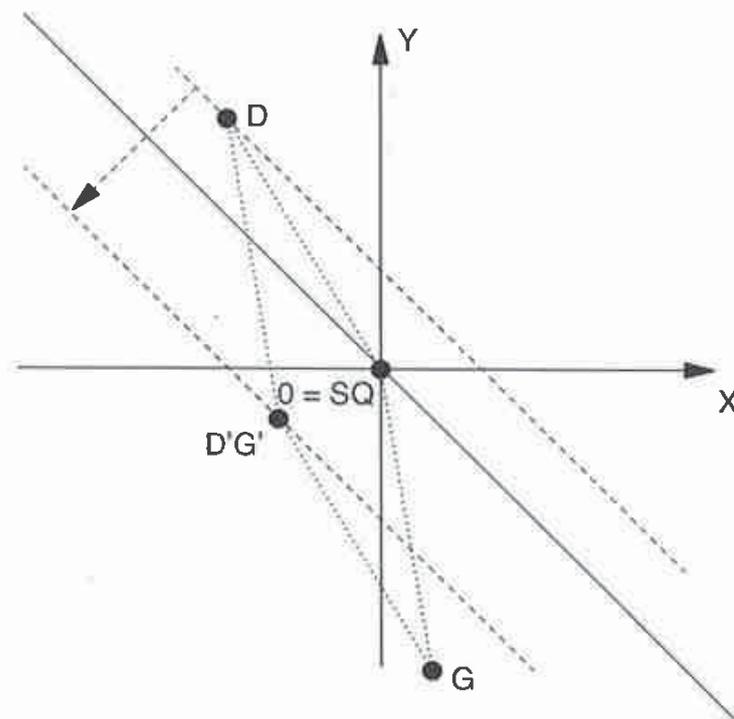


31 Es kann sich also bei stark asymmetrischen Interessenkonstellationen für den schwächeren Verhandlungspartner durchaus lohnen, Vorhaben mit negativer Nutzenbilanz bis zur Entscheidungsreife zu entwickeln, um damit das nötige Drohpotential für Paketverhandlungen in die Hand zu bekommen. Im Verhältnis 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 Koppelresultat ($D'G'$) für diesen schlechter wäre als der beiderseitige Verzicht (Abbildung 8).³³

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 Interessenkalküle 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 Interessenkalküle 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,³⁴ 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 rechtlichen³⁵ oder faktischen³⁶ Gründen nicht in der Lage ist, "Landesfremde" von der Nutzung auszuschließen, sehen die Nachbarländer auch keinen Anlaß,³⁷ auf die immer wieder erhobenen Hamburger Forderungen nach einer angemessenen Kostenbeteiligung (die unter den gegebenen Bedingungen auf eine Umverteilung hinauslief) einzugehen.³⁸ 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-kosten-deckende 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 Dekungsbeitrag 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.³⁹ 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.

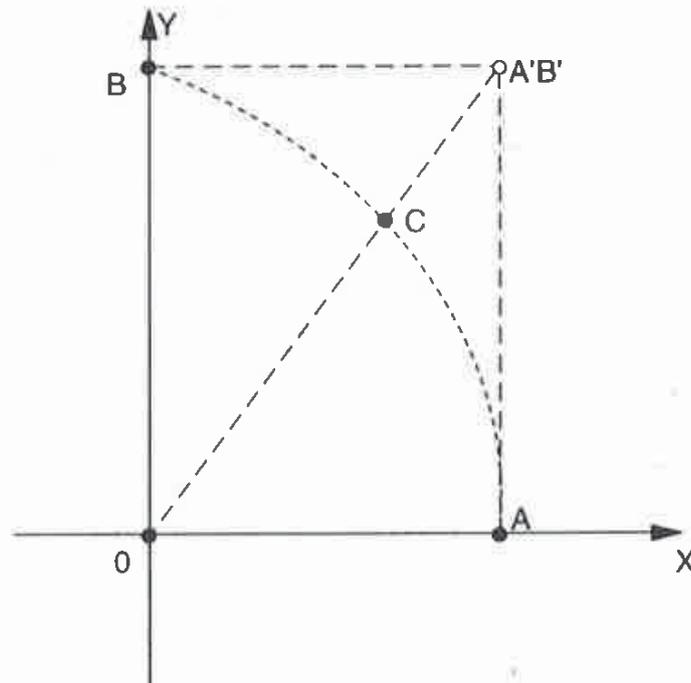
Positionen formulieren, können die Verhandlungen scheitern - mit der Folge, daß nun beide schlechter dastehen, als wenn sie kapituliert hätten.

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).⁴⁰

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).

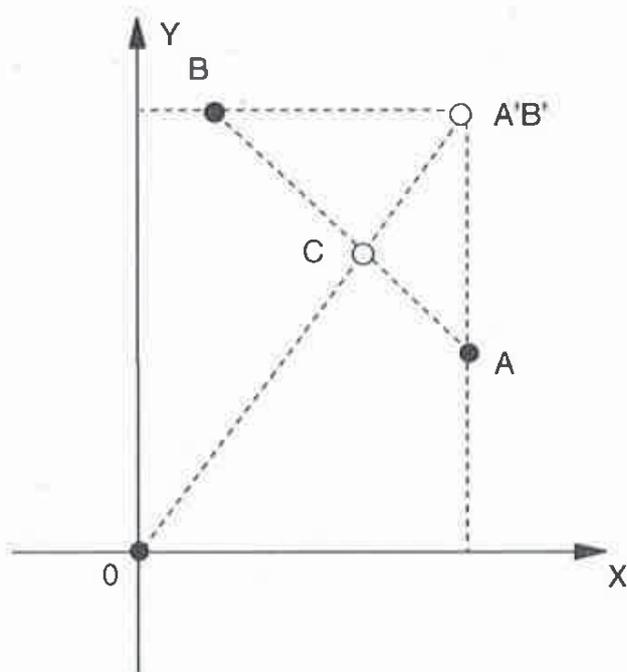
In diesem zweiten, normativen Sinne sind die Prämissen der Lösungs-Algorithmus einer kritischen Prüfung unterzogen worden, die zu gewissen Modifikationen, aber nicht zu einer grundsätzlichen Verneinung ihrer Plausibilität geführt haben (Barry 1989). Für die Praxis will das freilich noch nicht viel besagen, 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.⁴¹

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,⁴² 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 Freiwilligkeit⁴³ 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.⁴⁴

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 Verkehrswegepolitik 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.⁴⁵

Theoretisch könnten die angeführten Probleme durch einen höheren Grad der regierungsinternen und landespolitischen Entscheidungscentralisierung 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

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,⁴⁸ 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.⁴⁹ 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 Gemeinsamkeit⁵⁰ 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.⁵¹ 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).⁵²

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 Präpondernanz (Keohane 1984), externe Vermittlung oder Schlichtung (Hoffmann-Riem/ Schmidt-Aßmann 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 Sauermann (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 Sauer mann (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-Falle: 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.