

## Kapitel 2

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

*Arthur Benz*

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

### 1 Koordinationsprobleme und Verteilungskonflikte

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

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

### 1.1 Probleme im Stadt-Umland-Verhältnis

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Probleme überregionaler Koordination

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

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

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

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

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

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

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

## 2 Bisherige Kooperationsansätze

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### 3 Möglichkeiten und Grenzen von Kooperation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4 Praktische Vorschläge für eine verbesserte Länderzusammenarbeit

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

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

Regierungschefs und seit 1989 mit der gemeinsamen Kabinettsitzung beschritten wurde.

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

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

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

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

#### 4.1 Grenzüberschreitende Bewältigung interkommunaler Probleme

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

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

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

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

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

## 4.2 Vertragsgemeinschaft zwischen benachbarten Ländern

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

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

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

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

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

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

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

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

## Literatur

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

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