

**Mehr-Ebenen-Verflechtung:
Politische Prozesse in verbundenen
Entscheidungsarenen**

Arthur Benz*

91/1

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Lothringer Str. 78

D-5000 Köln 1

Federal Republic of Germany

Telephone 0221 / 336050

Fax 0221 / 3360555

MPiFG Discussion Paper 91/1

ISSN 0933-5668

Mai 1991

* Dr. Arthur Benz, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Postfach 14 09, 6720 Speyer

91/6974
Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek
PLA-7/9101
22479 000

Abstract

Policy-making is often characterized by connected processes of conflict management in organizationally separated, but functionally linked arenas. Such multi-level structures are prone to blockades of decision-making, because boundaries between arenas can reinforce conflicts and rules of interaction can reduce the range of alternative decisions. These problems are structure-induced, their solution requires changes in the organizational framework. Linked arenas are - as a rule - merely loosely-coupled. This is why the fabric of multi-level policy processes can be structured by strategic manipulation. Three strategies of interorganizational management via structural adaptation are discussed. All of them revise conditions of conflict generation and conflict solving and reduce the likelihood of blockades. However, the consequences are ambivalent. As the strategies change power relations in the policy field, they provoke reactions of negatively affected actors, who try to regain influence by establishing secondary informal linkages. As a result, multi-level structures develop multiple connections and network-like relations which interact in a dynamic process of permanent adaptation.

* * * * *

Politische Prozesse verbinden oft mehrere organisatorisch getrennte, aber funktional zusammenhängende Entscheidungsarenen. Da Grenzen zwischen Arenen zur Konfliktverstärkung beitragen und Interaktionsregeln die Entscheidungsspielräume einengen können, sind solche Mehr-Ebenen-Strukturen für Blockaden der Entscheidungsprozesse anfällig. Diese sind strukturell angelegt und können nur durch Anpassung der organisatorischen Bedingungen bewältigt werden. Das ist möglich, weil Verflechtungen zwischen Entscheidungsarenen meist nur lose verbunden und der strategischen Veränderung zugänglich sind. Drei Strategien des interorganisatorischen Konfliktmanagements durch strukturelle Anpassung werden untersucht. Alle richten sich auf die organisatorischen Konfliktursachen und verringern die Wahrscheinlichkeit von Blockaden. Ihre Wirkung ist allerdings ambivalent. Indem sie Machtverhältnisse verändern, provozieren sie Reaktionen der negativ betroffenen Akteure, die versuchen, Einfluß über sekundäre, informelle Verbindungen zurückzugewinnen. Mehr-Ebenen-Strukturen entwickeln sich daher zu mehrfach verflochtenen, netzwerkartigen Zusammenhängen, in denen unterschiedliche Interaktionsmechanismen in dynamischen Prozessen zusammenspielen und sich ständig an Problementwicklungen anpassen.

Inhalt*

Abstract	2
1. Einleitung	5
2. Fallbeispiel: Zusammenarbeit zwischen Bundesländern	9
3. Akteure, Interaktions- und Entscheidungsregeln in den einzelnen Arenen	11
4. Interessen und Konflikte in verbundenen Entscheidungsarenen	16
4.1 Mehrdimensionalität von Konflikten	16
4.2 Organisatorisch bedingte Konfliktverschärfung und Wahrscheinlichkeit negativer Verbindungen	19
5. Konfliktlösungen in verbundenen Entscheidungsarenen	22
5.1 "Win set"	23
5.2 Organisatorische Grenzen der Konfliktlösung	25
5.3 Strategien	31
(a) Generalisierung von Tausch	33
(b) Variation der Entscheidungssequenz	35
(c) Opportunismus als Strategie	38
6. Eigendynamik und Strukturanpassung	41
7. Schlußfolgerungen	47
Literatur	50

* Die vorliegende Studie ging aus einer empirischen Untersuchung hervor, die ich zusammen mit Fritz W. Scharpf während meines Gastaufenthalts am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein und der Senatskanzlei Hamburg durchführte. - Für wertvolle Kommentare und Anregungen zu einer Entwurfsfassung danke ich Jürgen Häusler, Hans-Willy Hohn, Andreas Ryll, Fritz W. Scharpf, Uwe Schimank und Reinhard Zintl.

1. Einleitung

Wenn Sozialwissenschaftler sich mit Interaktionen zwischen Organisationen, Verbänden, Gebietskörperschaften oder anderen "korporativen Akteuren" (Coleman 1974) befassen, dann wissen sie natürlich, daß es sich hierbei nicht um Einheiten handelt, die wie Individuen handeln und entscheiden. Sie sind sich bewußt, daß das "Handeln" dieser Akteure von den internen Strukturen bestimmt wird und das Ergebnis von im Innern ablaufenden Prozessen ist.¹ Wenn andererseits die Organisation selbst betrachtet wird, man sich also für die Binnenverfassung und die Entscheidungsabläufe zwischen den Mitgliedern interessiert, so wird kein Sozialwissenschaftler bestreiten, daß diese auch durch die "Organisationsumwelt" beeinflusst werden und daß die Umwelt wiederum durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Organisationen oder sonstiger sozialer Gebilde geprägt wird.

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

Neuerdings gewinnen diese Probleme und die damit verbundenen theoretisch-analytischen Herausforderungen zunehmendes Interesse und dies sowohl im Rahmen organisations- bzw. institutionentheoretischer Analysen als auch

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

in Diskussionen um akteurszentrierte (rational choice) Theorien.² Im ersten Fall geht es um die Überwindung der Trennung zwischen intra- und interorganisatorischer Perspektive in einem "Paradigma", das intraorganisatorische Kooperation, Produktion, Herrschaftsausübung sowie Strukturbildung einerseits und Außenbeziehungen mit anderen Organisationen andererseits als sich wechselseitig bedingende Prozesse thematisiert (vgl. etwa Corwin 1987: 173-303; Fombrun 1986; Whetten 1982; Zey-Ferrell 1981). Im zweiten Fall geht es darum, die Konsequenzen aus der Erkenntnis zu ziehen, daß gesellschaftliche Akteure (vor allem korporative Akteure) zum einen Probleme der internen Koordination divergenter Präferenzen zu bewältigen haben ("multiple self"-Eigenschaft: Elster 1986; Wiesenthal 1990), sie zum anderen meist in mehreren interdependenten Interaktionszusammenhängen stehen, also - spieltheoretisch ausgedrückt - mehrere ineinander verschachtelte³ oder verbundene⁴ Spiele gleichzeitig spielen.

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

Gerade bei der Untersuchung von Mehr-Ebenen-Problemen ist es notwendig, nicht nur sachliche Interessenkonstellationen, sondern auch deren "Transformation" (Nedelman 1982: 52-80) durch Organisations-, Verfahrens- und

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

3 "Nested games": dazu Scharpf (1988); Tsebelis (1988, 1990).

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

Entscheidungsregeln in unterschiedlichen Kontexten, die ein Entscheidungsprozeß durchläuft, zu berücksichtigen. Die Entscheidungsfindung in Mehr-Ebenen-Strukturen wird häufig erheblich erschwert, weil Lösungen von sachlichen Interessenkonflikten innerhalb einer Arena nicht mit Entscheidungen in anderen Arenen kompatibel sind, damit zwar Teillösungen gefunden werden, diese aber eine Gesamtlösung verhindern. Solche Situationen kommen nicht selten vor, weil institutionelle Mechanismen die Konfliktintensität und die Wahrscheinlichkeit inkompatibler Entscheidungen erhöhen können. Gleichzeitig können diese Mechanismen dazu beitragen, daß Verfahren der Konfliktbewältigung, die sich innerhalb einer Arena bewähren, durch die Verbindung zu anderen Arenen gestört werden.⁵ Daraus leitet sich die These ab, daß Entscheidungsprozesse, die mehrere institutionell abgegrenzte Arenen tangieren, Gefahr laufen, durch unlösbare Konflikte blockiert zu werden. Dies gilt nicht für alle Mehr-Ebenen-Konstellationen; verantwortlich hierfür sind vielmehr spezifische Strukturkombinationen in verbundenen Entscheidungsarenen, die allerdings im öffentlichen Sektor nicht untypisch sind. In der folgenden Fallstudie werden solche organisatorischen Konstellationen beschrieben und ihr Einfluß auf die Interessendefinition und Konfliktaustragung analysiert.

Wenn die These zutrifft, daß Entscheidungsprozesse in verbundenen Arenen aufgrund organisatorischer Bedingungen zur Selbstblockierung neigen, dann kann ein Ausweg aus dem Dilemma nicht allein im Umgang mit sachlichen Interessen gefunden werden. Vielmehr setzt eine Problemlösung zunächst die Veränderung jener strukturellen Gegebenheiten voraus, die als Ursache von Blockaden identifiziert werden können. Daß sich entsprechende Strukturveränderungen als Ergebnis absichtsvoll koordinierten Verhaltens der Beteiligten entwickeln, ist eher unwahrscheinlich. Allerdings - und dies ist die zwei-

5 Hinweise auf solche organisatorisch bedingten Inkompatibilitäten finden sich in der Korporatismus-Forschung: Korporatistische Arrangements etwa werfen für die Gewerkschaften erhebliche binnenorganisatorische Probleme auf, da die innerverbandliche Willensbildung anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegt als die Verhandlungsbeziehungen zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerorganisationen. Die binnenstrukturellen Gegebenheiten wiederum beeinträchtigen die Strategiefähigkeit der Gewerkschaften in tripartistischen Verhandlungen nicht unerheblich (Offe/ Wiesenthal 1980; Streeck 1981). Dieses Dilemma (Weitbrecht 1969: 254) wird jedoch nicht schon durch eine Homogenität der Strukturen verbundener Arenen beseitigt, weil selbst gleichartige Strukturen zu nicht kompatiblen Ergebnissen führen können. Das zeigt das Beispiel der "doppelten Politikverflechtung" (Hrbek 1986) zwischen den EG, dem Bund und den Ländern, die gerade deshalb die Koordinierung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Politik beeinträchtigt, weil auf jeder Ebene Einigungszwänge herrschen, die eine starke Bindung der Beteiligten an einen Konsens implizieren. Gerade dies reduziert aber die Verhandlungsspielräume in der jeweils anderen Arena beträchtlich und erschwert dort die Konsensfindung.

te These, die im folgenden begründet werden soll - ist in verflochtenen Strukturen mit einer hohen organisatorischen Eigendynamik zu rechnen, die Möglichkeiten für zumindest situative Lösungen inkompatibler Konstellationen eröffnet.

Der hier gewählte analytische Ansatz birgt ein begriffliches Problem, das schon im Titel dieses Artikels zum Ausdruck kommt. Wenn man - wie dies üblicherweise geschieht - von unterschiedlichen Ebenen spricht - etwa der intra- und interorganisatorischen Ebene -, so deutet dies auf die Vorstellung von einer Über-/Unterordnung der verbundenen Kontexte hin. Dies ist aber, selbst im Verhältnis zwischen intra- und interorganisatorischen Beziehungen, nicht notwendigerweise der Fall und darf begrifflich nicht unterstellt werden (vgl. dazu Chisholm 1989: 11-14). Wenn man, wie es in den einleitenden Ausführungen ebenfalls geschieht, die Bezeichnung "Spiele" verwendet, könnte der Eindruck entstehen, daß hier spieltheoretische Modellkonstruktionen übernommen werden sollen.⁶ Diese müssen aber durch Berücksichtigung organisatorischer Variablen präzisiert und realitätsnah formuliert werden. Ob dies im Rahmen formaler Modelle möglich ist, ist fraglich. Aus diesem Grund wird nachfolgend der Begriff "Arena" verwendet, wenngleich auch dieser wegen unterschiedlichen Verwendungen (etwa in der policy-Forschung; vgl. Windhoff-Héritier 1987: 43/44) nicht unproblematisch ist. Als Arena sei ein institutionell abgrenzbarer Interaktionszusammenhang bezeichnet, der sich auf eine spezifische Aufgabenstellung bezieht.⁷

Im folgenden wird auf der Grundlage eines empirischen Falles argumentiert, in dem sich Konstellationen verbundener Entscheidungsarenen beobachten lassen, die für den öffentlichen Sektor typisch sind. Als Beispiel wird die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern im Großraum Hamburg betrachtet.⁸ Ob sich die Überlegungen auch auf andere Bereiche, etwa private Wirtschaftsorganisationen, übertragen lassen, bedarf der weiteren empirischen und theoretischen Überprüfung. Sie kann hier nicht geleistet werden.

6 Als Beispiel für eine spieltheoretische Modellierung verbundener Spiele vgl. McGinnis (1986), der allerdings Spiele mit identischen Akteuren untersucht ("issue-linkage"), während es im folgenden um die Analyse von verbundenen Arenen geht, die sich nach dem Kreis der Beteiligten unterscheiden.

7 Ein Politikfeld (policy) stellt den thematischen Bezugsrahmen dar, der mehrere Arenen verbindet, allerdings wirken die Leistungen einzelner Arenen in aller Regel in mehrere Politikfelder hinein. Die Grenzen von Arenen und Politikfeldern decken sich also nicht, da sie unterschiedlich definiert sind: zum einen organisatorisch (Arenen), zum anderen sachlich (Politikfelder).

8 Eine ausführliche Darstellung des Falles findet sich in Scharpf/ Benz (1991).

2. Fallbeispiel: Zusammenarbeit zwischen Bundesländern

Der Großraum Hamburg, der in der Fallstudie untersucht wurde, gehört zu jenen Verdichtungsregionen in der Bundesrepublik Deutschland, deren durch sozio-ökonomische Verflechtungen gezogenen Grenzen sich nicht mit den Grenzen der Gebietskörperschaften decken. Das nördliche Umland Hamburgs erstreckt sich weit in das Gebiet des Bundeslandes Schleswig-Holstein, und die südliche Randzone des Agglomerationsraums liegt in Niedersachsen. Daraus ergibt sich nicht nur auf der Ebene der Kommunen, sondern auch der Länder ein beträchtlicher Koordinierungsbedarf etwa auf den Gebieten der Raumordnung, der Wirtschaftsansiedlung und Wirtschaftsförderung sowie der Planung und Finanzierung großräumiger Infrastruktureinrichtungen. Angesichts der starken sozio-ökonomischen Verflechtung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein gilt dies in besonderem Maße für diese beiden Länder. Auf sie werden sich die folgenden Ausführungen konzentrieren.

Obwohl die Ineffizienz getrennter Landeszuständigkeiten für den Verdichtungsraum feststeht, waren Bemühungen um eine territoriale Neugliederung Norddeutschlands bislang nicht erfolgreich. Eine Zusammenlegung etwa Hamburgs und Schleswig-Holsteins hätte zumindest für das Gebiet nördlich der Elbe die Nachteile der Problemverarbeitung in mehreren Arenen verringert, indem sie die grenzüberschreitende Koordinierung zwischen getrennten Ländern überflüssig gemacht hätte. Eine solche Lösung scheiterte aber immer wieder an institutionellen Eigeninteressen der Gebietskörperschaften. Auch die hierarchische Koordinierung durch den Bund oder durch Vorgaben von Bund-Länder-Gremien erwies sich als unzureichend, die anstehenden Abstimmungsprobleme zu lösen. Um so notwendiger wurde die unmittelbare Kooperation zwischen den Ländern des norddeutschen Raumes.

Ausmaß und Erfolg der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der norddeutschen Länder schwankte im Zeitablauf und variierte je nach Politikbereich. Mehrfach wurden Ad-hoc-Vereinbarungen getroffen, die sich auf konkrete Probleme erstreckten. Ferner existierten oder existieren zweckverbandsähnliche Konstruktionen oder gemeinsame Einrichtungen zur Bewältigung von Infrastrukturaufgaben.⁹ Daneben wurde immer wieder eine politikfeldübergreifende Institutionalisierung von Kooperation versucht. Als relativ erfolgreich erwies sich der gemeinsame Landesplanungsrat, der für die Raumordnung im Umland Hamburgs zuständig ist, wenngleich seine Bedeu-

⁹ Z.B. Hamburger Verkehrsverbund; Verein Naherholung im Umland Hamburgs; Norddeutscher Rundfunk; Gemeinsame Gerichte; Gemeinsames Justizprüfungsamt etc.

tung in den 80er Jahren unter internen Konflikten litt. Regierungschefs und Fachminister aller vier norddeutschen Länder - das sind neben Hamburg und Schleswig-Holstein noch Niedersachsen und Bremen - treten seit 1969 in der Regel einmal pro Jahr zusammen, die von ihnen einstimmig gefaßten Beschlüsse sind für die Regierungen der einzelnen Länder allerdings nicht verbindlich. Der norddeutsche Parlamentsrat, in den die Parlamente aller vier Länder ihre Vertreter entsandten, wurde nach wenigen Jahren unbefriedigender Arbeit wieder aufgelöst.

Trotz dieser unterschiedlichen Kooperationsansätze blieben erhebliche Koordinationsdefizite, die von den verantwortlichen Politikern, vor allem aber den betroffenen Unternehmen und Verbänden beklagt werden. Dafür können unterschiedliche Ursachen benannt werden. Lange Zeit wurden die Regierungen Hamburgs und Schleswig-Holsteins von verschiedenen Parteien gestellt, was politische Richtungskonflikte begünstigte. Aber auch nachdem in beiden Ländern die SPD zur Regierungspartei wurde (in Hamburg regiert sie - nach langen Jahren der Alleinregierung - seit 1987 zusammen mit der FDP, in Schleswig-Holstein übernahm sie 1988 allein die Regierungsverantwortung), ist eine solche Situation nicht ausgeschlossen. Ferner scheinen unterschiedliche "Mentalitäten" eine effektive Zusammenarbeit zu erschweren.¹⁰ Und schließlich sind die Beziehungen zwischen den Ländern in erheblichem Ausmaß durch Verteilungskonflikte geprägt, wobei sich insbesondere der Streit um die Lohnsteuererlegung und den Finanzausgleich¹¹ als hinderlich für Verhandlungen erweist und dies auch in den Fällen, in denen es vorrangig um fachpolitische Fragen geht.

Daneben sind jedoch auch Ursachen für Kooperationsdefizite oder -schwierigkeiten festzustellen, die auf die Binnenorganisation der beteiligten Länder zurückzuführen sind. Landesregierungen, die mit Regierungen benachbarter Länder kooperieren, können sich nicht den Entscheidungsregeln, die inner-

10 Interviews 1906AB3; 2105FS1; 2808AB1 (bei der im folgenden verwendeten Kennzeichnung der Interviews handelt es sich um eine projektinterne Verschlüsselung).

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

halb des Landes gelten, entziehen. Sie müssen sich gegenüber dem Landesparlament verantworten und gegebenenfalls Entscheidungsvorgaben, die durch die Parlamentsmehrheit gesetzt werden, beachten; sie müssen ferner dafür sorgen, daß Vereinbarungen zwischen Ländern in der Ressortkoordination und innerhalb der Fachverwaltung ausgeführt werden; und sie müssen schließlich in den Fällen, in denen die Kommunen für den Vollzug zuständig oder in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen sind, deren Zustimmung erreichen. In den untersuchten Ländern zeigt sich, daß die politischen und administrativen Strukturen und Prozesse innerhalb der beteiligten Länder entscheidend für den Erfolg oder Mißerfolg von Verhandlungen zwischen den Landesregierungen sind.¹²

Gleichwohl determinieren sie nicht den Ablauf und die Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen Landesregierungen. Klagen darüber, daß die Parlamente auf grenzüberschreitende Verhandlungen der Regierungen zu wenig Einfluß ausüben können¹³ oder daß die Gemeinden in ihrer Autonomie bedroht sind,¹⁴ sind Indizien dafür, daß die Kooperation zwischen Landesregierungen ihrerseits Rückwirkungen auf die Entscheidungsstrukturen und -prozesse innerhalb der beteiligten Länder hat. Sie deuten darauf hin, daß wir die Probleme verbundener Entscheidungsarenen erst dann erkennen, wenn wir das wechselseitige Zusammenspiel der einzelnen Arenen untersuchen.

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

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

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

13 Interviews 1408AB1; 2606BS1; 2706AB1.

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

(a) In der *parlamentarischen Arena* werden im Zusammenwirken von Regierung, Parlamentsfraktionen und Parteien die Grundsatzentscheidungen der Landespolitik getroffen.¹⁵ Die parlamentarischen Prozesse werden dadurch strukturiert, daß Entscheidungen nach der Mehrheitsregel zustande kommen und die Parteien versuchen müssen, die Mehrheit der Stimmen zu erlangen. Interaktionen zwischen den Akteuren sind deshalb zum einen durch die Konkurrenz zwischen der Regierungspartei und der Opposition gekennzeichnet, zum anderen durch Verhandlungen zwischen den Parteien mit dem Zweck der Koalitionsbildung, wenn keine Partei über die absolute Mehrheit verfügt. Koalitionsverhandlungen richten sich neben dem Ziel der Sicherung einer stabilen Parlamentsmehrheit für die Regierung¹⁶ auf die Festlegung programmatischer Schwerpunkte der Politik und die Zuweisung der entsprechenden Ressorts an die Koalitionsparteien (Laver/ Shepsle 1990: 874). Während der Legislaturperiode soll jede Partei - im Rahmen der Koalitionsvereinbarung - mit der Macht der von ihr besetzten Ressorts ihre eigenen Ziele verfolgen, ohne daß es zu Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern kommen muß. Die Konkurrenz zwischen der Parlamentsmehrheit und der Opposition resultiert aus der Verbindung zu einer weiteren Arena, nämlich der Öffentlichkeit und Wählerschaft (Fenno 1978). Die Parteien konkurrieren um Wählerstimmen und müssen deshalb zu anderen Parteien Alternativen bieten. Innerhalb der parlamentarischen Arena herrscht daher zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien ein Interaktionsstil der Konfrontation und Abgrenzung vor (Mayntz/ Neidhardt 1989¹⁷).

(b) In der *administrativen Arena*, also im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesverwaltung, liegen formal hierarchische Strukturen vor. Was im Kabinett entschieden wurde, ist innerhalb der Fachressorts auszuführen. Letztere sind dem verantwortlichen Minister untergeordnet, der Anweisungs- und Kontrollbefugnisse besitzt. Die Koordination zwischen den Fachressorts

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

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

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

erfolgt in Verhandlungen im Kabinett, wobei aber dem Regierungschef letztlich die entscheidende Rolle zukommt. Allerdings verfügt der Hamburger Bürgermeister nicht wie der schleswig-holsteinische Ministerpräsident über eine Richtlinienkompetenz, ist seinen Ressortchefs also formal nicht übergeordnet.

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

(c) In der *Arena der territorialen Politik*, in der die Landespolitik mit lokalen Interessen koordiniert wird, sind die Landesregierung, die Kommunen (Kreise und Gemeinden) sowie die Zusammenschlüsse von Kommunen¹⁸ die wichtigsten Akteure. Das Verhältnis zwischen ihnen (das nur im Flächenland Schleswig-Holstein relevant ist, da es im Stadtstaat Hamburg keine autonome kommunale Ebene gibt¹⁹) ist, wenigstens soweit Aufgaben der Selbstverwaltung

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

19 Gleichwohl spielen in Hamburg die rechtlich nicht als Selbstverwaltungseinheiten zu qualifizierenden Bezirke für die Landespolitik eine wichtige Rolle, da über die Bezirksorganisationen der politischen Parteien lokale Interessen vermittelt werden. Angesichts der Kompetenzvermischung zwischen Senat und Bezirksver-

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

(d) Die *Arena der grenzüberschreitenden Politik zwischen den Ländern* ist kaum durch formale Regeln strukturiert (sie entspricht der Konstellation, die Warren (1967: 405) als "social choice context" bezeichnete). Interaktionen können sowohl auf Konflikt als auch auf Kooperation gerichtet sein, d.h. einseitiges Handeln der Landesregierungen ist ebenso möglich wie kooperative Problemlösungen. Letzteres setzt die Einigung in bilateralen Verhandlungen voraus.²¹

Eine Einigung in Verhandlungen zwischen der Landesregierung und den Kommunen bzw. zwischen den Regierungen benachbarter Länder ist theoretisch gesehen auf drei Wegen erreichbar (vgl. u.a. Walton/ McKersie 1965; Fisher/ Ury 1981; Zartman 1988: 39/40): Beharren die Beteiligten auf ihren Standpunkten, so läßt sich unter Umständen eine Lösung erreichen, wenn zusätzliche Streitgegenstände oder Ressourcen einbezogen werden, die einen Tauschhandel oder die Kompensation der nachgebenden Verhandlungspartei zulassen. Unter den gleichen Bedingungen und bei der Existenz beliebig

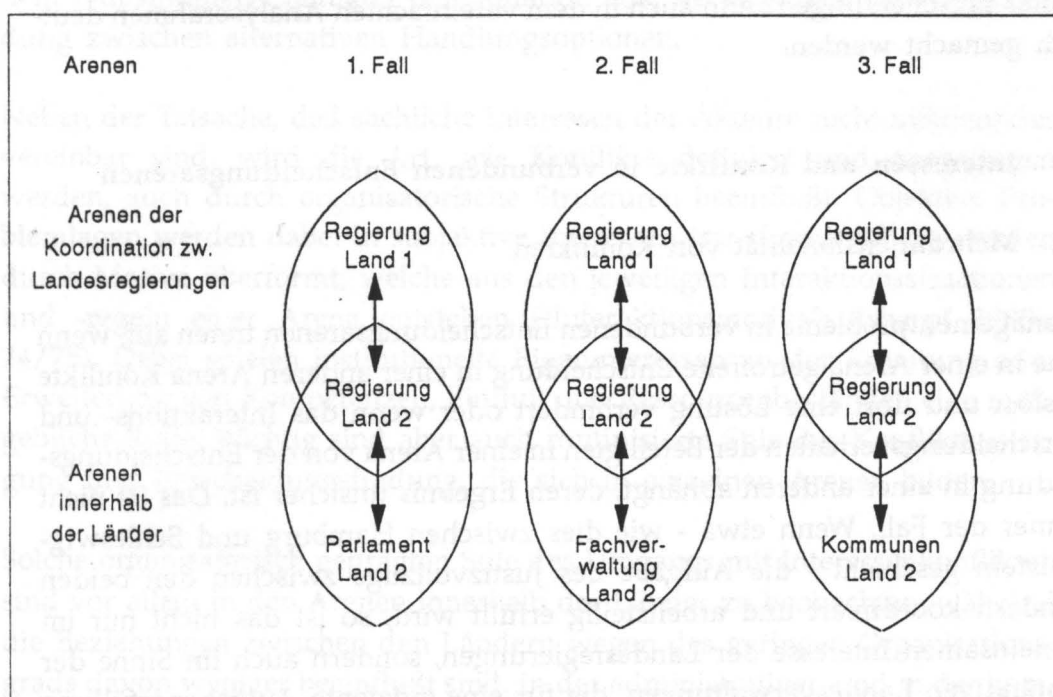
waltungen geraten die Regierung des Stadtstaats und die Vertreter lokaler Parteigruppierungen häufig in Konflikt miteinander (vgl. Hartwich 1990: 18).

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

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

variabler Lösungsmöglichkeiten kann ein Konsens erzielt werden, wenn die Partner durch wechselseitige Konzessionen ihre Standpunkte annähern, um einen Kompromiß zu finden.²² Schließlich ist denkbar, daß aufgrund der Kommunikation in Verhandlungen Lernprozesse angestoßen werden, in denen die Beteiligten ihre Interessen neu definieren und so eine integrative Problemlösung erreichen ("problem solving").

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



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

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

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

4. Interessen und Konflikte in verbundenen Entscheidungsarenen

4.1 Mehrdimensionalität von Konflikten

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

Eine solche Konstellation, bei der alle in den unterschiedlichen Arenen Beteiligten entweder gemeinsame bzw. komplementäre Interessen verfolgen oder

aber gegenüber den Zielen und Handlungen anderer Akteure indifferent sind, ist allerdings eher die Ausnahme als die Regel. Das kann zunächst auf die objektive Konflikthaftigkeit vieler Sachfragen zurückgeführt werden, die zwischen den Ländern koordiniert und innerhalb der Länder entschieden werden müssen. Politische Auseinandersetzungen entzünden sich, wenn konkurrierende oder antagonistische Interessen vorliegen.²³ Im ersten Fall vermindert die Handlung eines Akteurs das Ausmaß der Interessenbefriedigung eines anderen Akteurs: Wenn Schleswig-Holstein im Hamburger Umland mit finanziellen Anreizen Wirtschaftsförderung betreibt, ist eine Hamburger Wirtschaftsförderung zwar nicht ausgeschlossen, ihre Effektivität aber vermindert. Im zweiten Fall schließen sich zwei Handlungsabsichten gegenseitig aus, was für ideologische Auseinandersetzungen und Nullsummen-Konflikt typisch ist. Konkurrierende Interessen sind prinzipiell kompromißfähig, d.h. die Konfliktparteien können eine Einigung erzielen, wenn alle auf eine maximale Interessenrealisierung verzichten. Antagonistische Interessen sind nicht kompromißfähig und auch Kompensationslösungen scheiden wegen dem Nullsummen-Charakter der Situation aus, sie erfordern eine Entscheidung zwischen alternativen Handlungsoptionen.

Neben der Tatsache, daß sachliche Interessen der Akteure nicht miteinander vereinbar sind, wird die Art, wie Konflikte definiert und ausgetragen werden, auch durch organisatorische Strukturen beeinflusst. Objektive Problemlagen werden dabei in subjektive Interessen transformiert,²⁴ sie werden durch Motive überformt, welche aus den jeweiligen Interaktionssituationen und -regeln einer Arena entstehen ("Interaktionsmotive"; Scharpf 1988a: 74/75). Dabei spielen institutionelle Eigeninteressen an der Erhaltung oder Erweiterung von Kompetenzen, Einfluß und Ressourcenbeständen eine maßgebliche Rolle. Wichtig sind aber auch routinisierte Stile der Konfliktaustragung und Entscheidungsfindung, die sich in einzelnen Arenen bilden.

Solche organisatorisch geprägten Stile des Umgangs mit Interessenkonflikten sind vor allem in den Arenen innerhalb der Länder zu beobachten, während die Beziehungen zwischen den Ländern wegen des geringen Organisationsgrads davon weniger beeinflusst sind. In der administrativen und in der kommunalen Arena können wir - sieht man von sachlichen Konfliktmerkmalen ab - meist mit Konkurrenzverhalten um knappe Ressourcen (Geld, Personal, Infrastruktureinrichtungen etc.) rechnen. Die Akteure versuchen, einen mög-

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

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

lichst großen Anteil für ihren Zuständigkeitsbereich zu gewinnen. Ausnahmen sind Kompetenzkonflikte zwischen Land und Kommunen, die oft in einen durch antagonistische Positionen geprägten Grundsatzstreit münden. In Parlamenten werden konkrete Konfliktsituationen in Ja-Nein-Entscheidungen über antagonistische Standpunkte umformuliert, weil es hierbei immer latent um den Gewinn oder die Erhaltung der Mehrheit geht. Im Wettbewerb mit den Oppositionsparteien müssen die eine Regierung stützenden Fraktionen zumindest in zentralen, öffentlichkeitswirksamen Bereichen eine Politik verfolgen, die die Vorteile für die eigene Wählerschaft maximiert. Der Parteienwettbewerb fördert damit in der Tendenz eine Umformung von Konflikten, die durch Kompromiß lösbar sind, in antagonistische Verteilungskonflikte (Nullsummen-Konflikte; vgl. auch Scharpf 1989: 131).

Innerhalb eines Politikfeldes ist deshalb nicht von einer einheitlichen Interessenkonstellation auszugehen, die in allen Entscheidungsarenen identisch ist. Diese unterscheiden sich nach dem Kreis der Beteiligten, der Aufgabenstellung, den kognitiven Orientierungen und den Interaktionsregeln und deshalb auch nach der Art der Konflikte, die zu lösen sind. In verbundenen Entscheidungsarenen liegen dementsprechend in der Regel unterschiedliche arenaspezifische Interessenkonstellationen vor, und nicht selten verschärfen Lösungen in einem Bereich die Konflikte in einem anderen.²⁵ Selbst wenn zwischen den Landesregierungen gleichgerichtete Interessen vorliegen (etwa wenn es um den Ausbau von Verkehrsverbindungen geht), können innerhalb der Länder unlösbare Divergenzen entstehen, und zwar zwischen Fachressorts, die um knappe Haushaltsmittel konkurrieren, zwischen Gemeinden, die in unterschiedlicher Weise von einem Vorhaben betroffen sind, oder auch innerhalb der Parlamente, wenn eine Maßnahme aus ideologischen oder sonstigen Gründen grundsätzlich umstritten ist. Was sich auf der Ebene der Koordination zwischen Ländern als gemeinsames Interesse darstellt, kann somit in den notwendigen Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren innerhalb der Landespolitik und -verwaltung zu massiven Auseinandersetzungen führen, weil das Thema hier in die sektoralisierte Arbeitsweise der Fachverwaltung, in die territorialen Bezugssysteme der kommunalen Selbstverwaltung und in die ideologischen Bewertungsmuster der politischen Parteien übergeführt wird. Genauso kann ein Vorhaben, über das innerhalb eines Landes auf lokaler Ebene, zwischen den Fachressorts oder im Parlament, Konsens besteht, zwischen den Ländern zu Konflikten führen, weil hier die externen Effekte, die im Nachbarland anfallen, zum Thema werden.

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

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

4.2 Organisatorisch bedingte Konfliktverschärfung und Wahrscheinlichkeit negativer Verbindungen

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

Die Wahrscheinlichkeit konfliktverstärkender Wechselwirkungen arenaspezifischer Konflikte ist zum einen mit der Wirkung organisatorischer Grenzen und zum anderen mit der Konsequenz organisatorischer Bindungen zu erklären. Die Grenzen von Arenen markieren nicht nur Aufmerksamkeitsräume und Kompetenzbereiche, sondern ziehen auch Grenzen der Verhaltensorientierung: Das Verhalten nach außen ist in aller Regel stärker konfliktorientiert als das Verhalten nach innen (Scharpf 1990: 27/28). Wenn interne Auseinandersetzungen mit Entscheidungsprozessen außerhalb der Arena zusammenhängen, erwarten Akteure zunächst eine für sie optimale Lösung in externen Konflikten, bevor sie ihre eigene Position aufgeben. Kooperative, konfliktreduzierende Verhaltensweisen gegenüber Akteuren einer anderen Arena ent-

wickeln sich dagegen, wenn Koalitionspartner für die interne Durchsetzung eigener Interessen gesucht werden. Inwieweit dies möglich ist, hängt von den organisatorischen Bindungen ab, denen Akteure innerhalb einer Arena unterliegen: Je stärker diese sind, desto größer sind die Zwänge zur Abgrenzung nach außen.

Die Mechanismen der Konfliktverstärkung in verbundenen Arenen werden vor allem in den organisatorischen Kontexten deutlich, die an sich kooperative Interaktionsorientierungen begünstigen, nämlich in der Verbindung von Verhandlungsarenen. So kann im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen auch bei sachlichen Interessendivergenzen mit Kooperations- und Kompromißbereitschaft gerechnet werden, wenn es um Aufgaben in einem Land geht.²⁶ Die Zugehörigkeit zu einem Land gilt als gemeinsamer Bezugsrahmen für Problemlösungen, und Kommunen sehen sich nicht nur als individuelle Organisationen, sondern auch als Teil eines Landes, an dessen positiven Entwicklungen auch sie partizipieren. Dagegen sinkt die Konzessionsbereitschaft, wenn die Vorteile in einem anderen Land anfallen, selbst wenn in der Bilanz das eigene Land von einer grenzüberschreitenden Kooperation profitieren würde. Für Themen der Verhandlungen zwischen Landesregierungen, an denen man nicht beteiligt ist, fühlen sich die Kommunen nicht zuständig.²⁷ Vereinbarungen zu ihren Lasten begegnen sie schon deshalb mit heftigem Widerstand, weil sie sich ausgeschlossen fühlen.

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

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

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

dersetzung mit der Opposition entkommt eine Mehrheitsfraktion selbst bei klaren Mehrheitsverhältnissen nicht.

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

Die Verbindung unterschiedlicher Entscheidungsarenen steigert somit nicht nur die Komplexität der Interessenkonstellationen, sondern beeinflusst auch das Konfliktverhalten der Akteure. Tendenziell werden Konfrontationsstrategien wahrscheinlicher.²⁸ Akteure verfolgen in erster Linie individuelle Interessen innerhalb einer Arena, statt sich an kollektiven Maßstäben, die den Gesamtzusammenhang verbundener Entscheidungsprozesse berücksichtigen, zu orientieren. Dementsprechend fordern sie von ihren Vertretern, daß sie in Entscheidungsprozessen in externen Arenen möglichst gewinnmaximierende Lösungen erzielen.²⁹ Versuchen diese, sich dem zu entziehen und sich in einer anderen Arena kooperationsorientiert zu verhalten, sind interne Konflikte unausweichlich. Unabhängig von sachlichen Interessenkonstellationen haben

28 Aus diesem Grunde trifft es zu, daß zwischen korporativen Akteuren mit der Kommunikation von Dissens gerechnet werden muß, also die integrative, konsensstiftende Kraft des kommunikativen Diskurses (Habermas 1981) sich nicht entfalten kann (vgl. Eichmann 1989: 59-64; Willke 1989: 105/106). Aus dem gleichen Grunde geht Scharpf davon aus, daß Bund und Länder im kooperativen Föderalismus antagonistisches Verhalten zeigen, weil sie zwar untereinander Kooperationszwängen unterliegen, angesichts des Parteienwettbewerbs innerhalb der Gebietskörperschaften aber gewinnmaximierende Strategien verfolgen müssen (Scharpf 1989: 132).

29 Das wurde in experimentellen Untersuchungen zum Verhandlungsverhalten nachgewiesen (vgl. Crott/ Kutschker/ Lamm 1977: 108-138; Druckman 1978: 257-269; Holmes/ Ellard/ Lamm 1986: 347-359; Lamm 1978).

also organisatorische Bedingungen zur Folge, daß im Übergang von einer zu einer anderen Arena ein Umschlagen von Kooperations- zu Konfrontationsverhalten angelegt ist. Die Folge ist, daß Versuche einer Konfliktreduktion, die auf den sachlichen Gehalt der Interessen gerichtet ist (Gleichbehandlung, Besitzstandswahrung, Eingriffsverzicht, Strukturhaltung; vgl. Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976: 62-65) mit großer Wahrscheinlichkeit fehlschlagen werden, wenn sich in verbundenen Arenen Entscheidungsprozesse wechselseitig beeinflussen, bzw. zunächst eine Bewältigung der organisatorischen Ursachen der Konfliktverschärfung erfordern.³⁰

5. Konfliktlösungen in verbundenen Entscheidungsarenen

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

Bei einer Verbindung von Entscheidungsprozessen in unterschiedlichen Arenen wird allerdings eine Konfliktlösung durch Entscheidung oder Konsensfindung häufig erschwert, weil entweder Vorgaben oder Folgewirkungen in anderen Kontexten zu beachten sind. Das entscheidende Problem liegt hierbei in der Tatsache, daß Arenen, die über sachliche Interdependenzen und formale oder informale Interaktionsbeziehungen verkoppelt sind, jeweils Probleme nach eigenen Funktionsmechanismen definieren und bearbeiten. Aus der jeweiligen "Operationsweise" ergibt sich, wie innerhalb einer Arena Entscheidungen zustande kommen, aber auch, wie auf Entscheidungen in anderen

30 Der entscheidende Unterschied zwischen den von Scharpf/ Reissert/ Schnabel (1976) untersuchten Formen der "Politikverflechtung" im Bundesstaat und dem hier betrachteten Fall der Beziehungen zwischen Bundesländern liegt darin, daß bei der "Politikverflechtung" die organisatorischen Anpassungsprozesse, die weiter unten beschrieben werden, bereits in einer bestimmten Weise abgelaufen sind (was mit der organisatorischen Stabilisierung von Verflechtungsmustern etwa in den Gemeinschaftsaufgaben und anderen Formen der Bund-Länder-Zusammenarbeit zu tun hat).

Arenen reagiert wird. Mit der Aufgabenstellung einer organisatorisch abgegrenzten Arena werden zudem Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster geprägt ("frames"; Esser 1990: 238).

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

5.1 "Win set"

Der Lösungsraum in verbundenen Entscheidungsarenen läßt sich durch die Anzahl der zum Status quo bestehenden alternativen Handlungsoptionen bestimmen, die in einem Politikfeld verfügbar sind. Jene Alternativen im Lösungsraum, die sich unter den jeweiligen organisatorischen Gegebenheiten realisieren lassen, sollen als "win set" (Shepsle/ Weingast 1987: 90; Putnam 1988: 437) bezeichnet werden. Realisierbar sind Alternativen, wenn sie nicht nur in der Arena, in der sie entstehen, durchgesetzt,³¹ sondern auch die von ihnen ausgelösten Folgekonflikte in anderen Arenen gelöst werden können. Mit anderen Worten: In verbundenen Entscheidungsarenen ist der "win set" durch die Schnittmenge der in den einzelnen Arenen verwirklichtbaren Lösungen definiert.

Je geringer diese Schnittmenge ist, desto größer ist die Gefahr von Entscheidungsblockaden. Diese drohen selbst dann, wenn in jeder Arena für sich genommen Konflikte gelöst werden könnten. Ist dies nur dadurch möglich, daß die beteiligten Akteure in einem notwendigerweise anschließenden Entscheidungsprozeß in einer anderen Arena keine Handlungsspielräume mehr haben und deshalb dort eine Lösung ausgeschlossen ist, so kann die Ausgangsentscheidung entweder scheitern oder wegen fehlender Umsetzung hinfällig werden. Die Beteiligten sind dann gezwungen, in einer der verbundenen Arenen von der möglichen Lösung abzuweichen ("involuntary defec-

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

tion"; Putnam 1988: 439). Sie befinden sich in einer "Falle" (Scharpf 1985), in die sie geraten, weil sie sich im Rahmen der einzelnen Arenen rational verhalten (also einer "lokalen Rationalität" (Elster 1987: 37) folgen).

Solche Situationen treten in den Beziehungen zwischen den beiden untersuchten Bundesländern nicht selten auf. Meist verhindern Festlegungen innerhalb der Länder eine Koordination zwischen den Ländern und dies selbst in Aufgabenfeldern, in denen die Koordination beiden Seiten Vorteile erbringen würde. Besonders deutlich zeigt sich dies in der regionalen Wirtschaftspolitik, für die seitens der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften immer wieder eine auf die gesamte Wirtschaftsregion Norddeutschland bezogene Politik gefordert wird,³² jedoch beide Bundesländer mit unabgestimmten Maßnahmen um knappe Ansiedlungspotentiale konkurrieren (Scharpf/ Benz 1991). Vor allem die schleswig-holsteinische Landesregierung sieht ihre Handlungsspielräume für eine Zusammenarbeit mit dem Nachbarland durch einflußreiche teilräumliche Interessen sowohl im Parlament wie auf kommunaler Ebene stark eingeengt.³³ Eine konzeptionelle Veränderung der landeseigenen Wirtschaftsförderung scheint ebenfalls ausgeschlossen, solange die Landesregierung nicht nur interne Verteilungskonflikte zu lösen hat, sondern gleichzeitig Forderungen der Hamburger Seite berücksichtigen muß.

Dagegen kooperieren die Wirtschaftsförderungsgesellschaften der beiden Länder, die weitgehend organisatorisch autonom sind, inzwischen recht gut miteinander, nachdem auch sie zunächst eher landesspezifische Interessen verfolgten.³⁴ Nunmehr nutzt man die Möglichkeiten einer Arbeitsteilung innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes. Wenn bei gleicher Interessenkonstellation eigenständige Organisationen zusammenarbeiten, politisch-administrative Institutionen, die dem Parlament verantwortlich sind und sich mit den Kommunen arrangieren müssen, dagegen konkurrieren, dann spricht dies dafür, die Ursachen von Blockadetendenzen in erster Linie im organisatorischen Rahmen verflochtener Entscheidungsstrukturen zu suchen.

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

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

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

5.2 Organisatorische Grenzen der Konfliktlösung

Entscheidungsblockaden, die eine "globale" Problemlösung verhindern, treten jeweils in einzelnen Arenen auf, ihre Ursache liegt jedoch selten ausschließlich in den hier geltenden Interaktionsregeln. Bei allen Schwierigkeiten, die einer Entscheidungsfindung in parlamentarischen Prozessen entgegenstehen können, und bei allen empirisch ermittelten Defiziten der Ressortkoordination kann für beide Arenen davon ausgegangen werden, daß Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit nicht durch die jeweiligen Strukturen prinzipiell ausgeschlossen ist. Im Zweifelsfall kann immer auf das Mehrheitsprinzip oder auf die Kompetenz des Regierungschefs zur Konfliktentscheidung zurückgegriffen werden. Selbst in Verhandlungen zwischen den Landesregierungen und zwischen Land und Kommunen, in denen Entscheidungen eine Einigung voraussetzen, können Interessenkonflikte überwunden werden. Zwar muß angesichts der Kontrolle durch parlamentarische Körperschaften, die eine optimale Verwirklichung der Interessen der jeweiligen Gebietskörperschaft erwarten, mit "egoistischem" Verhandlungsverhalten sowohl der Landesregierungen wie der Vertreter kommunaler Belange gerechnet werden, was integrative Lösungen ("problem solving") ebenso ausschließt wie durch Konzessionen erreichbare Kompromisse, die voraussetzen, daß das Ziel einer Einigung über das Ziel der individuellen Interessendurchsetzung gestellt wird. Bei konkurrierenden Interessen sind Entscheidungen dennoch möglich, wenn wechselseitig Tauschpotentiale verfügbar sind, mit denen Konzessionen durch Gegenleistungen kompensiert werden können. Eine entsprechende Erweiterung des "Verhandlungsbereichs" (Iklé/ Leites 1964: 246-248; Raiffa 1982: 46) ist - wenn man von finanziellen "side payments" absieht³⁵ - durch die Kombination unterschiedlicher Verhandlungsgegenstände zu einem Paket ("issue linkage") erreichbar. Die Frage ist, ob solche Lösungen auch unter den Bedingungen verflochtener Entscheidungsstrukturen praktikierbar sind.

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

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

erreichen. Eine Lösung ist möglich, sofern die Bilanz aus Gewinnen und Verlusten im Verhandlungspaket für beide Seiten positiv ist (Raiffa 1982: 148-164; Sebenius 1983; Stein 1980; Tollison/ Willett 1979). Solche "Koppelgeschäfte" waren in den Beziehungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein in der Vergangenheit allerdings eher selten, obwohl sie sich aufgrund der Konfliktkonstellationen angeboten hätten. Lediglich mit der sog. "Rahmenvereinbarung" zwischen den Regierungschefs der beiden Länder aus dem Jahre 1984 gelang es, mehrere kontroverse Themen zu einem Verhandlungspaket zu bündeln. Dadurch konnte die völlige Lähmung der Zusammenarbeit, die durch die Kumulation langjähriger Konflikte drohte, überwunden werden.³⁶ Die Umsetzung der Regierungsvereinbarung zeigte aber sehr deutlich die Grenzen des Lösungsraums in verbundenen Entscheidungsarenen.

Gegenstand der Vereinbarung waren die Flughafenplanung, die Verkehrswegeplanung und Fragen der Abfallwirtschaft (Scharpf/Benz 1991). Diese Themen hatten hohe landespolitische Bedeutung und betrafen direkt die Kommunen. Die Landesregierungen konnten über potentielle Leistungen und Gegenleistungen also nicht frei entscheiden. Diese bedurften einerseits der Billigung durch die Landesparlamente und mußten, soweit die Aufgaben in die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung fielen, von den Kreisen und Gemeinden umgesetzt werden. Auf beiden Ebenen traten Konflikte auf, die die Verwirklichung der von den Landesregierungen vereinbarten Leistungen erschwerten.³⁷ Das erklärt auch, warum Paketlösungen zwischen den beiden Ländern eher selten vorkommen, obwohl sie geeignet wären, unlösbare Interessenkonflikte zu überwinden.

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

36 Eine detaillierte Analyse findet sich bei Scharpf (1991).

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

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

Unter Umständen können Paketlösungen ganz ausgeschlossen sein, weil die Parlamentsmehrheit Gegenleistungen des Landes für das Erreichen bestimmter Verhandlungsziele grundsätzlich ablehnt. Das ist dann der Fall, wenn eine Maßnahme für die Mehrheitspartei hohe Priorität hat und diese in der Auseinandersetzung mit der Opposition nicht zulassen kann, daß vorrangige Regierungsziele "erkauft" oder zugunsten einer Gegenleistung des Nachbarlandes aufgegeben werden.³⁸ Widerstände gegen Gegenleistungen an das andere Land sind um so eher zu erwarten, je knapper die Mehrheitsverhältnisse und je unsicherer die Wahlaussichten der Regierungspartei sind, weil sich dann die Mehrheitsfraktion unter dem Druck der Opposition gezwungen sieht, in allen wichtigen Aufgabenbereichen den besonderen Interessen der eigenen Wählerschaft, und das heißt in aller Regel des eigenen Landes, stärker Rechnung zu tragen. Wir können ferner vermuten, daß es in der parlamentarischen Arena eine "ideologische" Grenzlinie gibt, die auch durch Koppelgeschäfte nicht tangiert werden kann. Deshalb war es z.B. ausgeschlossen, daß der Konflikt um den Ausstieg aus der Kernenergie, der bis zum Regierungswechsel in Schleswig-Holstein im Jahre 1988 ungelöst blieb, in ein Verhandlungspaket eingebracht wurde. Schließlich reduzieren auch innerparteiliche Konflikte in der (den) Regierungspartei(en) die Spielräume für Paketlösungen, wenn diese die Ziele der konkurrierenden Gruppierungen unterschiedlich erfüllen.

In der administrativen Arena scheinen auf den ersten Blick keine organisatorischen Hindernisse für Paketlösungen zwischen den Regierungen benachbarter Länder angelegt zu sein, weil die Landesregierungen ihrer Fachverwaltung hierarchisch übergeordnet sind und Konflikte durch Kabinettsentscheidung

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

gelöst werden können.³⁹ Das trifft zu, soweit es um den administrativen Vollzug von Vereinbarungen zwischen den Ländern geht. Bei der Vorbereitung von Verhandlungen mit dem anderen Land ist die Landesregierung aber auf die fachliche Unterstützung durch die Verwaltung angewiesen. In den arbeitsteiligen Strukturen ist die erforderliche Querschnittskoordination durch die Praxis der "Negativkoordination" (Scharpf 1973: 87-89) behindert. Fachressorts sind wenig bereit, ihre als prioritär bewerteten Projekte zur Disposition zu stellen. Dadurch kann der für die Zusammenstellung von Verhandlungspaketen notwendige Such- und Lernprozeß (Haas 1980: 370) beeinträchtigt werden. Zudem muß damit gerechnet werden, daß die Bewertungen der Elemente von Paketlösungen durch fachspezifische Sichtweisen verzerrt sind und daher das Optimum für das Land verfehlt wird.

Dennoch liegen die Schwierigkeiten für die Kooperation zwischen den Ländern, wie unsere Untersuchung zeigte, weniger in der administrativen Arena. Nach den Erfahrungen mit der genannten Rahmenvereinbarung von 1984 traten die entscheidenden Konflikte im Vollzug auf der kommunalen Ebene auf.⁴⁰ Einige der von der schleswig-holsteinischen Landesregierung zugesagten Maßnahmen fielen in die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung, die Regierung konnte daher insoweit nur eine Absichtserklärung abgeben und sich in Verhandlungen mit den Gemeinden bemühen, daß diese die Maßnahmen durchführen. Da die betroffenen Gemeinden die Zusagen des Landes, die ohne ihre Beteiligung gegeben wurden,⁴¹ als Eingriff in die Selbstverwaltungshoheit empfanden, wurden sachliche Interessenkonflikte⁴² durch Kompetenzkonflikte überlagert. Das teilweise Scheitern der Rahmenvereinbarung ist darauf zurückzuführen, daß diese Konflikte nicht gelöst werden konnten.

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

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

41 Interview 0307AB1.

42 Gegenstand von Konflikten war im vorliegenden Fall primär die Zusage der Landesregierung, für zusätzliche Kapazitäten in schleswig-holsteinischen Abfallbeseitigungsanlagen zu sorgen, um zusätzlichen Hamburger Abfall abnehmen zu können. Der Bau und die Erweiterung von Abfallbeseitigungsanlagen wird aber dadurch erschwert, daß sich lokale Bürger zunehmend dagegen wehren. Kommunale Vertreter versuchen daher so weit wie möglich, die erwarteten Auseinandersetzungen zu vermeiden. Vollzugsdefizite sind also schon in der Konfliktrichtigkeit der Materie angelegt.

Voraussetzung für eine solche Lösung wäre, daß die Landesregierung ihrerseits mit den betroffenen Gemeinden einen Tauschhandel eingeht und für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen Gegenleistungen anbietet. Eine solche Lösung verlangt zunächst, daß tauschfähige Güter zu finden sind. Da die Gemeinden in der Rahmenvereinbarung einen Eingriff in ihre Kompetenzen sehen, verlangen sie, diesen Eingriff in diesem Fall auch durch entsprechende strukturelle Einflußpotentiale zu kompensieren: Sie fordern die unmittelbare Beteiligung an der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, soweit diese die kommunalen Selbstverwaltungsrechte berührt.⁴³ Mit dieser Forderung treffen sie jedoch auf das institutionelle Eigeninteresse der Landesregierung, die länderübergreifende Probleme selbst bearbeiten will. Gleichwohl ist es im Einzelfall denkbar, daß die Nachteile, die den Kommunen wegen Entscheidungen auf der Landesebene entstehen, durch Gegenleistungen kompensiert werden, sei es durch Bevorzugung bei der Vergabe von Zweckzuweisungen, durch Konzessionen in Planungsprozessen oder durch eine Begünstigung bei der Standortwahl entwicklungsfördernder Infrastruktureinrichtungen.⁴⁴ Dies ist im Verhältnis zwischen Land und Kommunen nicht unüblich.

Das Problem bei verbundenen Entscheidungsarenen liegt in den unterschiedlichen "frames", die divergierende Bewertungskriterien implizieren (Lindenberg 1989): Eine Maßnahme, die die Landesregierung in den Verhandlungen mit dem Nachbarland als Tauschpotential einsetzt, wird von den betroffenen Kommunen meist nach anderen Maßstäben betrachtet. Das hat zur Folge, daß sie entweder als nicht tauschfähig (weil es um prinzipielle Fragen der Entwicklung der Gemeinde geht) oder als nur zu einem hohen Preis durchsetzbar bewertet wird. Was für das Land eine Leistung von begrenztem Wert darstellt, kann für eine betroffene Gemeinde von außerordentlicher Bedeutung sein. Hinzu kommt, daß Kompensationen, die eine Landesregierung an die von einer Maßnahme negativ betroffenen Kommunen vergibt, in aller Regel nicht mit positiven Effekten, die diese Maßnahme für andere Kommunen bringt, verrechnet werden. Solche positiven Wirkungen gehen praktisch von allen Infrastruktureinrichtungen aus, bei denen Nachteile für einen Raum mit Vorteilen für einen anderen Raum verbunden sind. Diese territorialen Verteilungseffekte bleiben im bilateralen Tauschhandel zwischen dem Land und den benachteiligten Kommunen außer Acht. Die Folge ist, daß die Kompensationsleistungen des Landes mit einem ungerechtfertigten Transfer zugunsten der begünstigten Räume einhergehen und die Kosten einer Maßnahme

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

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

für das Land zu hoch angesetzt werden. Diese Kostenverzerrung kann sich auf eine Paketlösung zwischen benachbarten Ländern auswirken, da diese von der individuellen Bewertung der einzelnen Projekte durch die beteiligten Länder abhängt: Die Kompensationsforderungen der Kommunen können so hoch sein, daß eine Maßnahme zwischen den Ländern wegen zu hoher "Kosten" nicht mehr in einen Tausch eingebracht werden kann.

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

Dieses Ergebnis muß aus politisch-praktischer Sicht zu denken geben. Denn es bedeutet letztlich, daß Koordination zwischen staatlichen und kommunalen (aber auch gesellschaftlichen) Organisationen durch Verhandlungen (also nicht hierarchische Koordination) vor allem dann mit innerorganisatorischen Prozessen nur schwer vereinbar ist, wenn diese den Regeln der parlamentarischen Demokratie oder den Regeln dezentraler Selbstverwaltung gehorchen. Entweder setzen sich die Logiken der parlamentarischen Willensbildung und Kontrolle bzw. der dezentralen Politik durch, dann wird Koordination zwischen den Organisationen erschwert oder gar verhindert, oder diese ist erfolgreich, setzt aber die demokratische Regel der Parlamentshoheit und/oder die Autonomie der Selbstverwaltungskörperschaften mehr oder weniger außer Kraft.⁴⁵

45 In den bisherigen Diskussionen über die Folgen von Verflechtungserscheinungen wurde meist nur die eine Seite der Problematik betont. Man beklagte den Funktionsverlust der Parlamente im kooperativen Bundesstaat, die Entwertung der Autonomie der Länder und Gemeinden infolge zunehmender Verlagerung von Entscheidungen in Verhandlungsprozesse zwischen dem Bund (und den anderen Mitgliedstaaten) und der EG oder die Bedeutungslosigkeit von innerorganisatorischer Demokratie bei einer Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Staat. Daß sich die Verhältnisse auch umkehren können, wenn die Parlamente, die dezentra-

Die Frage ist, wie in politischen Prozessen mit diesem strukturellen Dilemma umgegangen wird.

5.3 Strategien

Strukturelle Dilemmata wären unlösbar, wenn die Strukturen unveränderlich feststehen würden. Das ist aber nicht der Fall. Organisatorische Strukturen setzen den Interaktions- und Entscheidungsprozessen nur einen Rahmen, der Spielräume begrenzt, aber keine Abläufe determiniert, und selbst dieser Rahmen ist keinesfalls konstant. Die neuere Organisationsforschung⁴⁶ macht deshalb neben der Steuerung von Prozessen durch organisatorische Strukturen ("organization of production") auf die Bedeutung von Strukturierungsprozessen ("production of organization"; Cooper/ Burrell 1988: 106), neben den formalen Regeln auf die emergenten Interaktionsstrukturen (Hinings/ Greenwood 1988: 11/12) aufmerksam. Organisationen werden als Konfigurationen betrachtet, in denen nicht nur Strukturen die Prozesse, sondern auch Prozesse die Strukturen bestimmen (vgl. besonders Benson 1977).

Letzteres gilt in besonderem Maße in verflochtenen Strukturen, die durch Verbindung mehrerer Entscheidungsarenen gebildet werden. Die Beziehungen zwischen Arenen sind meist kaum oder nur schwach geregelt.⁴⁷ Die Steuerungswirkung institutioneller Regeln reicht nur sehr begrenzt über die einzelnen Arenen hinaus. Die an den "Grenzstellen" (Luhmann 1964: 220; Türk 1978: 48) handelnden Akteure verfügen zudem über erhebliche Handlungsspielräume, weil sie sich durch ihre Außenkontakte der Bindung innerorganisatorischer Vorgaben wenigstens partiell entziehen können (Skinner/ Guiltinan 1986). Im Unterschied zu allen anderen Akteuren, die auf Entwicklungen in Arenen, denen sie nicht angehören, nur reagieren und sie indirekt beeinflussen können, vermögen Akteure, die in mehreren Arenen gleichzeitig stehen, ihre "zentrale" Stellung⁴⁸ strategisch zu nutzen. Die Kehrseite des

len Gebietskörperschaften oder die "Basis" von Verbänden ihre Eigenständigkeit gegen Koordinationsbestrebungen und Verflechtungen behaupten, wird wenig beachtet.

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

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

48 Von einer zentralen Stellung der Akteure, die in mehreren Arenen stehen, wird hier im Sinne der Netzwerkanalyse (vgl. als Überblick: Wellmann 1988)

Rollenkonflikts (Druckman 1977), dem sie ausgesetzt sind, ist eine besondere Machtposition (Corwin 1987: 176-178), die im wesentlichen auf der Fähigkeit zu strategischer Selbstbindung (Schelling 1960: 22), auf Tausch- und Koalitionsmöglichkeiten mit externen Akteuren und auf der Kontrolle von Unsicherheit (Crozier/ Friedberg 1977: 67; Mulford, 1984: 125-130) beruht. Aus diesem Grunde genügt es nicht, die organisatorisch bedingten Grenzen des Lösungsraums in verbundenen Entscheidungsarenen zu ermitteln, wir müssen vielmehr in einem weiteren Schritt mögliche Strategien untersuchen, durch welche diese Restriktionen des "win set" überwunden werden können. Angesichts der nur begrenzten Steuerungswirkung von Strukturen ist davon auszugehen, daß strategische Handlungsmöglichkeiten nicht nur von strukturellen Machtpositionen abhängen, sondern auch unabhängig davon verfügbar sind und auf die Strukturen zurückwirken können (vgl. im Kontext der Netzwerkanalyse: Molm 1990).

Solche Strategien müssen nach den bisherigen Überlegungen auf die organisatorischen Ursachen der Entscheidungsprobleme gerichtet sein. Das heißt nicht, daß wir die Möglichkeit zu Organisationsreformen unterstellen müssen; diese setzen ja Entscheidungsprozesse unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure voraus und würden daher die Entscheidungsprobleme in verbundenen Arenen nur in anderem thematischen Kontext wiederholen. Organisatorische Veränderungen können auch aus dem Umgang mit konkreten Konfliktsituationen hervorgehen, ohne daß sie von den Akteuren als Ziel angestrebt werden (Benson 1977). Das ist dann der Fall, wenn in dem Bemühen, Blockaden zu überwinden, die in Situationen angelegten Potentiale der Strukturierung des Entscheidungsprozesses genutzt werden. Zu denken ist hierbei vor allem an die Möglichkeit, Konfliktkonstellationen durch Ressourcenmobilisierung zu beeinflussen, an die Gestaltung des zeitlichen Ablaufs von Entscheidungsprozessen und an die strategische Nutzung von Unsicherheit.⁴⁹ Hieraus ergeben sich die Strategien der Generalisierung von Tausch, der Variation der Entscheidungssequenz und des opportunistischen Lavierens zwischen arenenspezifischen Konflikten.

gesprochen. Gemeint ist nicht eine formale Überordnung, sondern die Stellung im Mittelpunkt einer Interaktionsbeziehung zwischen mehreren Arenen.

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

(a) Generalisierung von Tausch

Wenn wir davon ausgehen, daß Strukturen das Verhalten der Akteure nur partiell zu steuern vermögen, dann ist auch damit zu rechnen, daß nicht nur in föderativen und wenig strukturierten Kontexten, sondern auch in asymmetrischen Steuerungs- und Kontrollstrukturen Möglichkeiten für Verhandlungen gegeben sind. Schon die bisherigen Ausführungen machten deutlich, daß Regierungen gegenüber den sie kontrollierenden Parlamenten Freiräume besitzen und daß die nachgeordneten Fachverwaltungen über Gestaltungsmöglichkeiten verfügen. Ebenso wie sich die Landesregierungen in der Zusammenarbeit mit dem Nachbarland und in Verhandlungen mit den Kommunen auf Tauschgeschäfte einlassen, könnten sie deshalb versuchen, Widerstände, die ihrer Politik im Parlament oder in der Verwaltung entgegengebracht werden, durch das Angebot von Kompensationen oder die Drohung mit Ressourcenkürzungen zu überwinden. Sofern in allen verbundenen Arenen ein Tausch realisierbar ist, würde der Spielraum für mögliche Konfliktlösungen zumindest dahingehend erweitert, daß Blockaden vermieden werden können.⁵⁰

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

Während für die Beziehungen zwischen den beiden Ländern und die Arena der territorialen Politik die Möglichkeit von Tauschlösungen in den Spielre-

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

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

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

Das Problem einer sich auf mehrere Arenen erstreckenden Tauschstrategie liegt weniger in den (für das Verhältnis Land-Kommunen dargestellten) Restriktionen durch die spezifischen Regeln und "frames" der Arenen, als vielmehr in Asymmetrien, deren Wirkungen sich in verbundenen Arenen kumulieren können. Die Tatsache, daß in Paketverhandlungen das eine Land weniger einbringen kann als das andere,⁵² ist dabei noch am wenigsten gravierend, da die beiden Länder formal gleichberechtigt sind und sich die Tauschrelationen entsprechend ihren Präferenzen regulieren, wobei bei stark asymmetrischen Verhältnissen eben auf Tausch verzichtet wird. Anders ist dies in den Arenen innerhalb der Bundesländer: Gegenüber der (den) Mehrheitsfraktion(en) sind die Tauschpotentiale der Regierung auf die Vergabe von Positionen zu wenigen Zeitpunkten, meist zu Beginn einer Legislaturperi-

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

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

ode, beschränkt, wobei Verteilungsprobleme auftreten, die bei den Verlierern innerhalb der Regierungspartei(en) durchaus Ressentiments gegen die eigene Regierung hinterlassen können. Ihrerseits ist die Regierung dagegen auf die laufende Zustimmung zu ihren Entscheidungen angewiesen, in kleinen Ländern mehr als in großen und im Stadtstaat mehr als im Flächenland. Im Verhältnis zu den Kommunen kommt zur Tatsache, daß die Ressourcen der Landesregierung (Geld, Infrastrukturleistungen, Verzicht auf Eingriffe) nicht unbegrenzt sind, die Gefahr von Informationsasymmetrien hinzu, wenn sich die Regierung öffentlich auf ein Projekt festgelegt hat, die Intensität lokaler Widerstände dagegen nicht kalkuliert werden kann.⁵³ Eine ungleiche Informationsverteilung liegt auch in den Tauschrelationen zwischen der Regierung und den Fachverwaltungen vor (Moe 1984: 765-772), wobei sich letzere durch ihr Spezialwissen eine eigene Machtbasis verschaffen (vgl. Mayntz 1985: 64-81). Schließlich ist zu beachten, daß die Integration negativer Verbindungen, die in dem untersuchten Arenenverbund strukturell angelegt sind, oft nur erreicht werden kann, wenn an der Verbindungsstelle der Arenen erhebliche Ressourcen mobilisiert werden (Yamagishi/ Gillmore/ Cook 1988: 849). Wenn sich eine Regierung unvereinbaren Forderungen der Parlamente, der Kommunen und des Nachbarlandes gleichzeitig gegenüberstellt, dann können Tauschlösungen sehr leicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sein, so daß sie ineffizient oder gar unmöglich werden.

(b) Variation der Entscheidungssequenz

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

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

setzen versuchen, oder ob zuerst intern die Voraussetzungen und Vorgaben der Verhandlungen zwischen den Ländern festgelegt werden.

Benachbarte Landesregierungen können untereinander Absprachen treffen, die sich im Rahmen ihrer Kompetenz zur Außenvertretung des Landes bewegen. Genau dies geschah mit der Rahmenvereinbarung von 1984 und ist die regelmäßige Vorgehensweise, wenn auf Regierungsebene Zusammenarbeit zwischen den Ländern stattfindet. Konkrete Entscheidungen können dann in den Parlamenten nur noch ratifiziert oder abgelehnt werden (insbesondere wenn dafür Finanzmittel, die im laufenden Haushalt nicht vorgesehen sind, benötigt werden). Eine nachträgliche Ablehnung einer Regierungsentscheidung durch die Parlamentsmehrheit ist allerdings wesentlich weniger wahrscheinlich als eine vorgängige Verpflichtung der Regierung, auf dieselbe Entscheidung zu verzichten. Ersteres gilt als negative Sanktionierung der Regierungspolitik, die, da sie einen erheblichen Eingriff darstellt, nur als ultima ratio eingesetzt wird (allgemein hierzu: Molm 1989). Zudem würde die Mehrheitspartei auf diese Weise die Interessen der Opposition an einer Schwächung der Regierung unterstützen, was allenfalls unter außergewöhnlichen Bedingungen in Kauf genommen wird. In den Beziehungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein kann lediglich die Tatsache, daß die Hamburger Bürgerschaft die Kürzung der Mittel für den Förderfonds der Gemeinsamen Landesplanung veranlaßte, als nachträglicher Eingriff in bestehende Kooperation zwischen den Ländern betrachtet werden, und auch dieser erfolgte so, daß er von der Regierung der Hansestadt als eigene Politik dargestellt werden konnte.⁵⁴

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

Im Verhältnis zu den Fachverwaltungen bedeutet die Vorabfestlegung der Regierungen auf Kooperation, daß die Ziele, die inneradministrativ umgesetzt werden müssen, nicht mehr zur Disposition stehen. Da die Regierung den vollziehenden Fachverwaltungen hierarchisch übergeordnet ist, kann sie diese

54 Interviews 2105FS3; 2507BS2; 2607BS1.

Ziele prinzipiell auch durchsetzen. Allerdings können Spannungen auftreten, weil die Fachressorts an Autonomie einbüßen. Sie zeigen sich regelmäßig in inneradministrativen Auseinandersetzungen bei der Vorbereitung und beim Vollzug von kooperativen Regierungsentscheidungen der benachbarten Länder. Ursache dafür sind die erwähnten Informationsasymmetrien zwischen der hierarchisch übergeordneten Regierung und den Fachverwaltungen.

Während die Landesregierungen sich gegenüber den sie kontrollierenden Parlamenten durch eine Vorabbindung Handlungsspielraum schaffen, birgt dieselbe Strategie gegenüber den Kommunen die Gefahr in sich, die Konfliktlösung zu erschweren. In Verhandlungen um den Vollzug auf lokaler Ebene steht die Regierung unter dem Zwang, die der anderen Landesregierung zugesagten Maßnahmen auch durchzusetzen. Diese durch Selbstbindung auferlegte Verpflichtung auf eine bestimmte Lösung können die kommunalen Verhandlungspartner nutzen, um ihre eigenen Kompensationsforderungen höherzutreiben. Auch hier spielen Informationsasymmetrien eine Rolle, weil die Präferenzen der Regierung, nicht aber diejenigen der Kommunen, offengelegt sind. Was die Regierung will, ist bekannt, die Vertreter der betroffenen Kommunen können dagegen ihre eigentlichen Interessen hinter Bluffs oder moralischen Argumenten verbergen (dazu Bacharach/ Lawler 1981: 171-174). Selbst wenn die für den Vollzug zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften nicht mit Kooperationsverweigerung reagieren (was nicht ausgeschlossen ist, da die Strategie der Regierung als Machtpolitik empfunden wird), dürfte daher das Verhandlungsergebnis suboptimal sein.

Anders ist die Situation, wenn die Regierungen sich vor einer möglichen Zusammenarbeit mit dem anderen Land in internen Entscheidungsprozessen auf eine bestimmte Verhandlungsposition festlegen. Dies traf z.B. für die Umweltpolitik zu, da die schleswig-holsteinische Landesregierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit ambitionierte Ziele, etwa im Hinblick auf die Hausmüllentsorgung, verkündete und diese auch in die Verwaltungsarbeit umsetzte. Der dadurch eingeengte Verhandlungsspielraum verhinderte bisher eine Einigung mit Hamburg über die gemeinsame Entsorgungsplanung.⁵⁵ Gleichmaßen wirken verbindliche Zusagen an die Kommunen oder die Zuweisung eines Projekts an die zuständige Fachverwaltung.

Eine Sequenzialisierung des Entscheidungsprozesses bedeutet also, daß die Inhaber der Verbindungsstellen zwischen Arenen relative Autonomie (und damit Durchsetzungsfähigkeit) in den zeitlich nachfolgenden Entscheidungsphasen auf Kosten einer größeren Bindung an Entscheidungsregeln in der

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

ersten Entscheidungsphase gewinnen. Ob damit der Bereich realisierbarer Lösungen erweitert wird, hängt davon ab, ob der Gewinn an Durchsetzungsfähigkeit in jenen Arenen realisiert wird, die ursprünglich nur ein enges Alternativenspektrum zulassen. Für den hier betrachteten Fall bedeutet dies, daß eine Blockierung von Entscheidungsprozessen eher vermieden werden kann, wenn die Regierungen benachbarter Länder zunächst untereinander Absprachen treffen und diese dann landesintern umzusetzen suchen. Das garantiert zwar, wie die Vollzugsprobleme der Rahmenvereinbarung von 1984 zeigen, noch keine erfolgreiche Koordination, erhöht aber die Chance, daß wenigstens begrenzte Kooperation zwischen den Ländern realisiert werden kann. Binden sich die Regierungen hingegen, bevor sie mit dem anderen Land verhandeln, an Vorgaben aufgrund landesinterner Entscheidungsprozesse, dann verstärken sie die ohnehin schon bestehenden organisatorischen Bindungen in der parlamentarischen Arena und der Arena der territorialen Politik mit der Folge, daß eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit unwahrscheinlich wird.

(c) Opportunismus als Strategie

Weder die Sequentialisierung von Entscheidungen noch umfassende Tauschprozesse sind in den Beziehungen zwischen den untersuchten norddeutschen Ländern als durchgängige Strategie feststellbar. Sie wurden zwar in einzelnen Phasen eingesetzt, keine wurde aber dominant. Vielfach versuchen die Regierungen auch, sich in den verbundenen Konfliktbereichen nach allen Seiten Optionen offen zu halten. Sie betonen die Vorteile einer Kooperation mit den Nachbarländern, legen sich aber nicht auf konkrete Projekte fest.⁵⁶ Ebenso stellen sie die Notwendigkeit heraus, sich der Unterstützung des Parlaments und der Kommunen zu versichern, beschränken aber die Mitwirkung dieser Institutionen oft auf nachträgliche Diskussion einer bereits geschlossenen Vereinbarung mit dem anderen Land.⁵⁷

Eine solche Politik beabsichtigt, Abhängigkeiten innerhalb einzelner Arenen zu reduzieren, indem Selbstbindungen vermieden werden. Das Entscheidungsverhalten der Regierung wird damit situationsabhängig: Sie nutzt Gelegenheiten, in denen das Konfliktniveau in einem Bereich gering ist, um in einem

56 Vgl. Regierungserklärung des Hamburger Bürgermeisters Voscherau vom 7.9.1988, in: Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 13. Wahlperiode, 3. Band, 1840/1841.

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

anderen Bereich eine Lösung ohne Berücksichtigung möglicher Folgekonflikte zu finden.⁵⁸ Eine solche Vorgehensweise sei als "Opportunismus" bezeichnet (Offe/ Wiesenthal 1980: 113). Gemeint ist damit eine Strategie, die das Entscheidungsverhalten von sich situativ bietenden Chancen abhängig macht und den Weg des geringsten Widerstandes geht.⁵⁹

Insbesondere die Kooperation zwischen den Ländern wird - angesichts der faktischen Interdependenzen und Koordinationsprobleme - immer forciert, sobald die "innenpolitischen" Voraussetzungen geeignet sind. So scheint der Abschluß der Rahmenvereinbarung im Jahre 1984 nicht nur durch die Durchsetzungsfähigkeit der beiden damals in Hamburg und Schleswig-Holstein amtierenden Regierungschefs begünstigt worden zu sein, sondern auch durch die Tatsache, daß die seinerzeitige Blockierung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern innerhalb der Landespolitik als Problem erkannt wurde.⁶⁰ Einen vergleichbaren Aufschwung der Kooperation zwischen den Ländern löste der Regierungswechsel in Schleswig-Holstein aus, auf den der neue Hamburger Bürgermeister mit einem umfassenden Kooperationsangebot reagierte.

Auf der anderen Seite geben die Regierungen aber sehr schnell nach, wenn sich in einer Arena Widerstand zeigt. Darunter litten bisher alle Kooperationsversuche zwischen den beiden Ländern. Deutlichster Beleg sind auch hier die Rahmenvereinbarung bzw. die genannten Probleme im Vollzug innerhalb der Länder. In beide Länder wird der Regierung des jeweils anderen Landes vorgeworfen, nicht genügend für die Umsetzung der Beschlüsse getan zu haben.⁶¹

Eine solche opportunistische Strategie der flexiblen Reaktion auf Problemdruck⁶² und Widerstände in einzelnen Arenen beruht, im Unterschied zur Sequenzialisierung des Entscheidungsprozesses, in der Vermeidung von

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

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

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

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

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

Selbstbindungen durch die Regierungen. Sie scheint damit ein beträchtliches Maß an Instabilität, an Unfähigkeit zu längerfristiger Orientierung, an "muddling through", wenn nicht gar an Irrationalität zum Ausdruck zu bringen. Tatsächlich stellt sie aber eine durchaus rationale Form des Umgangs mit Unsicherheit in verflochtenen Entscheidungsstrukturen dar. Diskontinuität muß nicht Verzicht auf strategisches Handeln bedeuten, sie kann Ergebnis einer Strategie der flexiblen Anpassung sein (Wiesenthal 1990: 84-89).

Für die Regierungen ist es in ihrer Eigenschaft als Verbindungsglieder zwischen Arenen rational, die mit der Unsicherheit in verbundener Entscheidungsarenen zusammenhängende Macht auszunutzen. Wenn sie sich, um ihre Aufgaben zu erfüllen, wegen realen Probleminterdependenzen in unterschiedlichen Kontexten bewegen müssen, in denen inkompatible Entscheidungen zu erwarten sind, so sind vorschnelle Bindungen eher schädlich, weil daraus Konflikte resultieren und flexible Reaktionen auf Widerstände nicht mehr möglich sind. Akteure in verflochtenen Strukturen versuchen, Freiräume zu gewinnen, indem sie zur Abhängigkeit in einer Arena durch stärkere Einbindung in eine andere Arena ein Gegengewicht erzeugen. Dabei werden sie, um sich nicht in problematische Rollenkonflikte hineinzumanövrieren, eher "schwache",⁶³ informelle Bindungen eingehen, aus denen sie sich immer wieder lösen können, wenn Zwänge auf der anderen Ebene unüberwindlich werden. Wenn eine Parlamentsfraktion, die die Regierungsmehrheit sichert, ultimativ auf der Durchsetzung landesspezifischer Interessen beharrt, kommt eine Regierung, die sich vertraglich zur Zusammenarbeit mit dem Nachbarland verpflichtet hat, in Schwierigkeiten, nicht aber eine Regierung, die lediglich informelle Vereinbarungen mit einem anderen Land getroffen hat, die, wenn nicht revidierbar, so wenigstens anpassungs- und interpretationsfähig sind.

Diese flexible Strategie kann gleichzeitig auf die funktionalen Erfordernisse, die sich in den einzelnen Arenen stellen, eingestellt werden. Wenn etwa Koordinationsdefizite zwischen den Ländern eine sinnvolle Politik auf Landesebene stark behindern, dann ist es wahrscheinlich, daß sich Landesregierungen auch gegen Widerstände im eigenen Land zu grenzüberschreitender Kooperation entschließen werden. Vor Landtagswahlen dagegen werden sie sich vermutlich auf die Vermeidung von Konflikten mit der Parlamentsmehr-

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

heit und den Kommunen konzentrieren und gegebenenfalls auf notwendige Koordination mit den Nachbarländern verzichten. In dieser Orientierung an prioritären Handlungserfordernissen ist die "transitory rationality of opportunism" (Offe/ Wiesenthal 1980: 109) zu sehen.

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

6. Eigendynamik und Strukturanpassung

Mit den dargestellten Strategien des Konfliktmanagements in verbundenen Entscheidungsarenen versuchen die Regierungen der beiden Länder, trotz negativer Verbindungen und sich gegenseitig ausschließenden Entscheidungsoptionen, Problemlösungen zu erreichen, die inkompatible Interessenkonkurrenzen im Verhältnis zwischen den Nachbarländern und in Prozessen innerhalb der Länder überwinden können. Sie tun dies, indem sie Machtpotentiale, die aus Mehrfachbeziehungen resultieren, ausnutzen, um Mehr-Ebenen-Prozesse zu strukturieren, oder indem sie fehlende Machtpotentiale durch Lernfähigkeit und Anpassungsflexibilität ersetzen.⁶⁴ Diese Handlungsmöglichkeiten ergeben sich, selbst wenn sie nicht in den formalen Organisationsstrukturen der einzelnen Arenen angelegt sind, aus der Stellung der Regierungen als Verbindungsglieder mehrerer Arenen.

Der erste Schritt einer Auflösung drohender Entscheidungsblockaden setzt damit nicht an inhaltlichen Interessen der Akteure an, sondern an den organisatorischen Bedingungen der Interessendefinition und Konfliktentwicklung. Die Strategien verändern die Zuordnung der Arenen und/oder deren interne Interaktionsregeln und machen Entscheidungen, die den Status quo überwinden, möglich, weil sie sich zeitweise oder dauerhaft organisatorischen Zwängen, die den "win set" begrenzen, entziehen. Die dadurch ausgelösten strukturellen Veränderungen sind allerdings nicht notwendigerweise Ergebnis intentionalen Handelns der Akteure (so Ostrom 1989). Natürlich können sie auch

⁶⁴ Im Sinne von Deutsch (1963: 121), der Macht definiert hatte als die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen ("the ability to afford not to learn"), kann man Lernfähigkeit als Substitut von Macht betrachten.

durch Reformen entstehen, aber dies ist nicht die einzige Möglichkeit, strukturell bedingte Blockaden aufzulösen. Meist ergeben sich Strukturveränderungen als Nebenprodukt des Umgangs mit widersprüchlichen Anforderungen und der Bemühungen um eine Problemlösung in verbundenen Arenen (Astley/ Fombrun 1983; Fombrun 1986: 412-418; Hesse/ Benz 1990: 233-235; Zucker 1987: 41-47).⁶⁵

Den genannten Strategien können wir typische Muster struktureller Veränderung in verflochtenen Entscheidungsarenen zuordnen, die durch sie ausgelöst werden. Die generelle Anwendung von Tauschpotentialen führt (selbst wenn sie auf der Koppelung von Themen aus verschiedenen Politikfeldern beruht) im Ergebnis zur *Entkoppelung der Entscheidungsprozesse in den einzelnen Arenen*, so daß sich arenenspezifische Konflikte jeweils getrennt bearbeiten lassen. Interdependenzen werden über die Bewertung tauschfähiger Ressourcen berücksichtigt, die Teilprozesse bleiben aber separierbar. Abgesehen davon, daß diese Strategie wegen der Kumulation von Asymmetrien selbst aus der Sicht der Regierungen zu ineffizienten Lösungen führen und deren Tauschpotentiale rasch erschöpfen kann, wird sich die Trennung der Arenen nicht immer durchhalten lassen. Parlamentarier der Regierungsparteien werden sich nicht damit begnügen, Regierungsentscheidungen über grenzüberschreitende Abmachungen zu ratifizieren, auch wenn ihr Wohlverhalten in irgendeiner Weise belohnt wird. Nach dem eigenen Verständnis ihrer Funktion sind sie für eine umfassende Kontrolle der Regierungsarbeit zuständig, die auch Mitsprache an Kooperation mit dem anderen Land einschließt. Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung sehen Verhandlungen mit der Landesregierung nicht allein unter dem Gesichtspunkt des internen Vor- und Nachteilsausgleich und differenzieren in ihrer Bewertung danach, ob eine Entscheidung,

65 Die dadurch hervorgerufenen eigendynamischen, erratischen Veränderungsprozesse können durch eine Reformpolitik gesteuert werden, sofern sie auf die Bedingungen der Problemverarbeitung in verbundenen Arenen ausgerichtet wird. Das setzt insbesondere die Berücksichtigung der Funktionsweisen der unterschiedlichen Arenen voraus. Reformprozesse unterliegen selbst den organisatorischen Gegebenheiten verbundener Arenen. Ihr Erfolg bleibt unsicher, solange sie gegen die Mechanismen der Konfliktbewältigung steuern und nicht die in der Eigendynamik verflochtener Entscheidungsarenen angelegten Veränderungspotentiale produktiv nutzen. Die in unserem Gutachten für den Hamburger Senat und die Landesregierung Schleswig-Holstein enthaltenen Vorschläge setzen deshalb an bereits praktizierten oder in ersten Ansätzen entwickelten Formen einer verbesserten Kooperation zwischen den Ländern an und sind darauf gerichtet, diese organisatorisch und prozedural zu stabilisieren. Ergänzend sehen wir Mechanismen vor, die die Parlamente und die Kommunen in die Kooperation einbinden, um die konfliktverstärkende Wirkung der Grenzen zwischen Arenen zu verringern (Scharpf/ Benz 1991). Zur Reformpolitik in Mehr-Ebenen-Strukturen, die hier nicht näher behandelt wird, vgl. auch Hesse/ Benz (1990); March/ Olsen (1989: 57-65, 103-110).

die sie betrifft, für das eigene oder für ein anderes Land erforderlich ist. Eine Entkoppelung der Arenen mag im Einzelfall gelingen, Interdependenzen zwischen den Teilentscheidungen können aber nicht dauerhaft ignoriert werden.

Die Sequenzialisierung führt zur *Dominanz einer Arena* über andere. Im Konfliktfall kommt entweder den in Kooperation zwischen Landesregierungen getroffenen Entscheidungen der Vorrang zu, die dann innerhalb der Länder nur noch vollzogen werden können, oder es bleibt das Erstentscheidungsrecht bei den Landesparlamenten mit der Folge, daß dann, wenn sich die parlamentarisch festgelegten Positionen nicht vereinbaren lassen, Verhandlungslösungen in der Kooperation zwischen den Ländern ausgeschlossen sind. Faktisch führt dies zu einer hierarchischen Zuordnung der Arenen. Damit verbunden sind Anpassungsprozesse in den nachgeordneten Arenen, die - etwa durch Hierarchisierung von administrativen Vollzugsorganisationen und stärkerer Nutzung von Weisungsrechten zwischen Land und Kommunen - auf die Durchsetzung von Entscheidungen eingerichtet werden müßten. In der Zusammenarbeit zweier Länder ist es allerdings unwahrscheinlich, daß sich kooperierende Regierungen gegenüber den sie kontrollierenden Parlamenten und den betroffenen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften dauerhaft und gleichsam organisatorisch abgesichert verselbständigen können. Ebensowenig ist denkbar, daß sich der "Primat der Innenpolitik" auf Dauer durchhalten läßt, wenn zunehmender Kooperationsbedarf zwischen den Ländern besteht. Die hierarchische Zuordnung der Entscheidungsarenen dürfte mithin instabil sein.⁶⁶

Vieles spricht daher für die pragmatische Strategie des Opportunismus. Die organisatorische Konsequenz hiervon wäre die Entwicklung der verflochtenen Entscheidungsstrukturen zu einer "Adhocracy" (Mintzberg 1979: 432-439; Mintzberg/ McHugh 1985), einer Organisation also, die sich durch situative Anpassung erhält. Für Akteure an den Verbindungsstellen der Arenen kann sich dies allerdings langfristig als nachteilig herausstellen, da die Kompensation von geringer Macht durch flexible Reaktionen ihre Machtposition weiter schwächen kann. Eine Regierung, die zwischen der Kooperation mit dem

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

anderen Land und der Orientierung an der parlamentarischen Willensbildung oder an kommunalen Interessen laviert, läuft Gefahr, die Fähigkeit zur strategischen Strukturierung des Entscheidungsprozessen zu verlieren und nur noch reaktiv auf sich zuspitzende Konflikte zu antworten. Und wenn die "opportunistische" Vorgehensweise letztlich dazu führt, daß eine Koordination der Aufgabenerfüllung zwischen Ländern in einer späteren Phase durch Konflikte beim Vollzug innerhalb der Ländern wieder in Frage gestellt wird, dann fragt sich, ob sich nicht am Ende die Politik in verbundenen Arenen als "Sysphos-Arbeit" erweist, die nur zu allseitiger Frustration führen kann.

Die Instabilität dieser Strukturveränderungen resultiert daraus, daß die genannten Strategien zwar im Sinne der Verhinderung von Entscheidungsblockaden wie im Sinne der institutionellen Eigeninteressen der Verbindungsstellen rational sind, jedoch die Interessen der übrigen Akteure verletzen können. Diese entwickeln daher eigene Strategien, mit denen sie beabsichtigen, die strukturelle Anpassung der verflochtenen Entscheidungsstruktur wenigstens partiell rückgängig zu machen. Das fällt ihnen leicht, wenn sie sich auf formale Organisationsregeln stützen und die Legalität ihres Handelns behaupten können. Allerdings tragen sie auf diese Weise letztlich zur Blockierung von Entscheidungsprozessen bei, was allenfalls das Ziel der an der Erhaltung bestehender Zustände interessierten Akteure sein kann.

Sofern sie dieses Ergebnis vermeiden wollen,⁶⁷ werden sie auf strukturelle Veränderungen, die von den Verbindungsstellen zwischen Arenen ausgehen, mit der Entwicklung "sekundärer" Beziehungen zwischen den Arenen reagieren. Akteure, die nicht formale Grenzstellen besetzen, können informelle Verbindungen zu anderen Arenen aufnehmen. Sie tun dies natürlich nicht aus übergeordneten Überlegungen über die Stabilität oder Instabilität der verflochtenen Organisation, sondern weil sie auf diese Weise Einflußverluste kompensieren und Unsicherheiten für ihren eigenen Handlungsbereich reduzieren wollen.

Im Ergebnis können sich dann die bestehenden Strukturen überlagernde *informale Netzwerke* (Chisholm 1989: 78-85) bilden, in denen die Verbindungen zwischen Entscheidungsarenen nicht nur durch die organisatorisch bestimmten "Grenzstelleninhaber", sondern auch durch andere Akteure hergestellt werden. Das hat zur Folge, daß organisatorisch abgegrenzte Interaktionskontexte nicht nur an einem, sondern an mehreren Punkten verflochten sind.

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

Renate Mayntz (1990) beschrieb am Beispiel der Entwicklung des Gesundheitswesens entsprechende Netzwerkstrukturen. Gerhard Lehmbruch (1990) zeigte sie für die Mehr-Ebenen-Struktur des kooperativen Bundesstaates. Auch im Verhältnis zwischen Staat und Industrie lassen sich neben den formalen korporatistischen Strukturen vielfältige wenig formalisierte, vielfach dezentrale und problembezogene Verhandlungsbeziehungen feststellen (z.B. Moore/ Booth 1989).

In den Beziehungen zwischen den untersuchten Bundesländern können wir Anzeichen für ähnliche Veränderungen beobachten. Feststellbar sind etwa informelle Kontakte zwischen Kommunen der beiden Länder (auch zwischen der Stadt Hamburg und den Umlandkreisen),⁶⁸ die zwar zum Teil aus der Tatsache der Stadt-Umland-Verflechtung - die primär die kommunale Ebene tangiert - erklärbar sind, zum Teil aber auch als Ergänzung der Regierungskooperation interpretiert werden können. Wenn sich etwa Hamburg und Schleswig-Holstein auf Regierungsebene über die Abfallbeseitigung verständigen, damit aber Interessen einer schleswig-holsteinischen Kommune verletzen, so kann diese versuchen, über ihre eigenen Kontakte mit Hamburg ein Arrangement zu treffen (unter Umgehung der formalen Wege über die Regierungen). Sie kann auf diese Weise in der Regel zwar wegen fehlender Kompetenz keine förmliche Vereinbarung treffen, aber Einfluß auf die Problemperzeption und die Alternativenauswahl des anderen Landes sehr wohl ausüben. Vergleichbare Tendenzen lassen sich in der parlamentarischen Arena beobachten. Neben der Strategie, die Kooperation zwischen den Landesregierungen direkt zu kontrollieren, gibt es inzwischen erste Bestrebungen, unmittelbare Informationskanäle zwischen den Landtagsfraktionen der benachbarten Länder aufzubauen, um grenzüberschreitende Kooperation zu ermöglichen, gleichzeitig aber die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Parlamente zu erhalten.⁶⁹ Dabei scheinen die Parteiorganisationen eine nicht unbeträchtliche Bedeutung zu besitzen. Bereits Routine sind unmittelbare Kontakte zwischen

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

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

Beamten der Fachverwaltungen.⁷⁰ Zu denken ist hierbei auch an die Beziehungen zwischen autonomen Institutionen, denen öffentliche Aufgaben aufgetragen sind, etwa Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder Wirtschaftskammern.

Schließlich ist auf die Vermittlung von Kommunikation und Kooperation zwischen den Landesregierungen durch Adressaten oder Klienten der staatlichen Verwaltung hinzuweisen. Hierum bemüht sich in Norddeutschland seit einigen Jahren ein von der Wirtschaft gegründetes Unternehmerkuratorium, das dazu beitragen will, verfestigte Routinen der Problemlösung in den Ländern aufzubrechen und grenzüberschreitende politische Prozesse anzustoßen.⁷¹

Die Entwicklung von informalen Netzwerkstrukturen ist das Resultat strategischen Handelns der Akteure, die sich dabei an individuellen Interessen orientieren. Zugleich sind sie aber funktional im Hinblick auf die Bearbeitung von Interdependenzen und Konflikten in verbundenen Entscheidungsarenen, weil sie aus unmittelbaren Reaktionen auf Defizite formaler Koordinationsmechanismen hervorgehen (Chisholm 1989: 65-68). Sekundäre Verbindungen dienen

- dem Abbau von Unsicherheit, indem sie den wechselseitigen Informationsaustausch zwischen Arenen verstärken;
- der Frühwarnung über potentielle Konflikte und Blockaden, indem sie Interessendivergenzen und erwartbare Widerstände gegen Entscheidungen rechtzeitig sichtbar machen;
- der wechselseitigen Annäherung von Problemeinschätzungen, Interessendefinitionen und Interaktionsorientierungen, indem sie Vertrauen und reziproke Beziehungen aufbauen;
- der Modifikation einseitiger Machtverhältnisse, indem sie zusätzliche Einflußmöglichkeiten eröffnen.

Gleichwohl können auch Netzwerke nicht prinzipiell als die Patentlösung für Entscheidungsprobleme in verflochtenen Strukturen gelten. Infolge ihrer

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

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

immanenten Eigendynamik ist schwerlich zu verhindern, daß sie sich zu eigenen Arenen mit spezifischen Grenzziehungen, Selektionsregeln, Interessendefinitionen und Interaktionsregeln verfestigen. Ist dies der Fall, dann entstehen neue Konfliktstrukturen und Koordinationsprobleme der Art, wie sie oben dargestellt wurden.

Da sich die Netzwerkbeziehungen neben den formalen organisatorischen Regeln ausbilden, sie diese also nicht beseitigen, sondern ergänzen, sind Entscheidungsstrukturen, die sich aus verbundenen Arenen zusammensetzen, auch nicht durch eine einheitliche "governance structure" (Williamson 1975, 1985) zu charakterisieren, wie dies etwa die neuere Policy-Forschung vorschlägt (Windhoff-Héritier 1990: 9). Vielmehr ergibt sich eine Überlagerung unterschiedlicher Steuerungs- und Entscheidungsmechanismen (Bradach/Eccles 1989; Eccles/White, 1986: 214-219). Dies ist entscheidend für die Problemlösung in verbundenen Entscheidungsarenen: Wenn innerhalb formaler Entscheidungsregeln der realisierbare Lösungsraum gegen null tendiert, können über sekundäre Verflechtungen Möglichkeiten für zusätzliche Alternativen ausgelotet werden. Diese sind, wie die Literatur über Konfliktbewältigung in internationalen Beziehungen belegen, vielfach entscheidend dafür, daß der verfügbare win set im erforderlichen Maße erweitert wird (Putnam 1988: 454).

7. Schlußfolgerungen

Die Fallstudie zu den Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit der norddeutschen Länder zeigt, daß Entscheidungsprozesse, die mehrere organisatorische Arenen verbinden, für eine Intensivierung von Konflikten und für Blockaden anfällig sind. Da die Steigerung des Konfliktniveaus und das Vorherrschen von Konkurrenz- oder Konfrontationsverhalten nicht allein durch sachliche Interessenlagen, sondern auch organisatorisch bedingt sind, können Strategien, die allein inhaltliche Konfliktursachen reduzieren, ihnen nicht ohne weiteres entgegenwirken. Voraussetzung hierfür ist eine Veränderung der organisatorischen Zusammenhänge zwischen den Arenen, so daß wechselseitige Einwirkungen und Folgekonflikte beherrschbar werden. Strukturveränderungen sind in verbundenen Entscheidungsarenen wahrscheinlich, weil die meist nur lose Koppelung zwischen Arenen der Gestaltung durch strategisches Handeln zugänglich ist. Mit der Sequenzialisierung, der Kompensation von Benachteiligungen (Tausch) und dem situativen (opportunistischen) Konfliktmanagements wurden exemplarisch einige Möglichkeiten strategischen Einwirkens auf Strukturen beschrieben.

Diese Strategien bedeuten nicht unbedingt geplantes Verändern der Organisation verbundener Arenen. Sie resultieren aus Bestrebungen der von Konflikten und Blockaden primär betroffenen Akteure an den Verbindungsstellen, die auftretenden Entscheidungsprobleme zu bewältigen. Die strukturbeeinflussenden Wirkungen sind vielfach im wesentlichen Nebenprodukt des Konfliktmanagements. Sie lösen aber eigendynamische Prozesse aus, die mit erheblichen Folgen verbunden sind. Indem sie die Verbindungen zwischen Arenen verändern, verursachen sie Anpassungen der internen Strukturen einzelner Arenen, wenn die dort geltenden Interaktions- und Entscheidungsregeln mit den veränderten Bedingungen im Verbundsystem nicht mehr kompatibel sind.

So führt etwa die Sequenzialisierung des Entscheidungsprozesses nicht nur zu hierarchischer Anordnung der verbundenen Arenen, sondern zugleich zu einer tendenziellen Hierarchisierung der internen Organisation in nachgeordneten Arenen; eventuell bestehende demokratische Beteiligungsverfahren und Verhandlungsmöglichkeiten werden dadurch entwertet. Bei einer Entkopplung der Arenen als Folge einer Generalisierung von Tausch werden formale Entscheidungsprozeduren durch Aushandlungsprozesse ersetzt. Die Strategie des opportunistischen Konfliktmanagements bedeutet, daß die Regeln in den Arenen, in denen das aktuelle Konfliktniveau gering ist, vorübergehend ignoriert werden.

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

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

Angesichts der Feststellung, daß Entscheidungen in verflochtenen Strukturen über den "Umweg" der organisatorischen Veränderung zustande kommen,

stellt sich die Frage nach der Qualität dieser Entscheidungen und der Effektivität von Koordination. Dabei ist zu berücksichtigen, daß jede der genannten Strategien ihrerseits problematisch ist: Eine Sequenzialisierung ist mit inhaltlicher Prioritätensetzung verbunden, die organisatorisch, aber nicht sachlich begründet ist; generalisierter Tausch kann vorhandene Ressourcen übermäßig beanspruchen und ungerechtfertigte Kompensationsforderungen auslösen; opportunistisches Lavieren zwischen Arenen ist unkalkulierbar und kann ein Ausbrechen latenter Konflikte nach sich ziehen. Und auch die in Reaktion auf diese Konsequenzen entstehenden "sekundären" Verbindungen können sich zu eigenen Arenen verfestigen, die die Komplexität des Entscheidungsprozesses noch steigern und neue Koordinationsprobleme erzeugen. Die beschriebenen "Lösungen" von Entscheidungsproblemen in verbundenen Arenen sind also ambivalent. Allerdings ergeben sich aus jeder dieser Varianten des Umgangs mit Mehr-Ebenen-Problemen strukturelle Folgen für bestimmte Akteure, deren Nachteile diese zu korrigieren versuchen. Dieses Zusammenspiel zwischen Problemlösungsversuchen und Korrektur von Defiziten sichert letztlich die Leistungsfähigkeit verflochtener Entscheidungssysteme.

Prozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, die "multizentrale" Strukturen bilden, sind nicht von einer Stelle aus steuerbar. Aufgrund der organisatorischen Eigendynamik entstehen sich überlagernde Steuerungs- und Kontrollbeziehungen, die unterschiedlichen "Handlungslogiken" (Karpik 1978: 46; Burns/Flam 1987: 384) unterliegen. Im Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Mechanismen liegt die spezifische "Rationalität" von Koordinations- und Entscheidungsprozessen in verflochtenen Strukturen. Stabilität ergibt sich aus der Möglichkeit, defizitäre Ergebnisse eines Prozesses durch Rückgriff auf "redundante" Prozesse zu korrigieren. Damit ist allerdings nichts über die relativen Vor- oder Nachteile verflochtener Entscheidungsstrukturen gegenüber einer anderen Organisationsform und auch nichts über die Notwendigkeit von Reformpolitiken gesagt.

Literatur:

- Arbeitsgemeinschaft Hamburg-Randkreise, 1985: 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise 1960 - 1985. Bad Segeberg: Eigenverlag.
- Astley, W. Graham/ Charles J. Fombrun, 1983: Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments. In: Academy of Management Review 8, 576-587.
- Astley, W. Graham/ Andrew H. Van den Ven, 1983: Central Perspectives and Debates in Organization Theory. In: Administrative Science Quarterly 28: 245-273.
- Austen-Smith, David/ Jeffrey Banks, 1990: Stable Governments and the Allocation of Policy Portfolios. In: American Political Science Review 84, 891-906.
- Bacharach, Samuel/ Edward Lawler, 1981: Bargaining: Power, Tactics and Outcomes. San Francisco: Jossey-Bass.
- Baldwin, David A., 1990: Politics, Exchange, and Cooperation. In: Bernd Marin (Hrsg.), Governance and Generalized Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits. Frankfurt a. M./ Boulder, Col.: Campus und Westview, 101-118.
- Beer, Samuel H., 1978: Federalism, Nationalism, and Democracy in America. In: American Political Science Review 72, 9-21.
- Benson, John Kenneth, 1977: Organization: A Dialectical View. In: Administrative Science Quarterly 22, 1-21.
- Benson, John Kenneth, 1983: Paradigm and Praxis in Organizational Analysis. In: Barry M. Staw/ L. L. Cummings (Hrsg.), Research in Organizational Behavior, Bd. 5. Greenwich: JAI Press, 33-56.
- Benz, Arthur, 1985: Föderalismus als dynamisches System. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bradach, Jeffrey L./ Robert G. Eccles, 1989: Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. In: Annual Review of Sociology 15, 97-118.
- Brunsson, Nils, 1989: The Organization of Hypocrisy. Talk, Decision and Action in Organizations. Chichester: John Wiley.
- Burns, Tom R./ Helena Flam, 1987: The Shaping of Social Organization. Social System Theory with Applications. London: Sage.
- Cambell, Colin, 1988: The Search for Coordination and Control: When and How Are Central Agencies the Answer. In: Colin Cambell/ B. Guy Peters (Hrsg.), Organizing Governance, Governing Organizations. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 55-75.
- Chisholm, Donald, 1989: Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems. Berkeley: University of California Press.
- Coleman, James S., 1974: Power and Structure of Society. New York: Norton.

- Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Cook, Karen S., 1982: Network Structures from an Exchange Perspective. In: Peter V. Marsden/ Nan Lin (Hrsg.), *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: Sage, 177-199.
- Cook, Karen S. u.a., 1983: The Distribution of Power in Exchange Networks. In: *American Journal of Sociology* 89, 275-305.
- Cooper, Robert/ G. Burrell, 1988: Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis. In: *Organization Studies* 9, 91-112.
- Corwin, Ronald, 1987: *The Organization-Society Nexus. A Critical Review of Models and Metaphors*. New York: Greenwood Press.
- Crott, Helmut W./ Michael Kutschker/ Helmut Lamm, 1977: *Verhandlungen 1: Individuen und Gruppen als Konfliktparteien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Crozier, Michel/ Erhard Friedberg, 1977: *L'acteur et le système*. Paris: Ed du Seuil.
- Deutsch, Karl W., 1963: *The Nerves of Government*. New York: Free Press.
- Druckman, Daniel 1977, Boundary Role Conflict. Negotiation as a Dual Responsiveness. In: *Journal of Conflict Resolution* 21, 639-662.
- Druckman, Daniel 1978: The Monitoring Function in Negotiation: Two Models of Responsiveness. In: Heinz Sauermann (Hrsg.), *Bargaining Behavior*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 344-374.
- Eccles, Robert G./ Harrison C. White, 1986: Firm and Market Interfaces of Profit Center Control. In: Sigwart Lindenberg/ James S. Coleman/ Stefan Nowak (Hrsg.), *Approaches to Social Theory*. New York: Russell Sage Foundation, 203-224.
- Eichmann, Rainer, 1989: Systemische Diskurse - Zur produktiven Nutzung von Dissens. In: Manfred Glagow/ Helmut Willke/ Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Gesellschaftliche Steuerungsrationalität und partikulare Handlungsstrategien*. Pfaffenweiler: Centaurus, 55-80.
- Ekeh, Peter P., 1974: *Social Exchange Theory: The Two Traditions*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Elster, Jon (Hrsg.), 1986: *The Multiple Self*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon, 1987: *Subversion der Rationalität*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Esser, Hartmut, 1990: "Habits", "Frames" und "Rational Choice". Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 231-247.
- Fenno, Richard F., 1978: *Home Style*. Boston: Little Brown.
- Fisher Roger/ Ury, William, 1981: *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.
- Fombrun, Charles, 1986: Structural Dynamics Within and Between Organizations. In: *Administrative Science Quarterly* 31, 403-421.

- Franz, Hans-Jürgen/ Bernd Rosewitz/ Hartmut Wolf, 1986: Associations and Coordination. In: Franz-Xaver Kaufmann/ Giandomenico Majone/ Vincent Ostrom (Hrsg.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter, 531-555.
- Frey, Robert L./ J. Stacy Adams, 1972: The Negotiator's Dilemma: Simultaneous In-Group and Out-Group Conflict. In: *Journal of Experimental Social Psychology* 8, 331-346.
- Fürst, Dietrich/ Joachim Jens Hesse/ Hartmut Richter, 1984: *Stadt und Staat. Verdichtungsräume im Prozeß föderalstaatlicher Problemverarbeitung*. Baden-Baden: Nomos.
- Gillmore, Mary Rogers, 1987: Implications of General Versus Restricted Exchange. In: Karen S. Cook (Hrsg.), *Social Exchange Theory*. Newbury Park: Sage, 170-189.
- Granovetter, Marc, 1982: The Strength of Weak Ties. In: Peter V. Marsden/ Nan Lin (Hrsg.), *Social Structure and Network Analysis*, Beverly Hills: Sage, 105-131.
- Haas, Ernst B., 1980: Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. In: *World Politics* 32, 357-405.
- Habermas, Jürgen, 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 1. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1990: *Freie und Hansestadt Hamburg. Die Zukunft des Stadtstaates*, 2. Auflage. Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), 1983: *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens/ Arthur Benz, 1990: *Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitiken im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Hinings, Christopher R./ Royston Greenwood, 1988: *The Dynamics of Strategic Change*. Oxford: Blackwell.
- Holmes, John G./ John H. Ellard/ Helmut Lamm, 1986: Boundary Roles and Intergroup Conflict. In: Stephen Worchel/ William G. Austin (Hrsg.), *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago: Nelson-Hall Publ., 343-363.
- Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß. In: Rudolf Hrbek/ Uwe Thaysen (Hrsg.), *Die deutschen Länder und die europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos, 17-36.
- Iklé, Fred C./ N. Leites, 1964: Negotiation: A Device for Modifying Utilities. In: Martin Shubik (Hrsg.), *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*. New York: John Wiley, 243-257.
- Karpik, Lucien, 1978: Organizations, Institutions and History. In: Lucien Karpik (Hrsg.), *Organization and Environment. Theory, Issues and Reality*. London: Sage, 15-68.

- Kelley, Harold H./ John W. Thibaut, 1978: *Interpersonal Relations: A Theory of Interdependence*. New York: Wiley.
- Kingdon, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview, Ill: Scott, Foresmann and Co.
- Klatt, Hartmut, 1989: Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos, 119-156.
- Lamm, Helmut, 1978: Group-Related Influences on Negotiation Behavior: Two Person Negotiation as a Funktion of Representation and Election. In: Heinz Sauer mann (Hrsg.), *Bargaining Behavior*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 284-309.
- Laver, Michael/ Kenneth A. Shepsle, 1990: Coalitions and Cabinet Government. In: *American Political Science Review* 84, 873-890.
- Laver, Michael/ Kenneth A. Shepsle, 1990a: Government Coalition and Intraparty Politics. In: *British Journal of Political Science* 20, 489-597.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Institutional Linkages and Policy Networks. In: *Publius* 19 (4), 221-235.
- Likert, Rensis, 1961: *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill.
- Lindenberg, Siegwart, 1988: Contractual Relations and Weak Solidarity: The Behavioral Basis of Restraints on Gain-maximation. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144, 39-58.
- Lindenberg, Siegwart, 1989: Choice and Culture. The Behavioral Basis of Cultural Impact on Transactions. In: Hans Haferkamp (Hrsg.), *Social Structure and Culture*. Berlin: de Gruyter, 175-200.
- Luhmann, Niklas, 1964: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker und Humblot.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate, 1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3. Auflage. Heidelberg: Müller.
- Mayntz, Renate, 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden. Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 1, 283-307.
- Mayntz, Renate/ Friedhelm Neidhardt, 1989: Parlamentarische Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten - eine empirisch explorative Studie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, 370-387.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- McGinnis, Michael, 1986: Issue Linkage and the Evolution of International Cooperation. In: *Journal of Conflict Resolution* 30, 141-170.

- Miller, Gary J./ Terry M. Moe, 1986: The Positive Theory of Hierarchies. In: Herbert F. Weisberg (Hrsg.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 167-198.
- Mintzberg, Henry, 1979: *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry/ Alexandra McHugh, 1985: Strategy Formation in an Adhocracy. In: *Administrative Science Quarterly* 30, 160-197.
- Moe, Terry M., 1984: The New Economics of Organization. In: *American Journal of Political Science* 28, 739-777.
- Molm, Linda D., 1989: Punishment Power: A Balancing Process in Power-Dependence Relations. In: *American Journal of Sociology* 94, 1392-1418.
- Molm, Linda D., 1990: Structure, Action, and Outcomes: The Dynamics of Power in Social Exchange. In: *American Sociological Review* 55, 427-447.
- Moore, Chris/ Simon Booth, 1989: *Managing Competition. Meso-Corporatism, Pluralism, and the Negotiated Order in Scotland*. Oxford: Clarendon Press.
- Morell, David/ Christopher Magorian, 1987: *Siting Hazardous Waste Facilities*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Mulford, Charles L., 1984: *Interorganizational Relations. Implications for Community Development*. New York: Human Science Press.
- Nedelmann, Birgitta, 1982: *Rentenpolitik in Schweden. Ein Beitrag zur Dynamisierung soziologischer Konfliktanalyse*. Frankfurt: Campus.
- Niskanen, William, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Nolte, Detlev, 1988: Ist die Koalitionstheorie am Ende? Eine Bilanz nach 25 Jahren Koalitionsforschung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 29, 230-251.
- Offe, Claus/ Helmut Wiesenthal, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. In: *Political Power and Social Theory* 1, 67-115.
- O'Hare, Michael, 1977: "Not on My Block You Don't": Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation. In: *Public Policy* 25, 407-458.
- O'Hare, Michael/ Lawrence Bacow/ Debra Sanderson, 1983: *Facility Siting and Public Opposition*. New York: Van Nostrand Reinhold Co.
- Ostrom, Elinor, 1986: Multiorganizational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis. In: Franz-Xaver Kaufmann/ Giandomenico Majone/ Vincent Ostrom (Hrsg.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter, 495-510.
- Ostrom, Elinor, 1989: Microconstitutional Change in Multiconstitutional Political Systems. In: *Rationality and Society* 1, 11-49.
- Ouchi, William G., 1980: The Transmission of Control Through Organizational Hierarchy. In: Daniel Katz/ Robert L. Kahn/ J. Stacy Adams (Hrsg.), *The Study of Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 240-256.

- Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: *International Organization* 42, 427-460.
- Raiffa, Howard, 1982: *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rhodes, R. W. A., 1981: *Control and Power in Central-Local Governmental Relations*. Westmead: Gower.
- Sawyer, Jack/ Harold Guetzkow, 1965: Bargaining and Negotiation in International Relations. In: Herbert C. Kelman (Hrsg.), *International Behavior*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 466-520.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Komplexität als Schranke politischer Planung. In: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozeß*, Frankfurt: Suhrkamp, 73-113.
- Scharpf, Fritz W., 1974: *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*. Göttingen: Schwarz.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Deutscher Föderalismus und Europäische Gemeinschaft im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 29, 6-41.
- Scharpf, Fritz W., 1988a: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: *Politische Vierteljahresschrift - Sonderheft* 19, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121-162.
- Scharpf, Fritz W., 1990: Games Real Actors Could Play: The Problem of Connectedness. MPIFG Discussion Paper 90/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Interessenkonstellationen und die Leistungsfähigkeit von Verhandlungssystemen. MPIFG Discussion Paper 91/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (im Erscheinen).
- Scharpf, Fritz W./ Arthur Benz, 1991: *Zusammenarbeit zwischen den nord-deutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Schelling, Thomas C., 1960: *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schofield, Norman/ Michael Laver, 1985: Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments, 1945-1983. In: *British Journal of Political Science* 15, 143-164.
- Sebenius, James K., 1983: Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. In: *International Organization* 37, 281-316.

- Shepsle, Kenneth A./ Barry A. Weingast, 1987: The Institutional Foundations of Committee Power. In: *American Political Science Review* 81, 85-104.
- Skinner, Steven J./ Joseph P. Gultinan, 1986: Extra-Network Linkage, Dependence, and Power. In: *Social Forces* 64, 702-713.
- Stein, Arthur, 1980: The Politics of Linkage. In: *World Politics* 32, 62-81.
- Stinchcombe, Arthur L., 1989: An Outsider's View of Network Analysis of Power. In: Robert Perrucci/ Harry R. Potter (Hrsg.), *Networks of Power: Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels*. New York: Aldine, de Gruyter, 119-133.
- Streeck, Wolfgang, 1981: Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Tollison, Robert D./ Thomas D. Willett, 1979: An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations. In: *International Organisation* 33, 425-449.
- Traxler, Franz, 1990: Political Exchange, Collective Action and Interest Governance. Towards a Theory of the Genesis of Industrial Relations and Corporatism. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt a. M./ Boulder, Col.: Campus und Westview, 37-67.
- Trinczek, Rainer, 1989: Betriebliche Mitbestimmung als soziale Interaktion. In: *Zeitschrift für Soziologie* 18, 444-456.
- Tsebelis, George, 1988: Nested Games: The Cohesion of French Electoral Coalitions. In: *British Journal of Political Science* 18, 145-170.
- Tsebelis, George, 1990: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Türk, Klaus, 1978: *Grundlagen einer Pathologie der Organisation*. Stuttgart: Enke.
- Türk, Klaus, 1989: *Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung - Ein Trend-Report*. Stuttgart: Enke.
- Uehara, Edwina, 1990: Dual Exchange Theory, Social Networks, and Informal Social Support. In: *American Journal of Sociology* 96, 521-557.
- Vanberg, Victor, 1982: *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem des korporativen Handelns*. Tübingen: Siebeck.
- Walton, Robert E./ Robert B. McKersie, 1965: *A Behavioral Theory of Labour Negotiations*. New York: McGraw-Hill.
- Warren, Roland L., 1967: The Interorganizational Field as a Focus for Investigation. In: *Administrative Science Quarterly* 12, 396-419.
- Weitbrecht, Hansjörg, 1969: *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie*. Berlin: Duncker und Humblot.

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