

ARBEITSPAPIERE DES INSTITUTS FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN
DER WESTFÄLISCHEN WILHELMS-UNIVERSITÄT

Nr. 5 März 1985

Heinz Grossekketter

ÖKONOMISCHE ANALYSE DER
INTERKOMMUNALEN KOOPERATION



INSTITUT FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN
AM STADTGRABEN 9
D-4400 MÜNSTER
TEL. (0251) 832891/832801 · TELEX 892529 uni msd

Nr. 5

Ökonomische Analyse der interkommunalen

Kooperation

von

/ Prof. Dr. Heinz Grossekketter

März 1985

Vorläufige Fassung

Heinz Grossekkettler

Ökonomische Analyse der interkommunalen Kooperation

1.	Einführung und Überblick	5
2.	Wesen, Formen und Bedeutung der interkommunalen Kooperation	6
3.	Die längerfristige zwischengemeindliche Zusammenarbeit im Lichte der Kooperationstheorie	18
4.	Die längerfristige zwischengemeinschaftliche Zusammen- arbeit im Lichte der Kollektivgüter- und Föderalismus- theorie und der Neuen Politischen Ökonomie	26
4.1	Konkretisierung von Produktivitätsvorteilen einer interkommunalen Kooperation mit Hilfe der Kollektiv- güter- und Föderalismustheorie	26
4.1.1	Externalitätsparameter und Aggregationsniveau	26
4.1.2	Kostenelastizität, Überfüllungs- und Rivalitäts- parameter	38
4.1.3	Funktionale Kooperation I: Bereitstellung von Klub- kollektivgütern	39
4.1.4	Funktionale Kooperation II: Bereitstellung von Kollektivgütern und Vermeidung von Kollektivschäden bei Nichtexkludierbarkeit	43
4.1.5	Funktionale Kooperation III: Berücksichtigung von externen Effekten	48
4.2	Konkretisierung von Machtvorteilen einer inter- kommunalen Kooperation mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie	52
4.2.1	Kontrollferne	52
4.2.2	Beschränkung der Ausgabenkonkurrenz	57
4.2.3	Marktmacht	61
4.3	Möglichkeiten der Mißbrauchseindämmung	61
5.	Zusammenfassung und Ausblick	65

1. Einführung und Überblick

Gemeinden und Kreise erfüllen in der Bundesrepublik Deutschland einen Teil ihrer Aufgaben nicht unmittelbar, sondern machen von Formen der interkommunalen Kooperation Gebrauch. Vorbehaltlich einer noch zu leistenden Konkretisierung soll hierunter

o eine nicht nur einmalige, sondern nachhaltige, für eine Vielzahl von Geschäftsvorfällen gedachte und im Idealfall auf Dauer angelegte Zusammenarbeit bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben verstanden werden,

o die sich dadurch auszeichnet, daß die Gemeinden und/oder Kreise ihre Selbständigkeit wahren und im Rahmen der Kooperation Mitsprachemöglichkeiten besitzen, die im Idealfall bis zu einem Vetorecht in wichtigen Angelegenheiten reichen.

Eine so verstandene Kooperation kann sich auf drei Ebenen abspielen:

(1) Die erste Ebene der Zusammenarbeit ist die Kooperation bei der übergemeindlichen Wahrnehmung politischer Interessen. Heute erfolgt dies nur noch gegenüber Bund und Ländern, und zwar durch die (privatrechtlich organisierten) kommunalen Spitzenverbände und die von ihnen geförderten und/oder getragenen Institute¹. Früher spielte diese Art von interkommunaler Kooperation aber auch im internationalen Bereich eine wichtige Rolle. Das herausragende Beispiel hierfür ist die Städtehanse, die sich unter Führung Lübecks im 13. Jahrhundert aus einer Kaufmannsgenossenschaft — der Genossenschaft der Gotlandfahrer — entwickelt hat und in ihrer Glanzzeit ca. 200 See- und Binnenstädte von der Zuidersee bis zum Finnischen Meerbusen umfaßte. Ihr Ziel war es, Privilegierungsverhandlungen mit den Fürsten zu führen, den Ost-West-Fernhandelsweg offen und sicher zu halten und die Kaufleute durch gemeinsame Einrichtungen — vor allem durch die mit Wertzöllen

¹Übersicht: A. Leidinger: Die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung im Bund und in den Ländern, in: J. Jekewitz, M. Melzer, W. Zeh (Hrsg.), Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates. Festschrift für Friedrich Schäfer, Opladen 1980, S. 162 ff., sowie W. Roters: Die Beteiligung der Kommunen an höherstufigen Entscheidungsprozessen, in: G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1: Grundlagen, Berlin - Heidelberg - New York 1981, S. 288 ff., und H. Siepmann: Wissenschaftliche Beratung der Kommunen, in: G. Püttner, ebenda, S. 37 ff.

("Schoß") und Umlagen finanzierten Kontore — zu unterstützen¹.

(2) Die zweite Ebene der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit ist die Kooperation von Unternehmen des privaten Rechts, deren Träger ganz oder teilweise die Kommunen sind. Beispiele hierfür finden sich vor allem in der kommunalen Elektrizitätswirtschaft, man denke z.B. an Einrichtungen wie das Gemeinschaftskraftwerk Mainz-Wiesbaden AG².

(3) Die dritte Ebene der Zusammenarbeit ist die Kooperation im Rahmen der kommunalen Leistungserstellung i.e.S. Hierbei spielen öffentlich-rechtliche Kooperationsformen eine bedeutende Rolle.

Diese zuletzt genannten öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Sie sollen zunächst systematisch erläutert und sodann in den Rahmen der ökonomischen Kooperationstheorie einerseits und der Theorie der Kollektivgüter andererseits eingeordnet werden (Stichworte: Probleme funktionaler Gruppen, finanzwirtschaftliche Föderalismus-theorie, Neue Politische Ökonomie). Dabei wird sich zeigen, daß die interkommunale Kooperation oftmals einen ambivalenten Charakter hat: Mit den mit ihrer Hilfe realisierbaren Produktivitäts-vorteilen (real economics) sind nicht selten auch Machtvorteile (pecuniary economics) im Wettbewerb der Verwaltungseinheiten um Mittel verbunden, die aus volkswirtschaftlicher Sicht bedenklich erscheinen, weil sie für sich genommen Input- und/oder Outputinef-fizienz zur Folge haben. Deshalb werde ich auch auf diese Macht-mißbrauchsmöglichkeiten eingehen und abschließend fragen, wie man versuchen kann, sie zu begrenzen.

2. Wesen, Formen und Bedeutung der interkommunalen Kooperation

Die eingangs vorgetragene Kooperationsdefinition war lediglich eine

¹Vgl. O. v. Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht. Erster Band: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, Graz 1954 (unveränderter Nachdruck der 1. Aufl., Berlin 1868), S. 463 ff., und K. Pagel: Die Hanse, neubearb. von F. Naab, Braunschweig 1983 vor allem S. 28 ff., S. 48 ff., S. 66 ff. und S. 93 ff.

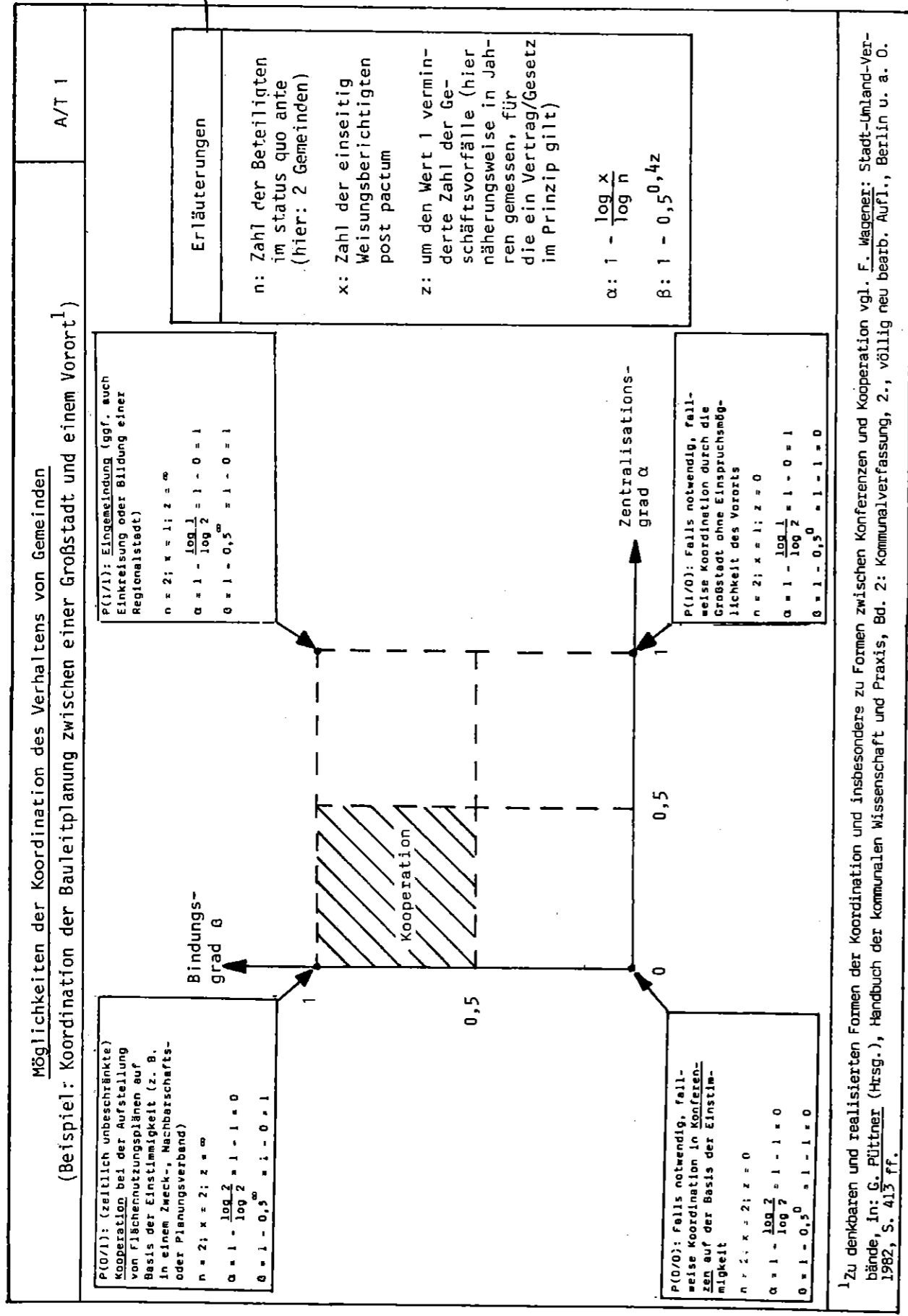
²Vgl. Verband kommunaler Unternehmen e.V. (Hrsg.): Praxis der Kooperation. Handbuch für kommunale Versorgungsunternehmen, Köln-Marienburg, o.J. (Ergänzungswerk, Stand 1984), Abschnitt B II. Dieses Buch wird hinfort folgendermaßen zitiert: VKU, Kooperationshandbuch.

Nominaldefinition, die den Begriff "Kooperation" mit anderen Worten umschreibt. Will man feststellen, ob ein Vertrag zwischen zwei oder mehr Kommunen wirklich ein Kooperationsvertrag ist, muß man diese Nominaldefinition durch eine Operationaldefinition ergänzen, d. h. durch eine Vorschrift, die angibt, welche Verfahrensschritte man durchlaufen muß, um einen Kooperationsvertrag als solchen zu identifizieren. Solch eine Operationaldefinition soll nun anhand von A/T 1 (S. 8) und mittels eines Beispiels erläutert werden, in dem gezeigt wird, welche Möglichkeiten es gibt, die Bauleitplanung zweier Gemeinden — einer Großstadt und eines ihrer Vororte — aufeinander abzustimmen (d.h. im Sinne gemeinsamer Ziele zu koordinieren)¹.

Stellen wir uns also vor, wir wollten analysieren, ob ein Koordinationsvertrag zwischen diesen beiden (im Status quo ante selbständigen) Gemeinden ein Kooperationsvertrag ist. A/T 1 sagt uns, daß wir dann auf die Ausprägungsgrade zweier Eigenschaftsvariablen von Koordinationsmethoden schauen müßten: auf den Zentralisationsgrad h und den Bindungsgrad β .

Der Zentralisationsgrad h beschreibt, ob das Verhalten der Beteiligten in einem Koordinationsvertrag eher autoritär ($h = 1$) oder eher partizipativ geregelt wird ($h = 0$). Sein Wert muß aufgrund einer Analyse der einzelnen Passagen eines Vertrages festgestellt werden: Haben autoritäre Regelungen, die nur einem Vertragspartner (und zwar stets demselben) Weisungsrechte zubilligen einen Anteil von 100 %, gilt $h = 1$; kommen solche einseitigen Anordnungsbefugnisse dagegen nicht vor oder sind sie ausgewogen zwischen den Beteiligten verteilt, gilt $h = 0$. Werte zwischen 1 und 0 sind denkbar und vor allem dann zu erwarten, wenn in einem Koordinationsvertrag unterschiedliche Sachverhalte geregelt werden, von denen die Partner verschieden stark berührt werden und bei denen ihr Engagement und ihr Informationsstand differiert. Näherungsweise kann dies in einfachen Fällen durch die in A/T 1 angegebene Formel ausgedrückt werden. Für kompliziertere Fälle gibt es ebenfalls eine Lösung; auf diese braucht hier aber nicht eingegangen zu werden.

¹Abbildungen und Tabellen werden gemeinsam durchnummeriert und mit "A/T" bezeichnet: A/T 1, A/T 2, ...



Der Bindungsgrad β zeigt, für wie lange sich die Parteien in einem Koordinationsvertrag wirtschaftlich (und im öffentlichen Bereich dann oft auch rechtsverbindlich) binden. Eine hierfür verwendbare Meßzahl ist die Zahl der aufeinanderfolgenden Einzelaktivitäten ("Geschäftsvorfälle"), auf die sich der Vertrag bezieht. Näherungsweise kann man auch die Zahl der Laufzeitjahre ansetzen. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß man bei einem einzigen, einmaligen Geschäftsvorfall schlechterdings nicht von einer "Zukunftsbindung" reden könnte, wird in der Näherungsformel, die in A/T 1 angegeben ist, der erste Geschäftsvorfall (bzw. die für seine Abwicklung benötigte Zeit) allerdings abgezogen. Der Bindungsgrad nimmt deshalb bei einer einmaligen Koordinationsaktivität den Wert 0 und bei Verträgen mit mehr als 10 Jahren Laufzeit schon fast den Wert 1 an (den er exakt erst bei $z = m$ erreicht). Der Exponent 0,4 z wird verständlich, wenn man einmal annimmt, daß die Abwicklung einer Einzelaktivität 6 Monate dauert und daß ein Vertrag eine Laufzeit von insgesamt 3 Jahren hat. Dann gilt $z = 2,5$ und folgt $\beta = 1 - 0,5^1 = 0,5$. Der Kooperationsbereich (für den gemäß der in A/T 1 aufgeführten Operationaldefinition gilt, daß $h < 0,5$ und $\beta \geq 0,5$) beginnt in der β -Richtung also bei Verträgen mit einer Laufzeit von etwa 3 Jahren. Das sind Verträge, die den Prognosebereich der mittelfristigen Finanzplanung in der Regel überschreiten und deshalb als "langfristig" bezeichnet werden können.

Mit Hilfe des Zentralisations- und des Bindungsgrades kann man den Begriff "Kooperation" nun folgendermaßen operationalisieren: Kooperation liegt vor, wenn für die Koordinationsmethode gilt, daß $\alpha < 0,5$ und $\beta \geq 0,5$.

Weder der Zentralisationsgrad der Weisungsrechte α noch der Bindungsgrad β sagen etwas über die Kooperationsintensität in einem Bereich oder den Kooperationsumfang und die Kooperationsbedeutung aus. α und β charakterisieren einen Vertrag vielmehr lediglich als einen Kooperationsvertrag und ermöglichen es damit, solche Verträge auch statistisch zu erfassen. Sowohl die Kooperationsintensität als auch der Kooperationsumfang und die Kooperationsbedeutung bleiben dabei aber unspezifiziert. Diese Größen müssen deshalb ge-

trennt erhoben werden, wenn nur erst einmal mit Hilfe der α - und β -Werte festgestellt worden ist, daß überhaupt ein Kooperationsvertrag vorliegt.

Während der Bindungsgrad β die zeitliche Dimension einer Festlegung beschreibt, ist die Kooperationsintensität K_I (auch: Regulationsintensität) eine sachlich orientierte Meßzahl, die zwischen 0 und 1 schwanken kann und anzeigt, wieviel Prozent der Einzelverrichtungen in einem Sachbereich von einem Kooperationsvertrag detailliert geregelt werden. Ist die Kooperationsintensität eng ($K_I = 1$), so ist im Vertragswerk gleichsam alles vorgeplant und bleibt dem Beteiligten kaum Luft für eigene Ad-hoc-Entscheidungen. Anders als bei niedrigen Intensitätsgraden, ist die Flexibilität dann sehr stark eingeschränkt.

Der Kooperationsumfang K_U einer bestimmten Art von Kooperation für eine bestimmte Gemeinde ist eine Zahl, die ebenfalls nur Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann. Sie zeigt an, wieviel Prozent der Wertschöpfung dieser Gebietskörperschaft von dem in Rede stehenden Kooperationsvertrag erfaßt werden. Ein Hilfsindikator zur ihrer Messung ist der Anteil der Zahlungen, die im Rahmen eines bestimmten Kooperationsvertrages geleistet werden, an den (bereinigten) Gesamtausgaben der betrachteten Gebietskörperschaft.

Die Kooperationsbedeutung K_B schließlich ist eine umfassende Kennzahl, die sich als Produkt aus dem Bindungsgrad, der Kooperationsintensität und dem Kooperationsumfang ergibt. Sie erreicht ihren Maximalwert 1 bei sehr langfristigen Kooperationsverträgen großen Umfangs und hoher Intensität und nimmt den Minimalwert 0 an, wenn entweder β oder K_I oder K_U den Wert 0 haben.

Nachdem geklärt ist, was unter Kooperation, Kooperationsintensität, Kooperationsumfang und Kooperationsbedeutung verstanden werden soll, wende ich mich nun dem Zustandekommen von Kooperationsverträgen, den Kooperationsformen und einer globalen Abschätzung der Bedeutung bestimmter Kooperationsformen im kommunalen Bereich zu.

Es gibt im Prinzip vier Wege der Entstehung einer interkommunalen Kooperation:

- (1) Zwei oder mehr in der Regel benachbarte Gemeinden, die vorher jeweils fallweise in Konferenzen zusammengearbeitet haben, schaffen sich eine vertragliche Basis für ihre zukünftige Zusammenarbeit und bewirken damit längerfristige Bindungen von fühlbarer wirtschaftlicher Bedeutung. Das wäre eine Entwicklung aus dem Teilraum mit dem Eckpunkt $P(0/0)$ in den Teilraum mit dem Eckpunkt $P(0/1)$ und dürfte der häufigste Fall des Entstehens von Kooperationsbeziehungen sein.
- (2) Diesem Fall sehr ähnlich ist der zweite Weg: die Entstehung einer Kooperation, der keine fallweise Zusammenarbeit in Konferenzen vorausgegangen ist. So etwas kommt vor, wenn Gemeinden mit neuen oder vielleicht vorher vom Land wahrgenommenen Aufgaben konfrontiert werden, dürfte aber deutlich seltener als der erste Weg sein.
- (3) Eine dritte Möglichkeit der Kooperationsentstehung ist noch seltener und ergibt sich aus der Rückgängigmachung von Eingemeindungen oder Einkreisungen, wie sie in der Folge von Gebietsreformen teilweise vorgekommen ist. Die Wegrichtung verläuft hier von $P(1/1)$ nach $P(0/1)$. In solchen Fällen kann man erwarten, daß zumindest über manche Bereiche von Übergemeindlicher Bedeutung kooperativ entschieden wird.
- (4) Ein vierter denkbarer Weg wäre die Auflösung eines einseitigen Dominanzverhältnisses, also der Weg von $P(1/0)$ nach $P(0/1)$. Diese einseitige Dominanz, die es im Mittelalter — allerdings meist in Form von längerfristigen Bindungen — häufig gab¹, sollte heute eigentlich nicht mehr vorkommen (dieser Teilraum in A/T 1 ist deshalb eingeklammert); sie existiert im Verhältnis von attraktiven Großstädten zu ihrem Umland aber gleichwohl. Ist das der Fall, ist es jedoch fraglich, ob sich der stärkere Partner freiwillig auf ein Kooperationsverhältnis einläßt. Der Staat könnte im Prinzip in solchen Fällen eine Zwangskooperation anordnen. Hierauf soll an dieser Stelle noch nicht näher eingegangen werden; es sei lediglich bereits darauf hingewiesen, daß es die Zwangskooperation sowohl zwischen

¹ O. v. Gierke (a.a.O., S. 307) berichtet z.B., daß vor allem im 12. und 13. Jahrhundert alle großen Reichsstädte und auch viele Landstädte Herrschaftsrechte über die umliegenden Dörfer und kleineren Städte erwarben.

einzelnen Bürgern (öffentlich-rechtliche Genossenschaften) als auch zwischen Gemeinden gibt (Pflichtverbände).

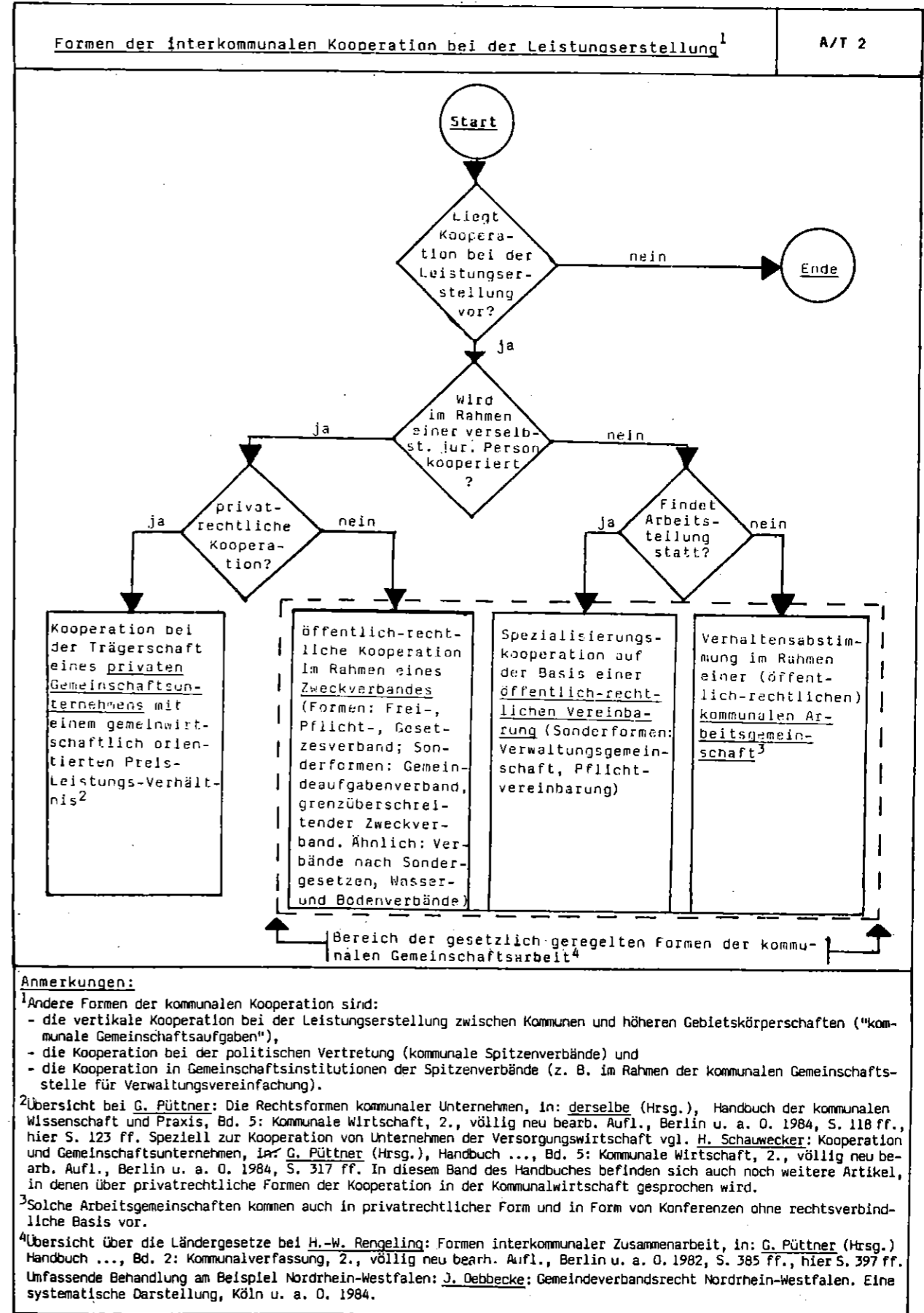
Die Formen, in denen kooperiert wird, sind in A/T 2 (S. 13) dargestellt. Man kann sie mit Hilfe dreier Fragen unterscheiden.

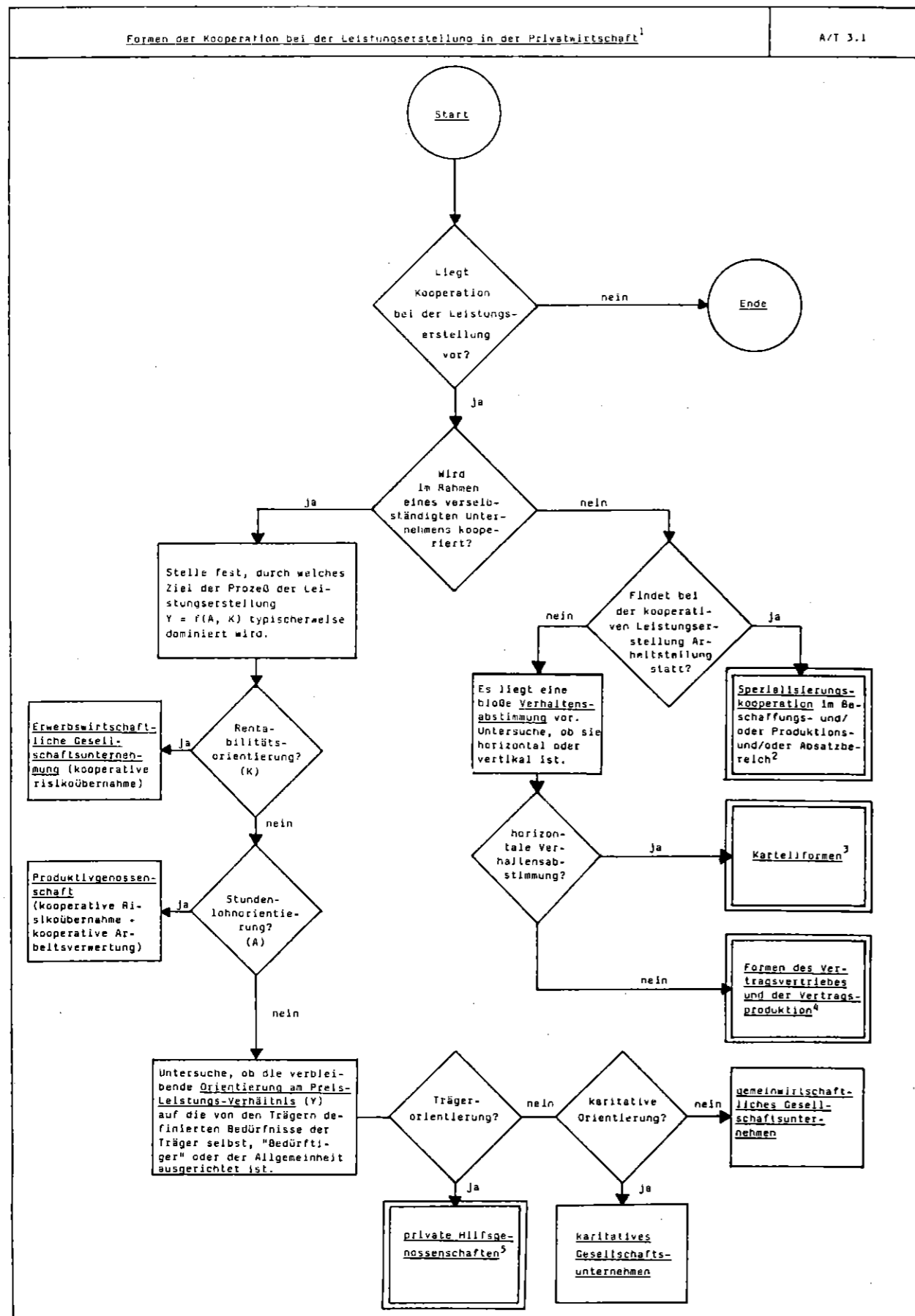
Die erste dieser Fragen lautet: "Wird im Rahmen einer verselbständigten juristischen Person kooperiert?" Ist das der Fall, kommt — das zeigt Frage 2 — eine Kooperation in privatrechtlichen Gemeinschaftsunternehmen (vorwiegend in der Rechtsform der GmbH, oft auch der AG) in Betracht oder eine solche in der Form des Zweckverbandes, d.h. einer öffentlich-rechtlichen Kooperationsform mit eigener Rechtsfähigkeit, Dienstherrenqualität und Satzungsgewalt¹. Die Kooperation in privatrechtlichen gemeinwirtschaftlichen Gesellschaftsunternehmen kann als eine Form der bedenklichen "Flucht aus dem Budget" betrachtet werden², soll hier aber nicht näher untersucht werden, da ihre Hauptprobleme auch bei der Besprechung der Zweckverbände verdeutlicht werden können. Immerhin sei ein Blick auf A/T 3 (S.14f) geworfen: Hier wird die Vielfalt der privatwirtschaftlichen Kooperationsformen dargestellt und wird gleichzeitig verdeutlicht, daß Gemeinschaftsunternehmen von Gemeinden ihrerseits wiederum untereinander kooperieren und dabei nicht selten in die Nähe horizontaler und/oder vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen geraten können.

Die dritte Differenzierungsfrage in A/T 2 führt zu einer weiteren Untergliederung derjenigen Kooperationsformen, bei denen kein eigenständiges Rechtsgebilde entsteht. Ist diese Art der Kooperation arbeitsteilig — d.h. übernimmt Gemeinde A Aufgaben der Gemeinde B —, so ist die hierfür vorgesehene rechtliche Basis eine sogenannte öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Es gibt sie in zwei Formen: Bei der mandatierenden Vereinbarung übernimmt die Gemeinde A die Aufgabenerfüllung für B, ohne daß deren Rechte und Pflichten berührt werden. A handelt also für (und meist auch auf Kosten von) B, B kann aber z.B. durchaus weitere Einrichtungen gleicher Art betreiben. Bei der delegierenden Vereinbarung gehen die Zuständigkeiten von B dagegen auf A über. Hier handelt A im

¹Vgl. J. Debbecke, a.a.O., S. 100.

²Zu Vorgängen dieser Art vgl. Chr. Smekal: Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977.





Anmerkungen: A/T 3.2

1. Die Formen der zwischenbetrieblichen Kooperation sind doppelt umrahmt. Eine Art der Kooperation, die nicht unmittelbar auf die Leistungserstellung gerichtet ist, ist die überbetriebliche Kooperation bei der politischen Vertretung (Wirtschaftsverbände).
2. Literatur hierzu in: E. Herresthal: Die Praxis der Mittelstandskooperationen nach § 5b GWB. Auslegung und Anwendung der Kooperationserleichterungen nach § 5 GWB und ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Unternehmen, Berlin 1983.
3. Übersicht in: E. Tuchtfeldt, Artikel: "Kartelle", in: HdWW, Band 4, Tübingen u.a.O. 1978, S. 445 ff.
4. Überblick in: D. Ahlert (Hrsg.): Vertragliche Vertriebssysteme zwischen Industrie und Handel. Grundzüge einer betriebswirtschaftlichen, rechtlichen und volkswirtschaftlichen Beurteilung, Wiesbaden 1981.
5. Überblick: E. Boettcher: Die Genossenschaften in der Marktwirtschaft. Einzelwirtschaftliche Theorie der Genossenschaft, Tübingen 1980, und H. Grossekketter: Ordnungspolitisch legitimierte Genossenschaftsaufgaben, in: W. Jäger und H. Pauly (Hrsg.): Genossenschaften und Genossenschaftswissenschaft. Systematische, strukturelle und ordnungspolitische Aspekte des Genossenschaftswesens, Freundesausgabe für Erik Boettcher zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 1984, S. 57 ff.

eigenen Namen und kann häufig auch Satzungen für das Gebiet aller beteiligten Gemeinden erlassen¹. In beiden Fällen ergeben sich Auswirkungen für Dritte, vor allem natürlich die jeweiligen Gemeindebürger.

Findet zwischen den betreffenden Kommunen keine Arbeitsteilung statt, ist gesetzlich die Möglichkeit vorgesehen, eine kommunale Arbeitsgemeinschaft zu gründen. Diese soll nicht selbst Aufgaben wahrnehmen und auch keine Rechtswirkung gegenüber Dritten — insbesondere den Bürgern — entfalten, sondern soll die Aufgabenerfüllung durch die beteiligten Kommunen unterstützen². Die Arbeitsgemeinschaft ist deshalb hauptsächlich ein Abstimmungs- und Beratungsgremium, das nur die Beteiligten selbst zu binden vermag.

Die Kooperationsformen: "Zweckverband", "öffentlich-rechtliche Vereinbarung" und "Arbeitsgemeinschaft" sind in Gesetzen der Flächenländer geregelt, die aus dem ehemaligen Reichszweckverbandgesetz hervorgegangen sind. Zur Bedeutung dieser Kooperationsformen ist global folgendes zu sagen:

(1) Zweckverbände spielen vor allem im Sparkassen- und im Schulwesen (als Schulträger) eine bedeutsame Rolle, und zwar namentlich dort, wo es — wie etwa in Bayern — noch sehr kleine Gemeinden gibt. Weitere Haupttätigkeitsgebiete sind die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung (speziell auch in der Sonderform der Wasser- und Bodenverbände), Gebiete also, in denen oft externe Effekte eine Rolle spielen und kapitalintensive Einrichtungen erforderlich sind. Ende der 70er Jahre gab es nach der Finanzstatistik ohne Sparkassenverbände in der Bundesrepublik etwa 3800 Zweckverbände und ähnliche juristische Personen zwischengemeinschaftlicher Zusammenarbeit³. Das Volumen der (bereinigten) Gesamtausgaben dieser Zweckverbände betrug 1978 zwar nur 5,6 Mrd DM, also etwa 4,3 % der Gesamt-

¹Vgl. J. Oebbecke, a.a.O., S. 118.

²Vgl. ebenda, S. 114.

³Vgl. M. Reidenbach: Bedeutung und Finanzen der kommunalen Zweckverbände und anderer juristischer Personen zwischengemeinschaftlicher Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für kommunale Finanzen, 31. Jg. (1981), S. 8 ff. (Heft 1) und S. 29 ff. (Heft 2), hier S. 31.

ausgaben der Gemeinden¹; ihre Bedeutung in Teilbereichen ist jedoch erheblich. So finanzierten Zweckverbände 1977 z.B. fast ein Viertel aller Investitionen im Bereich der Wasserversorgung². Die Refinanzierung der Zweckverbände erfolgt überwiegend über Umlagen unter den beteiligten Gemeinden³.

(2) Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen werden von der Finanzstatistik nicht erfaßt. Bei einer Umfrage, die das Freiherr-vom-Stein-Institut an der Universität Münster bei allen nordrhein-westfälischen Kreisen durchgeführt hat, ergab sich bei den zwischen Ende 1978 und Anfang 1982 abgeschlossenen Verträgen ein Schwerpunkt bei folgenden Aufgabenbereichen⁴: Wahrnehmung der Überwachungstätigkeit des (vor der Funktionalreform beim Regierungspräsidenten angesiedelten) Amtsapothekers, Katastrophenschutz, Jugendamtsaufgaben (Adoptionsvermittlung, Erziehungsberatung, Jugendschutz), Vormundschafts- und Pflegschaftssachen sowie Führung von Sonder- und vor allem Musikschulen. Die Antworten waren nicht repräsentativ, und deshalb hat es auch keinen Zweck, Kennzahlen zu errechnen; die Aufzählung zeigt aber immerhin typische Tätigkeitsgebiete. Außerdem wurde deutlich, daß nicht alle öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen als "Kooperationsverträge" klassifiziert werden können: Bei delegierenden Vereinbarungen liegen nicht selten kurzfristige Betriebsführungsverträge ($\alpha > 0,5/\beta < 0,5$) oder längerfristige Beherrschungsverträge ($\alpha > 0,5/\beta > 0,5$) vor⁵.

(3) Über die Verbreitung kommunaler Arbeitsgemeinschaften weiß man eigentlich nur, daß diese Kooperationsform selten ist⁶. Das liegt zum Teil daran, daß sie in Konkurrenz zur privatrechtlichen BGB-Gesellschaft steht (mit der die Gemeinden die gleichen Rechtswirkungen erzeugen können), mehr aber noch daran,

¹Vgl. M. Reidenbach, a.a.O., S. 12.

²Vgl. ebenda, S. 30.

³Vgl. ebenda.

⁴Vgl. A. Schink: Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 37. Jg. (1982), S. 769 ff., hier S. 770 ff.

⁵Vgl. M. Düchting: Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Kommunen. Eine empirische Analyse im Lichte der Föderalismus- und Kooperations-theorie, unveröffentlichte Diplomarbeit, Münster 1983, S. 66.

⁶Vgl. J. Oebbecke, a.a.O., S. 115.

daß die kommunale Praxis rechtsunverbindliche Kooperationsformen in Form von Arbeitskreisen oder Gemeindedirektoren- und/oder Bürgermeistertreffen u.ä.m. bevorzugt¹. Trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit können auf solchen konferenzzähnlichen Treffen aber faktische Bindungen von erheblicher politischer Bedeutung beschlossen und später innerhalb der jeweiligen Gemeinden "durchgedrückt" werden. Inhaltlich geht es dabei meist um eine Vorabstimmung von Planungen. Viele Gemeinderatsmitglieder mögen sich schon gewundert haben, warum Verwaltungen manchen Veränderungswünschen ihrer eigenen Bürger gegenüber so unflexibel reagieren. Der Grund ist dann nicht selten in einer solchen Vorabstimmung und darin zu sehen, daß die beteiligten Unterhändler es als persönlichen Gesichterverlust empfunden, wenn sie ihre Vereinbarungen nicht durchsetzen können.

Nach diesem Überblick über Wesen, Formen und Bedeutung der interkommunalen Kooperation (speziell der öffentlich-rechtlichen) möchte ich mich nun der Einordnung dieser Art von Zusammenarbeit in die Kooperationstheorie einerseits und die Kollektivgüter- und Föderalismustheorie sowie die Neue Politische Ökonomie andererseits zuwenden.

3. Die längerfristige zwischengemeindliche Zusammenarbeit im Lichte der Kooperationstheorie

Die Kooperationstheorie kann als eine empirisch anwendbare Variante der Spieltheorie — genauer der Theorie der wesentlichen kooperativen Spiele — betrachtet werden². Sie ist ursprünglich

¹Vgl. J. Oebbecke, a. a. O., S. 115.

²Ein Spiel heißt "wesentlich", wenn es wenigstens eine Art der Koalitionsbildung gibt, über die sich die Mitglieder einen Mehrwert im Vergleich zur Summe dessen verschaffen können, was sie jeweils einzeln erzielen könnten (vgl. z.B. G. Owen: Spieltheorie, Berlin u.a.O. 1971, S. 163). In solch einem Fall sorgt die Koalitionsbildung also dafür, daß das sich einstellende Kooperationsergebnis mehr ist als die Summe der Teilergebnisse beim isolierten Handel. Ein Spiel heißt andererseits "kooperativ", wenn die Spieler die Möglichkeit haben, "ihre Strategien zu koordinieren und durchsetzbare Übereinkommen zur Durchführung dieser Strategien zu treffen" (A. Rapoport: Mathematische Methoden in den Sozialwissenschaften, Würzburg - Wien 1980, S. 245). Gemäß dieser Definition gibt es auch unwesentliche kooperative Spiele: diejenigen (additiven) Spiele, bei denen Koalitionen genau die Summe derjenigen Auszahlungen erringen können, welche sich die potentiellen Mitglieder auch im Alleingang verschaffen könnten. "Kooperation zum Zwecke der Gewinnerhöhung ist deshalb ohne echten Anreiz, spieltheoretisch sind additive Spiele uninteressant" (J. Rosenmüller: Artikel: "Spieltheorie", in: HdWW, Bd. 7, Stuttgart u.a.O. 1977, S. 177 ff., hier S. 187).

entwickelt worden, um die Probleme besser verstehen zu lernen, die in privaten Hilfspersonalvereinigungen auftreten, und um Organisationshilfen für solche Kooperationsgruppen mit verselbständigten Unternehmen und trägerorientierten Preis-Leistungs-Verhältnissen zu entwickeln¹.

Man kann diese Theorie aber auch auf andere private Kooperationsformen (z.B. Kartelle oder Spezialisierungskooperationen) anwenden und ihr — wie noch gezeigt werden soll — darüber hinaus entnehmen, wann Kooperation unter Gemeinden sinnvoll ist und welche Probleme damit verbunden sind.

Die Kooperationstheorie möchte zunächst einmal klären, wann eine (aus irgendwelchen Gründen bereits existierende) Kooperationsgruppe als stabil (= gleichgewichtig) betrachtet werden kann, d.h., wann diese Gruppe nicht dadurch kleiner wird,

o daß Mitglieder in eine Konkurrenzgruppe abwandern (die auch eine ehemalige Teilgruppe sein kann) oder

o daß sie sich einem individualistischen (unkooperativen) Verhalten zuwenden, das auf Kosten des Gemeinwohls der Gruppe geht.

In einem zweiten Schritt wird dann nach Zusatzbedingungen für die Gründung bisher noch nicht existierender Kooperationsgruppen gefragt.

Bei ihrer Antwort auf die Stabilitätsfrage benutzt die Kooperationstheorie kein bestimmtes spieltheoretisches Lösungskonzept, wenn auch eine Verwandtschaft mit dem Konzept des Kerns feststellbar ist²; man geht aber von der falsifizierbaren Grundvermutung aus,

o daß im Wirtschaftsleben (anders vielleicht als im Familien- oder Vereinsbereich) nicht um des Kooperierens selbst willen kooperiert wird und

o daß Moral oder Solidarität zwar gut und hilfreich sein mögen, im allgemeinen aber nicht zur Stabilisierung von Kooperationsgruppen hinreichen,

o sondern daß sie einer Unterstützung durch materielle Interessen

¹Vgl. A/T 3 und die dort genannte Literatur sowie: E. Boettcher: Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen 1974, und R. Eschenburg: Theorie der genossenschaftlichen Zusammenarbeit, Tübingen 1971.

²Hierzu vgl. z.B. W. Güth: Kooperation in Marktwirtschaften. Eine spieltheoretische Analyse der Koordinationsproblematik, Tübingen 1974, S. 25 ff.

und organisatorische Maßnahmen bedürfen.

Aus dieser, der üblichen ökonomischen Eigennutzannahme entsprechenden Grundüberzeugung folgen zwei spezielle Hypothesen über notwendige Voraussetzungen einer stabilen Kooperation¹:

H1 (Mehrwerterfordernis): Zwischen der (am Mitgliederverlust gemessenen) Stabilität von Kooperationsgruppen einerseits, die ihren Mitgliedern nach deren Überzeugung mehr Vorteile bieten als existierende Konkurrenzgruppen oder individuelles Handeln, und der Stabilität von Kooperationsgruppen andererseits, bei denen eine so definierte Gleichgewichtsfähigkeit nicht vorhanden ist, besteht ein statistisch signifikanter Unterschied, der so bedeutungsvoll ist, daß Gleichgewichtsfähigkeit längerfristig als eine notwendige Kooperationsvoraussetzung angesehen werden muß.

Mit diesem Theorem ist lediglich gesagt, daß eine Kooperationsgruppe materielle (und d.h. letztlich geldwerte) Vorteile bieten muß. Es ist aber noch nicht gesagt, woraus ein solcher Kooperationsmehrwert entspringen kann. Hierauf wird noch einzugehen sein. Generell kann man zwei Quellen unterscheiden: Produktivitätsvorteile und Machtvorteile.

Produktivitätsvorteile einer Kooperation sind realer Natur und vergrößern das Sozialprodukt, gehen also nicht zu Lasten Dritter. Ihre Realisation ist aus volkswirtschaftlicher Sicht ceteris paribus erwünscht.

Machtvorteile sind dagegen pekuniärer Natur und führen lediglich zu einer Umverteilung des gegebenen Sozialprodukts (und manchmal auch zu dessen Minderung), zu einem Kooperationsmehrwert also, der auf Kosten Dritter erzielt wird. Solche Vorteile müssen aus der Sicht des Volkswirts nicht unbedingt unerwünscht sein, sind es aber häufig.

Man kann somit zusammenfassend sagen, daß das Postulat der Gleichgewichtsfähigkeit von einer Kooperation verlangt, daß sie Produktivitäts- und/oder Machtvorteile bietet. Dies gilt, so meine ich, auch für die interkommunale Kooperation, und es wird deshalb zu

¹Vgl. zu folgenden H. Grossekketter: Die volkswirtschaftliche Problematik von Vertriebskooperationen. Zur wettbewerbspolitischen Bedeutung von Vertriebsbindungs-, Alleinvertriebs-, Vertragshändler- und Franchisesystemen, in: ZfgG, Bd. 28 (1978), S. 325 ff., hier speziell S. 347 ff.

zeigen sein, aus welchen Quellen solch ein Kooperationsmehrwert stammen kann. Zunächst soll jedoch die zweite Voraussetzung einer stabilen Kooperation besprochen werden:

H2 (Organisationserfordernis): Zwischen der Stabilität von gleichgewichtsfähigen Kooperationsgruppen, die erfolgreiche Lösungen für bestimmte (noch aufzuzählende) Organisationsdilemmata gefunden haben, und der Stabilität der sonstigen Kooperationsgruppen besteht ein statistisch signifikanter Unterschied, der so bedeutend ist, daß das Fehlen einer stabilitätsorientierten Organisation längerfristig jedenfalls dann als eine schwere Gefahr für den Bestand der Kooperation betrachtet werden muß, wenn mit der Mitgliedschaft in der Kooperation auch unangenehme Verpflichtungen (wie z.B. Beitragszahlungen) verknüpft sind. Diese Gefahr pflegt sich darin zu manifestieren, daß zunehmend mehr Mitglieder den ihre Moral herausfordernden Konflikt zwischen individueller und kollektiver Rationalität zu Lasten letzterer lösen, so daß ein sogenanntes Kooperationsversagen eintritt: Eine an sich gleichgewichtige Kooperation kommt nicht zustande oder zerfällt.

Die Formen, in denen sich dieses Kooperationsversagen bemerkbar macht, lassen sich spieltheoretisch als Varianten eines n-Personen-Gefangenendilemmas darstellen ($n \geq 2$)¹.

Bekanntere Erscheinungsformen solcher Organisationsdilemmata sind:

- o das Schwarzfahrerproblem (trotz potentieller kollektiver Vorteilhaftigkeit keine Güterbereitstellung, da jeder hofft, daß er ohne eigenen Beitrag in den Genuß eines von anderen finanzierten Kollektivgutes kommen kann),
- o das Allmendeproblem (trotz potentieller kollektiver Vorteilhaftigkeit keine Rücksichtnahme auf die Umwelt, weil jeder den eigenen Schädigungsbeitrag für unerheblich hält und hofft, daß die jeweils anderen Rücksicht nehmen),
- o das Überrumpelungsproblem (trotz potentieller kollektiver Vorteilhaftigkeit keine gegenseitige Abstimmung der jeweiligen Interessen, weil jede Partei hofft, die jeweils anderen zur Hin- nahme eines *Fait accompli* bewegen zu können) und

¹Vgl. hierzu: M. Fritsch: Ökonomische Ansätze zur Legitimation kollektiven Handelns Berlin 1983, S. 82 ff.

o Erpresserproblem (trotz potentieller kollektiver und individueller Vorteile kein Abschluß einer Übereinkunft, weil Beteiligte auf dem Wege selbstschädigender Drohungen bessere Terms of trade für sich — d.h. einen höheren Anteil am Kooperationsmehrwert — zu erreichen versuchen).

Die organisatorische Bewältigung solcher Dilemmata ist nicht immer möglich und häufig mit Transaktionskosten verbunden (vor allem in Form von Exklusionskosten). Treten solche Kosten auf, muß der Kooperationsmehrwert so groß sein, daß die Gleichgewichtsfähigkeit der Kooperation auch nach Abzug der Kooperationskosten noch gewährleistet ist, daß der Nettokooperationsmehrwert also nicht negativ wird.

Die in H1 (Mehrwertfordernis) und H2 (Organisationserfordernis) genannten Voraussetzungen für die Stabilität existierender Kooperationsgruppen sind zumindest auf kürzere Sicht hinreichend (ihre Erfüllung führt also zur Stabilität) und vermutlich auch notwendig (so daß man bei Stabilität immer auch feststellen wird, daß die genannten Voraussetzungen erfüllt sind); auf längere Sicht tritt aller Erfahrung nach aber ein weiteres Stabilitätserfordernis hinzu, das vom Gerechtigkeitstheorem beschrieben wird:

H3 (Gerechtigkeitserfordernis): Zwischen der Stabilität von gleichgewichtsfähigen und stabilitätsorientiert organisierten Kooperationsgruppen, in denen bestimmten, formalen Gerechtigkeitskriterien Genüge getan wird, und solchen Gruppen, in denen die Verteilung der Nutzen-Kosten-Relationen unter den Mitgliedern nach deren Meinung sehr ungleich ist, besteht ein statistisch signifikanter Unterschied: Gruppen, bei denen die Nettovorteile sehr ungleich verteilt sind, drohen längerfristig an Verteilungskonflikten zu scheitern, und deshalb kommt Kooperationsversagen bei ihnen vergleichsweise häufig vor.

Um solchen Verteilungskonflikten vorzubeugen, wird in der Praxis des Kooperationsmanagements gern von verteilungspolitischen Routineregeln Gebrauch gemacht, die den Mitgliedern eine annähernde Gleichheit der Nutzen-Kosten-Relationen signalisieren sollen, objektiv gesehen aber zum Teil nur Ausdruck von Verschleierungstaktiken sind. Abstrakt formuliert, gehören hierzu Maximen wie "schematische (nicht unbedingt aber auch materielle) Gleichbehandlung",

"Besitzstandswahrung", "Unschärfe von Zielbeschreibungen" (damit jeder denkt, speziell seine Ziele seien berücksichtigt) und "zweckmäßige Verzerrung von schwer kontrollierbaren Schätzungen"¹.

Speziell bei der Gemeindekooperation findet man häufig Regeln wie z.B.:

- o gleiche Preise für alle Mitglieder (obwohl frei Empfänger geliefert wird und die Transportkosten unterschiedlich sind);
- o mengenabhängige Fixkostenverrechnung im Wege einer Durchschnittskostenpreisbildung (obwohl die Fixkosten nur von den angemeldeten längerfristigen, nicht jedoch von den tatsächlich bezogenen kurzfristigen Mengen abhängen);
- o gleiche Stimmen für alle (obwohl größere Mitglieder dadurch möglicherweise benachteiligt werden);
- o Bildung gleich mächtiger und in sich jeweils relativ homogener Untergruppen mit paritätischer Gremienbesetzung (obwohl die größeren Mitglieder auch hierdurch möglicherweise benachteiligt werden);
- o Gremienvergrößerung (statt -konstanz) bei Aufnahme neuer Mitglieder (zur Wahrung von als "Besitzstand" empfundenen absoluten Delegiertenzahlen, und das auch dann, wenn die Abstimmungen dadurch schwieriger werden und eine Repräsentation aller Gemeinden auch bei Verkleinerung der Zahl der Abgeordneten pro Gemeinde möglich gewesen wäre);
- o Propagierung unscharfer Förderziele wie etwa: "Vertretung gemeinsamer Belange gegenüber staatlichen Stellen" und Verzicht auf jährliche Konkretisierung dieser Ziele in einem Förderplan (obwohl die Breite und Tiefe der Mitgliederförderung damit praktisch unüberprüfbar wird)² und
- o Überschätzung der Kosten von Projekten, deren Fortführung oder Bewilligung als sicher gilt, sowie Unterschätzung der Kosten von in dieser Hinsicht unsicheren Projekten, und analoge Behandlung der Nutzenschätzungen.

Ein Beispiel, das in Anlehnung an einen praktischen Fall konstru-

¹ Ähnlich F. W. Scharpf: Politische Planung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Festschrift Schäfer, a.a.O. (Fn 1, S. 5), S. 93 ff., hier S. 99.

² Zur Forderung nach Aufstellung eines jährlichen Förderplans vgl. E. Boettcher: Die Problematik der Operationalisierung des Förderauftrags in Genossenschaften: Förderplan und Förderbericht, in: ZfgG, Bd. 29 (1979), S. 198 ff.

iert worden ist, möge die zuerst genannten vier Regeln verdeutlichen¹: In einem Zweckverband, der zur Wasserversorgung eines größeren Gebietes gegründet worden ist, gibt es drei Gruppen, deren erste lediglich aus einer Großstadt besteht, während alle Mittelstädte die Gruppe 2 und alle restlichen Mitglieder die Gruppe 3 bilden. Alle Gruppen haben jeweils 1/3 der Stimmen, obwohl die Großstadt — gemessen an ihrer Kapitaleinlage — damit unterrepräsentiert ist. Die jeweils erforderliche Kapitaleinlage wird auf der Basis der längerfristigen Grenzkosten (= Kapazitätsgrenzkosten) nach der bestellten (nicht: tatsächlich abgenommenen) Menge berechnet. Dies ist ein in Litern pro Sekunde ausgedrücktes Bezugsrecht, das für einen Zeitraum von fünf Jahren gilt. Das Stimmrecht ist gruppenintern dem Bezugsrecht proportional, wird zwischen den Gruppen aber so gewichtet, daß die drei Mitgliedergruppen gleich mächtig sind. Die Arbeitspreise pro tatsächlich bezogenem Liter sind für alle Mitglieder frei Haus gleich hoch, obwohl die Transportkosten stark differieren. Sie werden als durchschnittlicher Grenzkostenpreis berechnet.

Sind die eben genannten Erfordernisse (Mehrwert, Organisation, Gerechtigkeit) erfüllt, ist nach H1 bis H3 zu erwarten, daß die Kooperation stabil ist. Dies bedeutet jedoch nicht unbedingt, daß alle erkennbaren Kooperationsvorteile auch ausgeschöpft werden. Statt dessen kann man erfahrungsgemäß häufig beobachten, daß manche Vorteile nicht realisiert werden, weil dies die Lösung von Verteilungsfragen mit Hilfe der oben genannten einfachen Routineregeln erschweren würde.

Die bisherigen Überlegungen befaßten sich mit einer existierenden Kooperationsgruppe. Sollen solche Gruppen erst gegründet werden, kommt ein weiteres Problem hinzu: Es muß einen Kooperationspromotor geben, der den Beteiligten einen plausiblen Kooperationsplan vorlegt und die Nettovorteile verdeutlicht. Daß das Auftreten solch eines Promotors nicht selbstverständlich ist, resultiert daraus, daß das Organisieren einer Kooperation als solches oft ein Kollektivgut darstellt, dessen Bereitstellung durch das Schwarz-

¹Vgl. hierzu: H. Schauwecker: Kooperation und Verbund in der Wasserversorgung, Vortrag anlässlich der Verbandstagung des Verbandes kommunaler Unternehmen in Köln 1977, S. 17 ff.

fahrerproblem gefährdet wird: Jeder hofft, daß ein jeweils anderer die Gründungslasten auf sich nimmt, damit er selbst frei von solchen Beiträgen der fertigen Kooperation beitreten kann. Deshalb gilt:

H4 (Erfordernis von Gründungsvorteilen): Kooperationsgruppen, deren Gründung als solche vorteilhaft ist, weil die Gründer auf eine spätere Vorzugsbehandlung hoffen können oder weil die Gründung einen persönlichen, oft weltanschaulich getragenen Engagement entspricht, kommen signifikant häufiger zustande als solche, bei denen solche Vorteile fehlen und die infolge dessen von einer Form des Kooperationsversagens bedroht sind, die als Gründungsversagen bezeichnet wird.

Eine speziell dem Staat zur Verfügung stehende Möglichkeit, solch ein Gründungsversagen zu vermeiden, ist die Androhung einer Ersatzvornahme bzw. die Einführung der bereits erwähnten Zwangskooperation.

Sind die eben erläuterten Voraussetzungen (also das Mehrwert-, das Organisations-, das Gerechtigkeits- und das Gründungserfordernis) gegeben, folgt nach der Kooperationstheorie, daß existierende Kooperationsgruppen stabil bleiben und noch nicht existierende über kurz oder lang gegründet werden (dann nämlich, wenn die potentiellen Vorteile entdeckt werden). Das Nichtvorliegen der Voraussetzungen führt dagegen signifikant häufig zur Instabilität oder Nichtgründung, zum Kooperationsversagen also. Dies ist eine allgemeine, empirisch überprüfbare Aussage, die sich nicht speziell auf die interkommunale Kooperation, sondern auf alle Arten von Kooperationsgruppen bezieht. Wie die erforderlichen Voraussetzungen im interkommunalen Bereich erfüllt werden können, soll im nun folgenden Abschnitt untersucht werden.

4. Die längerfristige zwischengemeinschaftliche Zusammenarbeit im Lichte der Kollektivgüter- und Föderalismustheorie und der Neuen Politischen Ökonomie

4.1 Konkretisierung von Produktivitätsvorteilen einer interkommunalen Kooperation mit Hilfe der Kollektivgüter- und Föderalismustheorie

4.1.1 Externalitätsparameter und Aggregationsniveau

Wie in der Föderalismustheorie gezeigt wird, kann die Theorie der Kollektivgüter verwendet werden, um die Frage nach einer rationalen Verteilung von Kompetenzen und Finanzierungsmitteln über Gebietskörperschaften und ihre Verwaltung zu beantworten. Noch deutlicher wird dies in der umfassender definierten Verwaltungsstrukturpolitik, welche die Föderalismustheorie als Teil-, ja Kerngebiet enthält und Verwaltungen nicht als gegeben ansieht, sondern auch die ökonomischen Probleme ihrer Strukturierung untersucht¹. Bewährt sich die Theorie der Kollektivgüter aber bei solchen Fragen, liegt es nahe, sie auch auf das Problem der interkommunalen Kooperation anzuwenden. Dies soll nun geschehen. Dabei müssen allerdings zwei Variablen genauer definiert werden, die im Prinzip schon lange bekannt sind: der Rivalitäts- und der Externalitätsgrad. Die hierfür erforderlichen Erklärungsgrößen sind in A/T 4.1 (S. 27) zusammengestellt.

Ich beginne mit der Erläuterung der Variablen, die am Ende der Tabelle steht, dem Externalitätsparameter. Die Werte dieses Parameters hängen davon ab, ob Exklusionsprobleme existieren und welches Ausmaß sie ggf. haben. Exklusionsprobleme können, wie man weiß, mit der Nichtexistenz von effizienten Nachfragekurven und dem Auftreten von Problemen wie z.B. dem des Schwarzfahrers verbunden sein. In der Literatur wird meist nur zwischen zwei Klassen von Fällen unterschieden: den Fällen der Exkludierbarkeit, in denen

¹Vgl. hierzu H. Grosseckler: Verwaltungsstrukturpolitik, in: H. J. Ewers und H. Schuster (Hrsg.), Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik. Hellmuth Stefan Seidenfus zur Vollendung des 60. Lebensjahres gewidmet, Göttingen 1984, S. 16 ff.

Operationalisierung des Rivalitäts- und des Externalitätsparameters I:		4.1
Definitionen		
Symbol	Definition	
\bar{x} (= 1)	Wirtschaftlich sinnvoll gewählte Standard- oder Durchschnittsversorgungsmenge pro Wirtschaftssubjekt und Zeiteinheit.	
n	Zahl der zu versorgenden Wirtschaftssubjekte. Diese können - je nach Aggregationsniveau - natürliche Personen, aber auch Personengruppen oder Gruppen von Personengruppen sein.	
a	Aggregationsniveau von Personen. Für natürliche Personen gilt $a = 0$, für höhere Gruppierungen (wie z. B. Gemeinden) nimmt a eine höhere Ordnungszahl an (z. B. $a = 2$ für Gemeinden und $a = 3$ für Kreise)	
q	Zahl der physischen Einheiten eines betrachteten Gutes, die zur Versorgung von n Wirtschaftssubjekten mit der Standardmenge \bar{x} produziert werden müssen.	
ρ	Rivalitätsparameter = $\gamma \cdot \delta$ = Elastizität der Produktionskosten K in bezug auf n.	
K	Herstellungskosten von q; $K = K(q)$.	
γ	Überfüllungsparameter = Elastizität von q in bezug auf n. Der Wert von γ entspricht dem Medianwert von Expertenschätzungen. $\gamma \in 0, \dots, 1$.	
δ	Kostenelelastizität = Elastizität von K in bezug auf q. Der Wert von δ entspricht dem Medianwert von Expertenschätzungen. $\delta \in 0, \dots$	
e	Für eine vorgegebene Versorgungsmenge $x = \bar{x}$ und ein bestimmtes Aggregationsniveau $a = \bar{a}$ wirtschaftlich vertretbare Exklusionstechnik. Eine solche Technik ist vertretbar, wenn durch ihre Anwendung — also die Exklusion — im Vergleich zur entgeltlosen (öffentlichen) Bereitstellung wenigstens das an Verschwendungs- und/oder Überfüllungsschäden vermieden wird, was dem Wert der zur Exklusion erforderlichen Produktionsfaktoren entspricht. Es gibt nicht immer eine wirtschaftlich vertretbare Exklusionstechnik, und wenn es sie gibt, so kann es sein, daß diese so unvollkommen ist, daß externe (also nicht preislich abgegoltene) Effekte auftreten.	
ϵ	Externalitätsparameter = Anteil des Wertes des extern anfallenden Nutzens p_e am Wert des Gesamtnutzens p_g einer Güterbereitstellung bei Anwendung von e. Die Logik der Definition von $\epsilon = p_e : p_g$ und die Werte, welche ϵ annehmen kann, werden in A/T 4.3 erläutert.	

man das Exklusionsprinzip anwenden und nur diejenigen zur Nutzung eines Gutes zulassen kann, die auch bereit sind, hierfür einen Preis zu zahlen, und den Fällen der Nichtexkludierbarkeit, in denen die Anwendung dieses Exklusionsprinzips undenkbar ist oder an zu hohen Transaktionskosten (= Exklusionskosten) scheitert¹. Der Hinweis auf die Exklusionskosten macht aber schon deutlich — und auch das ist natürlich lange bekannt —, daß Exklusionsfragen nicht prinzipieller (dichotomischer), sondern gradueller Natur sind. Um das erfassen zu können, definiere ich zunächst den Begriff der "wirtschaftlich vertretbaren Exklusionstechnik". So soll eine Exklusionstechnik heißen, die sich dadurch auszeichnet, daß die mit ihrer Hilfe mögliche Exklusion zu einer Einsparung von Überfüllungs- und/oder Verschwendungsschäden im Vergleich zum Zustand der entgeltlosen (öffentlichen) Bereitstellung führt, welche nicht kleiner ist als die anfallenden Exklusionskosten. Beispiele für solche Exklusionstechniken sind Diebstahlsicherungen und Kassiereinrichtungen, die in Verbindung mit Eigentumsrechten verhindern, daß sich Nichtzahler z.B. mit Lebensmitteln bedienen können (Verhinderung von Verschwendungsschäden) oder Bus fahren können (Abwendung von Überfüllungsschäden). Kann eine Exklusion in diesen beiden Fällen normalerweise noch als eindeutig wirtschaftlich bezeichnet werden, so kommen bei einem dritten Beispiel — Kassiereinrichtungen an Autobahnen — schon Zweifel auf, weil die Exklusion hier zwar einer Überfüllung vorbeugt, gleichzeitig aber die Zahl der wirtschaftlich tragbaren Zu- und Abfahrten sehr und vielleicht zu stark begrenzt und weil außerdem viele Fahrzeuge auf das übrige Straßennetz abgedrängt und dadurch externe Effekte verursacht werden und relativ hohe laufende Kassierkosten auftreten (Personalkosten und Staus). Das dritte Beispiel verdeutlicht damit gleichzeitig, daß eine Exklusionstechnik — auch eine wirtschaftlich vertretbare — durchaus nicht so beschaffen sein muß, daß alle (positiven oder negativen) Effekte bezüglich des Nutzenniveaus von Nichtzahlern ausgeschlossen werden; neben einem Ausschluß von Haupteffekten (hier der Teilnahme am Verkehr auf der

¹Vgl. hierzu R. A. Musgrave - P. B. Musgrave - L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Bd., 3., völlig neu bearb. Aufl., Tübingen 1984, S. 60.

Autobahn) kann es vielmehr durchaus beachtliche Nebeneffekte geben, die von der Exklusionstechnik entweder nicht berührt oder gar erst erzeugt werden. Flughäfen kann man z.B. nicht nutzen, ohne zu zahlen, der Fluglärm überschreitet aber dennoch den Flugplatzzaun (Beispiel für die Nichtverhinderung externer Effekte); und wenn man für das Benutzen der Autobahn zahlen muß, wird das übrige Straßennetz zusätzlich belastet oder (je nach dem Status quo ante) jedenfalls nicht entlastet (Beispiel für die Schaffung externer Effekte)¹.

In A/T 4.2 (S. 30) wird der eben geschilderte Sachverhalt — die Tatsache, daß externe Effekte von einer wirtschaftlich vertretbaren Exklusionstechnik nur teilweise verhindert zu werden brauchen — benutzt, um verständlich zu machen, wie man eine Variable "Externalitätsparameter" definieren kann, die Werte im gesamten 0-1-Intervall annehmen kann. Für Definitionszwecke wollen wir uns für einen Moment einmal in die Lage eines allwissenden Dämons versetzen, der Nachfragekurven schätzen kann, die sich ergeben würden, wenn alle potentiellen Nachfrager ihre Präferenzen stets ehrlich offenlegen würden. Angesichts der verschiedenen Nutzen- und/oder Schadenskomponenten, die sich bei der Bereitstellung unterschiedlicher Mengen x eines Gutes ergeben, könnten dann z.B. die in A/T 4.2 dargestellten Kurven gelten: N_p zeigt die Nachfrage nach x , die bei Gebrauch einer gerade noch wirtschaftlichen Exklusionstechnik am Markt wirksam würde (private Nachfrage), N_e zeigt (hier positive) externe Effekte, nach denen "an sich" Nachfrage besteht, die bei der betrachteten Technik aber auch "schwarz" befriedigt werden, und N_g ist die effiziente Gesamtnachfrage, die sich in der seit Bowen bekannten Weise durch Vertikaladdition aus N_p und N_e ergibt². Wählt man eine wirtschaftlich vertretbare Exklusionstechnik und legt man eine Standardversorgungsmenge $\bar{x} = 1$ fest, so kann man den Externalitäts-

¹Aus dem bisherigen Sprachgebrauch dürfte schon klar geworden sein, daß ich unter "externen Effekten" preislich nicht abgegoltene Wirkungen verstehe, nicht aber aus paternalistischen Überlegungen ableitbare Korrekturwünsche meritorischer oder demeritorischer Art.

²Vgl. H. R. Bowen: Toward Social Economy, New York 1948, S. 177.

Operationalisierung des Rivalitäts- und
des Externalitätsparameters II:
Logik der Definition und Werteklassen von ϵ

4.2

1. Definitionslogik

N_p = private Nachfrage nach x
 N_e = kollektive (externe) Nachfrage nach x
 N_g = Gesamtnachfrage nach x
 $p_g = p_p + p_e$

Dargestellt ist ein Fall, in dem x (verschiedene Arten von) Nutzen stiftet. Im Fall des Auftretens von Schäden könnte N_e die Preisachse auch im negativen Teil schneiden, weil für die Vermeidung von Schäden im Prinzip Prämien verlangt werden können.

$$\epsilon \equiv \frac{p_e}{p_g} = \frac{\text{Geldwert des externen Nutzens von } x = 1}{\text{Geldwert des Gesamtnutzens von } x = 1}$$

2. Werteklassen

ϵ	Klassenbeschreibung (Schätzaussage/Item)
$\epsilon < \epsilon_u$	Externe Effekte sind <u>vernachlässigbar</u> = Exkludierbarkeit.
$\epsilon_u \leq \epsilon \leq \epsilon_o$	Es gibt <u>internalisierungsbedürftige, jedoch nicht dominierende</u> externe Effekte = ext. Eff. i.e.S
$\epsilon > \epsilon_o$	Die externen Effekte <u>dominieren</u> = Nichtexkludierbarkeit.

parameter nun mit Hilfe der Formel

$$\epsilon \equiv \frac{p_e}{p_g}$$

definieren: p_e ist der Wert der externen Effekte, welche durch die Einheitsmenge verursacht werden und nicht wirtschaftlich vermeidbar sind; bezeichnet man mit p_p den Wert der tatsächlich bezahlten (privaten) Effekte, ergibt sich der Wert p_g der Gesamteffekte als Summe aus p_e und p_p . Betrachtet man verschiedene Arten von Gütern und die jeweils verfügbaren besten wirtschaftlichen Exklusionstechniken, kann der Externalitätsparameter ϵ im Prinzip alle Werte zwischen 0 und 1 annehmen, die Grenzwerte eingeschlossen. Bei Lebensmitteln hat ϵ z.B. einen Wert in der Nähe von 0, beim Schutz einzelner Bürger innerhalb eines Raumes, der durch eine Armee verteidigt wird, könnte die gesamte Verteidigungsleistung dagegen auch von einem Schwarzfahrer erlangt werden, hätte ϵ also den Wert 1. Da wir alle keine allwissenden Dämonen sind, kennen wir den genauen Wert von ϵ natürlich bei keinem einzigen Gut; die angeführten Beispiele dürften aber verdeutlichen, daß man bei den meisten Gütern in etwa abschätzen können wird, in welche der drei Werteklassen ϵ fallen wird, die unter der Zeichnung in A/T 4.2 dargestellt und mit Schätzaussagen verknüpft worden sind¹. Bedenkt man,

¹Hierzu zwei Anmerkungen:

- (1) Festzustellen, in welche Wertekategorie ϵ bei einem bestimmten Gut fällt, ist im Prinzip eine objektive, nicht etwa eine politische Aufgabe; die Entscheidung darüber, ob man diejenigen Maßnahmen ergreifen soll, die von den Klassenbezeichnungen nahegelegt werden, ist dagegen politischer Natur.
- (2) ϵ kann mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen im Prinzip auch quantifiziert werden. In Anlehnung an das Fechnersche Gesetz wird man aber vermuten müssen, daß ϵ_u nicht etwa bei $\epsilon = 0,33$ liegt, sondern von einer absoluten Schwelle für $\log p_e$ abhängt, und daß ϵ_o eine relative Schwelle für $\log \epsilon$ darstellt, die sich daraus ergibt, daß die Differenz $\log p_e - \log p_g$ fühlbar sein muß. Ob diese (vorerst natürlich rein spekulative) Vermutung stimmt, kann mit Hilfe von psychophysischen Methoden prüfen. Vgl. hierzu z.B. P. R. Hofstätter: Artikel: "Psychophysik", in: derselbe (Hrsg.), Psychologie, Frankfurt 1957, S. 237 ff. In diesem Artikel wird das Fechnersche Gesetz erläutert und gezeigt, wie man absolute und Unterschiedsschwellen mit Hilfe von Befragungen empirisch feststellen kann.

daß die Definition von ϵ von einer bestimmten — genauer: der besten wirtschaftlich noch vertretbaren — Exklusionstechnik abhängt, kann man außerdem noch eine weitere, vom Externalitätsparameter nicht erfaßte Klasse von externen Effekten unterscheiden: diejenigen, die an sich vermeidbar wären, wegen politischer Hemmnisse aber faktisch nicht vermieden werden. Aus welchen Gründen es zu solch einer Art von Staatsversagen kommen kann, läßt sich anhand einer Übertragung der Überlegungen von H. Timm zur verzögerten Ausdehnung der Staatsaufgaben auf den hier diskutierten Sachverhalt erklären¹. Timm unterscheidet bekanntlich vier Hemmnisse, die eine Ausdehnung der Staatsausgaben verzögern²:

- o Den "natürlichen lag" (d.i. eine sogar bei Konsumführern auftretende, psychologisch bedingte Wahrnehmungsverzögerung für superiore Bedürfnisse, im hier vorliegenden Fall z.B. für das Bedürfnis nach Umweltschutz),
- o den "systembedingten lag" (d.i. das von der Einkommensentwicklung abhängige Nachhinken der Wählermehrheit hinter der Einstellung der Konsumführer, im vorliegenden Fall z.B. die Tatsache, daß die Anwendung einer wirtschaftlich vertretbaren Exklusionstechnik erst dann zum politischen Ziel wird, wenn der Umweltschutz mehrheitsfähig ist),
- o den "institutionellen lag" (d.i. die Verzögerung, die sich aus dem Kampf der ehemals Begünstigten um die Wahrung ihres Besitzstandes — hier z.B. ihrer Verschmutzungsfreiheiten — ergibt) und ein wohl auch heute noch wirksamer
- o "ideologischer lag" (d.i. eine Verzögerung, die aus — mir persönlich grundsätzlich "gesund" erscheinenden — Vorbehalten gegen die Ausdehnung des staatlichen Budgets oder auch nur der staatlichen Kompetenzen resultiert).

Zu diesen politischen Verzögerungen bei der Auswahl einer effizienten Exklusionstechnik können außerdem administrative Verzerrungen hinzutreten. So hat H. Bonus z.B. gezeigt, daß das eigene

¹Vgl. H. Timm: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: FinArch, Bd. 21, S. 201 ff.

²Vgl. ebenda, S. 234 ff.

Interesse der Bürokratie beim Umweltschutz auf Auflagenlösungen drängt und damit die Durchsetzung der meist effizienteren Zertifikatslösung behindert¹.

Die Bedeutung des Externalitätsparameters für Kooperationsfragen wird sichtbar, wenn man bedenkt, daß die Anwendung des Exklusionsprinzips eine Technik zur Lösung des Problems einer stabilitätsorientierten Organisation ist. Deshalb ist in A/T 4.3 (S. 34) der Bereich der Güter, bei denen einerseits eine Exklusion möglich ist und bei denen andererseits keine Rivalität besteht, als der Bereich der Klubkollektivgüter bezeichnet worden. Man denke z.B. an einen nicht überfüllten Tennisklub: Hier gibt es eine leicht anwendbare Exklusionstechnik mit geringen externen Effekten, und gleichzeitig behindern sich die Beitragszahler nicht gegenseitig. Ähnliche Beispiele gibt es im privaten Bereich viele, und ich habe an anderer Stelle gezeigt, daß in solchen Fällen vielfach die Gründung von Genossenschaften naheliegt². Vor einem näheren Eingehen auf Klubkollektivgüter muß ich jedoch noch auf den Begriff des Aggregationsniveaus eingehen und dann den sogenannten Rivalitätsparameter besprechen.

Mit der Einführung der Variablen "Aggregationsniveau" kann man der Tatsache Rechnung tragen, daß Exkludierbarkeit nicht nur vom Stand der Technik und davon abhängt, was an Exklusionskosten gerade noch tragbar erscheint, sondern auch davon, ob man einzelne Menschen oder nach bestimmten Kriterien abgegrenzte Gruppen von Menschen exkludieren will. Um es gleich an einem extremen Beispiel zu verdeutlichen: Es gibt heute — anders als etwa zur Kolonialzeit in Amerika — keine wirtschaftlich vertretbare Exklusionstechnik, mit der man einem einzelnen Wehrbeitragsverweigerer den Schutz der Bundeswehr verwehren könnte. Auf der Ebene natürlicher Personen —

¹Vgl. H. Bonus: Wirtschaftliches Interesse und Ideologie im Umweltschutz, Arbeitspapier Nummer 1 des Instituts für Genossenschaftswesen der Universität Münster, Münster (Selbstverlag) 1984, S. 10 f.

²Vgl. H. Grosseckler: Ordnungspolitisch legitimierte Genossenschaftsaufgaben, in: W. Jäger und H. Pauli (Hrsg.), Genossenschaften und Genossenschaftswissenschaft. Systematische, strukturelle und ordnungspolitische Aspekte des Genossenschaftswesens, Freundesgabe für Erik Boettcher zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 1984, S. 57 ff. Hier S. 72 ff.

Operationalisierung des Rivalitäts- und des Externalitätsparameters III: Güterbeispiele auf der Ebene natürlicher Personen (a = D)		4.3.1
	$p \geq 1$ (Rivalität = fühlbare VG ¹)	$p < 1$ (Nichtrivalität = nicht fühlbare VG ¹)
	$c < c_u$	Individualgüter Beispiel: $x = 1$ Wochenration Lebensmittel für 1 Person. Hier gilt: $\gamma = 1, \delta \geq 1$ und somit auch $p \geq 1$ und $\frac{dK}{dn} \geq \frac{K}{q}$.
$c > c_0$	Quasikollektivgüter Beispiel: $x = 6$ Std. pro Wochen Benutzung überfüllter Innerstädtischer Straßen zur rush hour für 1 Automobil. Hier gilt: $\gamma \geq 1, \delta \geq 1$ und somit auch $p \geq 1$ und $\frac{dK}{dn} \geq \frac{K}{q}$.	echte Kollektivgüter Beispiel: $x =$ ganzjähriger Schutz durch eine 500.000-Mann-Mehr der NATO-Kampfstärke 1 für 1 Person. Hier gilt: $\gamma = 0$ und somit $p = 0$ und $\frac{dK}{dn} = 0 < \frac{K}{q}$.
$c_u \leq c \leq c_0$ (Internalisierbare, aber nicht wirtschaftlich vermeidbare externe Effekte = externe Effekte i. e. S. ²)	Externe Effekte vom Typ I, nämlich des Konsums und/oder der Produktion von <u>Individualgütern</u> (1) <u>Beispiel</u> für pos. ext. Eff. des Konsums: Erhaltung kunsthistorisch wertvoller Privathäuser ($x =$ Hausnutzung) (2) <u>Beispiel</u> für neg. ext. Eff. des Konsums: Umweltverschmutzung durch Autos ($x =$ Autonutzung) ³ (3) <u>Beispiel</u> für pos. ext. Eff. der Produktion: Erholungswert von Nutzhölzwäldern ($x =$ Holz) (4) <u>Beispiel</u> für neg. ext. Eff. der Produktion: Umweltverschmutzung durch Industrieabgase ($x =$ erzeugte Güter) ³	Externe Effekte vom Typ K, nämlich des Konsums und/oder der Produktion von <u>Kollektivgütern</u> (1) <u>Beispiel</u> für pos. ext. Eff. des Konsums: Klimaverbesserung durch Naherholungsgebiete ($x =$ Benutzung dieser Gebiete) (2) <u>Beispiel</u> für neg. ext. Eff. des Konsums: Belästigung durch Fluglärm ($x =$ Flugplatzbenutzung) (3) <u>Beispiel</u> für pos. ex. Eff. der Produktion: Erholungswert von Stauseen ($x =$ Strom) (4) <u>Beispiel</u> für neg. ext. Eff. der Produktion: Gefährdung der Umgebung durch Atomkraftwerke ($x =$ Strom)

Anmerkungen zu A/T 4.3.1	4.3.2
¹ Ableitung der <u>Verwendungsgrenzkosten</u> (VG): (1) $q =$ erforderliche Herstellungsmenge $= \bar{x} n^\gamma = n^\gamma$ mit (1a) $\gamma =$ Überfüllungsparameter $= \frac{dq}{q} : \frac{dn}{n} = \frac{dq}{dn} \cdot \frac{n}{q} = \frac{dq}{dn} : \frac{q}{n}$. (2) $K \approx b \cdot q^\delta$ mit (2a) $\delta = \frac{dK}{K} : \frac{dq}{q} = \frac{dK}{dq} \cdot \frac{q}{K} = \frac{dK}{dq} : \frac{K}{q}$. (3) Aus $\frac{dK}{dn} = \frac{dK}{dq} \cdot \frac{dq}{dn}$ und $\frac{dK}{dq} = \delta \frac{K}{q}$ (2a) sowie $\frac{dq}{dn} = \gamma \cdot \frac{q}{n}$ (1a) und $\frac{q}{n} = n^{\gamma-1}$ (1) folgt: $\frac{dK}{dn} = \frac{dK}{dq} \cdot \frac{dq}{dn} = \delta \cdot \frac{K}{q} \cdot \gamma \cdot n^{\gamma-1}$. (4) Setzt man $\gamma \cdot \delta = \rho$, ergibt sich hieraus: (5) $\frac{dK}{dn} = \rho \cdot n^{\gamma-1} \cdot \frac{K}{q}$. $\frac{dK}{dn}$ bestimmt den im Hinblick auf Verwendungsentscheidungen optimalen Grenzkostenpreis, $\frac{K}{q}$ dagegen den für langfristige Herstellungsentscheidungen wichtigen Durchschnittskostenpreis. Gilt $\frac{dK}{dn} < \frac{K}{q}$ gibt es kein langfristiges Gleichgewicht.	
² Neben den externen Effekten, die mangels einer entsprechenden Exklusionstechnik nicht wirtschaftlich vermeidbar sind, gibt es vermeidbare, die aufgrund von Politikversagen trotz des Vorhandenseins einer solchen Technik existieren.	
³ Ein Teil dieser Effekte ist beim heutigen Stand der Technik bereits vermeidbar.	

dem Aggregationsniveau $a = 0$, wie wir sagen wollen — hat $\epsilon(a)$ folglich den Wert $\epsilon(a = 0) > \epsilon_0$, d.h. dominieren externe Effekte und kann man von "Nichtexkludierbarkeit" sprechen. Geht man aber auf ein höheres Aggregationsniveau — es bieten sich z.B. die Ordnungszahlen $a = 1$ für Vereine, $a = 2$ für Gemeinden, $a = 3$ für Kreise, $a = 4$ für Regierungsbezirke, $a = 5$ für Landschaftsverbände, $a = 6$ für Länder, $a = 7$ für den Bund und $a = 8$ für supranationale Paktsysteme an —, so ändert sich diese Einschätzung. Die Bundesrepublik Deutschland wäre bei einer Weigerung, einen eigenen Verteidigungsbeitrag zu leisten, z.B. aus der NATO exkludierbar: Man würde in solch einem Fall die Verteidigungslinie z.B. wieder an den Rhein verlegen, wo sie vor dem NATO-Beitritt und dem damit verbundenen Übergang zur Vorne-Verteidigung ja auch schon einmal lag. Da unser Terrain für die anderen NATO-Staaten als Glacis wichtig bliebe, könnten wir dennoch auf einen gewissen Schutz hoffen und gäbe es weiterhin fühlbare externe Effekte; dessen ungeachtet, könnte man wohl sagen, daß $\epsilon(a = 7)$ im Intervall $\epsilon_U \leq \epsilon \leq \epsilon_0$ und damit eine Werteklasse tiefer als $\epsilon(a = 0)$ läge. Analog sind die Verhältnisse auch auf manchen anderen Gebieten: Nichtexkludierbarkeit auf der Ebene natürlicher Personen bedeutet also nicht unbedingt auch Nichtexkludierbarkeit auf den Ebenen von Gemeinden oder Gemeindeteilen: Eine Autobahnauffahrt für die Bewohner einer Gemeinde würde man dem einzelnen Einwohner auch dann offenhalten müssen, wenn dieser fälschlich behauptete, kein eigenes Interesse daran zu haben, und deshalb einen Finanzierungsbeitrag verweigerte; verhielte sich dagegen eine gesamte Gemeinde so, könnte man den Bau der Auffahrt unterlassen. Auch dies ist im Prinzip lange bekannt. So hat Haller z.B. schon in der ersten Auflage seines Buches über "Die Steuern" gefordert, "lokale Sondervorteile" durch kostenmäßig äquivalente Beiträge abzugelten, obwohl die Herstellung einer marktmäßigen Äquivalenz (Benutzungsgebühren für Einzelpersonen) unmöglich sei¹. Das ist im Grunde genommen der gleiche Fall. Smekal ist dann noch weiter gegangen und hat "marktfähige Gruppengüter" und "kollektive Grup-

¹Vgl. H. Haller, Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, Tübingen 1964, S. 28.

pengüter" voneinander unterschieden¹. Erstere entsprechen in meiner Terminologie den Klubkollektivgütern erster Ordnung, letztere umfassen dagegen Klubkollektivgüter aller höheren Ordnungen, daneben aber auch echte Kollektivgüter, die zwar von der gesamten Bevölkerung genutzt werden könnten, effektiv aber nur von einem Teil genutzt werden. Und last not least ist in diesem Zusammenhang natürlich auch die Beitragstheorie zu nennen, in der "Kollektivgüter mit Gruppencharakter" als Leistungen bezeichnet werden, für die Beiträge erhoben werden sollten².

Geht man davon aus, daß Gemeinden in einem wohlorganisierten Föderativstaat vor allem für die "örtliche Versorgung" zuständig sein sollen, kann man das auch so ausdrücken, daß sie für Kollektivgüter zuständig sein sollen, die sich dadurch auszeichnen, daß auf der persönlichen Ebene Nichtexkludierbarkeit, auf der Gemeindeebene dagegen Exkludierbarkeit gegeben ist. Wenn das aber so ist, dann kann man analog zu A/T 4.3 eine weitere Tabelle konstruieren, die sich auf das Aggregationsniveau $a = 2$ bezieht und in der "Klubkollektivgüter" nun nicht mehr Güter sind, die von Vereinen aus natürlichen Personen (wie z.B. Tennisklubs) bereitgestellt werden, sondern solche, die von Vereinen von Gemeinden vorgehalten werden: Gemeindeverbandsgüter. Darüber hinaus kann man sich eine Güterordnung denken, die daran anknüpft, auf welchem Aggregationsniveau Entscheidungen über die Güterversorgung gefällt werden können, ohne daß dabei Exklusionsprobleme auftreten. Im Sinne einer solchen Güterordnung sind Individualgüter (unechte) Klubkollektivgüter nullter Ordnung, Vereinsgüter dagegen Klubkollektivgüter erster Ordnung, Gemeindeverbandsgüter Klubkollektivgüter zweiter Ordnung usw.

¹Vgl. Chr. Smekal: Artikel: "Finanzen intermediärer Gewalten (Parafisci)", in: HdWW, 3. Bd., S. 1 ff. Ähnlich auch J. M. Buchanan (The Public Finances. An Introductory Textbook, Homewood/IL. 1970, S. 29 f.), der zwischen Kollektivgütern "in a relatively pure sense" und "quasi-collective or impurely public goods and services" unterscheidet, und R. L. Frey: Artikel: "Infrastruktur", in: HdWW, Bd. 4, S. 200 ff., sowie M. Ganter: Meßprobleme öffentlicher Aktivitäten. Staatsquoten, Preissteigerungen, Outputkonzepte, Baden-Baden 1984, S. 45 ff.

²Vgl. B. Sünderhauf: Die Beiträge als öffentliche Einnahmen, (Diss.) Köln 1978, passim z.B. S. 122; vgl. ebenfalls P. Bohley: Gebühren und Beiträge. Ihre wirtschaftspolitischen Funktionen und ihr Platz im System der öffentlichen Einnahmen, Tübingen 1977.

4.1.2 Kostenelastizität, Überfüllungs- und Rivalitätsparameter

Ich wende mich nun dem Rivalitätsparameter zu. Dessen Diskussion soll sichtbar machen, aus welchen Quellen die Produktivitätsvorteile stammen können, die einer Kooperationsgruppe von Gemeinden zu dem erforderlichen Kooperationsmehrwert verhelfen. Dies wird deutlich, wenn man nicht mehr einfach zwischen Rivalität und Nichtrivalität beim Konsum unterscheidet, sondern den Begriff der Konsumgrenzkosten (oder allgemeiner: der Nutzungs- oder Verwendungsgrenzkosten) einführt.

Hierunter verstehe ich den bewerteten Faktorverzehr, der erforderlich wird, wenn man ein zusätzliches Wirtschaftssubjekt (natürliche Personen, Gemeinde, Kreis usw.) mit einer vorgegebenen Standardversorgungsmenge $\bar{x} = 1$ versorgen will, also bei $a = 0$ z.B. eine natürliche Person mit einer Wochenration Lebensmittel oder einer Wochenstunde Tennis (vgl. A/T 4.3.1, S. 34). Wie die Verwendungsgrenzkosten mathematisch definiert sind, ist in A/T 4.3.2 (S. 35) abgeleitet. Die Ausgangsgleichung verknüpft eine erforderliche Herstellungsmenge q mit der Zahl n der zu versorgenden Wirtschaftssubjekte:

$$q = x \cdot n^\gamma = n^\gamma.$$

Hierin ist γ eine Elastizität von q in bezug auf n , die Überfüllungsparameter heißen soll, weil die Gleichung

$$\frac{dq}{q} = \gamma \frac{dn}{n}$$

zeigt, um wieviel Prozent q wachsen muß, wenn n um eine vorgegebene Prozentzahl wächst und das Versorgungsniveau nicht verschlechtert werden soll, d.h. — um im Bild zu bleiben — keine Überfüllung im Lebensmittelladen oder auf dem Tennisplatz eintreten soll. Die Werte, die γ annehmen kann, liegen im 0-1-Intervall. Bei Individualgütern im strengen Sinn hat γ den Wert 1, denn man muß zur Ausstattung eines weiteren Menschen mit einer Standardlebensmittelration genau diese eine Ration zusätzlich produzieren. Bei echten und Klubkollektivgütern hat γ dagegen im Extremfall den Wert 0, weil die Verteidigung eines zusätzlichen Bürgers z.B.

keine zusätzlichen Soldaten und das Spielen eines zusätzlichen Mitglieds in einem nicht überfüllten Tennisklub keinen zusätzlichen Platz erforderlich macht. Ist ein Klub dagegen überfüllt, treten Grenzkosten in Höhe der Überfüllungskosten auf; γ nimmt dann von Null verschiedene Werte an.

Neben dem Überfüllungsparameter γ ist in A/T 4.3.2 (S. 35) auch die Kostenelastizität δ aufgeführt. Sie läßt sich aus der Näherungsgleichung

$$K \approx b q^\delta$$

ableiten und gibt an, um wieviel Prozent die Produktionskosten steigen, wenn q um 1 % vergrößert wird. Hat δ den Wert 0, treten nur Fixkosten auf, hat δ den Wert 1, ist der Kostenverlauf mengenproportional, bei Werten von δ , die kleiner bzw. größer als 1 sind, steigen die Kosten unter- bzw. überproportional.

Der Überfüllungsparameter γ und die Kostenelastizität δ bestimmen gemeinsam den Rivalitätsparameter ρ . Es gilt:

$$\rho = \gamma \delta = \frac{\frac{dq}{q} \cdot \frac{dK}{K}}{\frac{dn}{n} \cdot \frac{dq}{q}} = \frac{dK}{K} : \frac{dn}{n}.$$

ρ zeigt also, um welchen Prozentsatz der Faktoreinsatz wertmäßig steigt, wenn die Zahl der zu versorgenden Wirtschaftssubjekte um 1 % erhöht wird.

4.1.3 Funktionale Kooperation I: Bereitstellung von Klubkollektivgütern

Aus den vorstehenden Parametern kann man, wie in A/T 4.3.2 (S. 35) gezeigt, eine Bestimmungsgleichung für die Verwendungsgrenzkosten ableiten. Sie lautet:

$$\frac{dK}{dn} = \rho n^{\gamma-1} \frac{K}{q}.$$

Diese Gleichung ist interessant, weil sie zwei wichtige Größen miteinander verknüpft: die Verwendungsgrenzkosten und die Herstellungsdurchschnittskosten. Erstere sind für Verwendungsentscheidungen relevant, letztere für langfristige Produktionsentscheidungen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es immer richtig, die Verwendung von Gütern mit einem Preis in Höhe der Verwendungsgrenzkosten zu belasten. Haben diese — wie etwa bei einer nicht überfüllten Brücke — den Wert Null, so ist es richtig, das Gut — hier die Brücke — ohne spezielles Entgelt zur Nutzung freizugeben, denn eine Einschränkung dieser Art von Konsum würde zu einem Nutzenverzicht führen, der keine Produktionsfaktoren freisetzt und überflüssig, ja schädlich wäre, weil er dem Prinzip der Nutzenmaximierung über alle Bürger widerspräche. Dessen ungeachtet, müssen aber die Produktionsdurchschnittskosten gedeckt werden, und das geht in solchen Fällen über einen Beitrag, der von der tatsächlichen Nutzungshäufigkeit unabhängig ist und gleichsam ein Entgelt für die Möglichkeit einer Nutzung im Bedarfsfall darstellt. Solch ein Optionspreis kann bei Exkludierbarkeit im Rahmen eines Klubs, bei Nichtexkludierbarkeit dagegen nur in Form eines Zwangsbeitrages erhoben werden. Wie die Bestimmungsgleichung für die Verwendungsgrenzkosten zeigt, sind solche Finanzierungsformen aber nur erforderlich, solange ρ einen Wert kleiner als 1 hat. Gilt nämlich $\rho \geq 1$, wird γ in der Regel den Wert 1 haben und folgt, daß ein Preis in Höhe der Verwendungsgrenzkosten auch die Durchschnittskosten der Herstellung deckt und daß bei gegebenen Exklusionsmöglichkeiten ein langfristiges Marktgleichgewicht existiert und der Markt folglich funktionieren kann.

Will man den Bereich der Klubkollektivgüter identifizieren, muß man nach den vorstehenden Ausführungen fragen, für welche Güter gleichzeitig $\rho < 1$ und $\epsilon < \epsilon_u$ gilt. Die Antwort auf die Frage: "Wann ist $\rho < 1$?" folgt aus der Bestimmungsgleichung für ρ : Dieser Parameter ist dann kleiner als 1, wenn das Produkt aus dem Überfüllungsparameter und der Kostenelastizität kleiner als 1 ist. Bei der Suche nach Klubkollektivgütern (und im Rahmen der interkommunalen Kooperation speziell nach potentiellen Gemeindeverbandsgütern) müssen wir also nach Gütern Ausschau halten, bei denen niedrige γ und/oder δ -Werte auftreten und gleichzeitig Exkludierbarkeit auf der Gemeindeebene gegeben ist. Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, kann ein "Klub von Gemeinden" einen Produktivitätsvorteil bieten, der darin besteht, daß man von den Indivi-

duen oder Gemeinden, welche die Güter verwenden, einen Arbeitspreis in Höhe der relativ niedrigen Verwendungsgrenzkosten verlangt und gleichzeitig über Optionspreise (Umlagen innerhalb des Klubs) für eine volle Deckung der Herstellungsdurchschnittskosten sorgt. Da niedrige r -Werte in Bereichen auftreten, in denen eine Gemeinde allein bestimmte Kapazitäten nicht auslasten kann, und da niedrige z -Werte gleichbedeutend mit hohen sonstigen economies of scale sind, sind typische Klubkollektivgüter folglich in Bereichen hoher Mindestbetriebsgrößen und/oder hoher sonstiger economies of scale zu suchen. Beispiele hierfür sind in A/T 5 (S. 42) aufgeführt. Dabei wird vom Aggregationsniveau allerdings zunächst noch abgesehen, d.h. nicht danach unterschieden, ob man nur ganze Gemeinden oder nicht vielleicht auch bereits Einzelpersonen oder kleinere Personengruppen exkludieren kann.

Die in A/T 5 aufgeführten Ursachen sind — wie etwa das principle of pooled reserves — aus der Erforschung der Konzentrationsursachen im Unternehmensbereich schon lange bekannt¹. Dies weist zusammen mit der Tatsache, daß Exkludierbarkeit bei den angeführten Beispielen nicht nur auf der Gemeindeebene ($a = 2$), sondern auch auf der Vereinsebene ($a = 1$) und der Ebene natürlicher Personen möglich ist ($a = 0$), darauf hin, daß die Vorteilhaftigkeit einer Gemeindekooperation davon abhängt, welche Aufgaben Gemeinden zugewiesen werden. Beim gegenwärtig bestehenden Recht gibt es die angeführten Vorteile einer Gemeindekooperation; dessen ungeachtet, könnten viele dieser Vorteile aber auch von privaten Vereinen wahrgenommen werden. Es hängt also auch vom Grad der Privatisierung ab, ob und in welchem Umfang Gemeindekooperation sinnvoll ist².

¹Vgl. hierzu H. O. Lenel: Artikel: "Konzentration", in: HdWW, Bd. 4, S. 540 ff., hier speziell S. 546 ff. (m.w.N.).

²Bei der Diskussion von Privatisierungsmöglichkeiten muß zwischen der Frage nach der Bereitstellung von Kollektivgütern und der Frage der Produktion von Gütern getrennt werden: Während die Bereitstellungsfrage auf die Ermittlung der richtigen Nachfragemenge und der adäquaten Finanzierungsbeiträge gerichtet ist, ist der zweckmäßigste Ansatz zur Lösung der Produktionsfrage in einer analogen Anwendung der betriebswirtschaftlichen Vorschläge zum Kaufen-oder-Selbermachen-Problem zu suchen. Zu solch einem Ansatz vgl. Chr. Picht: Möglichkeiten einer verstärkten Verlagerung öffentlicher Dienstleistungen von freiberuflich Tätigen, Berlin 1984. Vgl. ebenfalls Ch. B. Blankart: Private und öffentliche Unternehmen im Wettbewerb — ein Effizienzvergleich, in: Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen. Referate des XVII. FIW-Symposiums, Köln u.a.O. 1984, S. 15 ff., hier vor allem S. 28, C. A. Andreae — E. Theurl, Probleme der Integration der Gesundheitsversorgung, in: H. J. Ewers — H. Schuster, a.a.O. (Festschrift Seidenfus), S. 52 ff., hier S. 57 ff., und H. Grosseckler, Verwaltungsstrukturpolitik, a.a.O., S. 25 f.

<u>Beispiele für economies of scale bei kommunalen Einrichtungen</u>		A/T 5
<u>Ursachen</u>	<u>Beispiele</u>	
1. Absolute Mindestgrößen		
1.1 Physiotechnisch bedingte Mindestgrößen ($\gamma < 1$)	Leerkostenersparnisse bei Datenverarbeitungsanlagen mit vorgegebener qualitativer Leistungsfähigkeit, die ausschließlich verwaltungsintern genutzt werden sollen	
1.2 Soziotechnisch bedingte Mindestgrößen ($\gamma < 1$)	Fachleute, die nur als hauptberufliche Vollzeitkräfte verfügbar sind (z. B. Amtsapotheker, Leiter von Volkshochschulen); Mindestgrößen bei Stichprobenbefragungen oder Stichprobenprüfungen im Bereich des Beschaffungswesens	
2. Größenersparnisse nach der Zwei-Drittel-Regel ($\delta < 1$)	Einrichtungen wie Gebäude, Kessel, Tanks, bei denen das Volumen in der dritten, die von der Oberfläche abhängigen Kosten aber nur in der 2. Potenz steigen (z. B. in der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft)	
3. Ersparnisse aufgrund der Harmonisierung von Leistungsquerschnitten ($\delta < 1$)	Beratungs- und Bildungseinrichtungen, in denen die Arbeitsstunden von hauptberuflich tätigen Fachleuten verschiedener Ausbildungsrichtungen nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Vielfachen kombiniert werden müssen (z. B. Zusammenarbeit von Amtsärzten, Psychologen und Pädagogen in Jugendämtern)	
4. Versicherungsvorteile (auch Zentralisationsvorteile genannt)		
4.1 Versicherungsvorteile bei der Lager- und Gerätehaltung ($\delta < 1$)	Halten von Sicherheitsreserven, vor allem bei schwer kalkulierbarem Bedarf und längeren Beschaffungszeiten (z. B. Ersatzteile für spezielle Schneeräumgeräte)	
4.2 Versicherungsvorteile beim Einsatz von Hilfsdiensten physiotechnischer Art ($\delta < 1$)	Gleichmäßigere Auslastung aufgrund der Ausgleichstendenz zufällig eingehender Hilferufe beim Einsatz von z. B. Rettungsdiensten und Feuerwachen	
4.3 Versicherungsvorteile beim Einsatz von Hilfsdiensten soziotechnischer Art ($\delta < 1$)	Gleichmäßigere Auslastung aufgrund von Ausgleichstendenzen bei zufällig eingehenden Anfragen (z. B. zur Adoptivvermittlung)	
4.4 Wagnisvorteile ($\delta < 1$)	Selbstversicherung von Wagnissen (z. B. aus der Straßensicherungspflicht)	
4.5 Zentralisierungsvorteile bei der Informationsauswertung ($\delta < 1$)	Möglichkeit der Bildung von Vergleichsgruppen (Verwaltungs-, Betriebs- oder Parallelgruppenvergleich)	
5. Vermeidung partialwirtschaftliche Spezialisierungs- und/oder Standardisierungs-nachteile ($\delta < 1$)	Übergemeindliche Risikostreuung durch Aushilfeabkommen und abgestimmte Spezialisierung auf große Anlagen mit schwer prognostizierbarer technischer Fortentwicklung oder mit Genehmigungs- oder Prozeßrisiken (z. B. bei kommunalen Infrastrukturinvestitionen)	

Hinzu kommt, daß die meisten dieser Vorteile einerseits nur innerhalb bestimmter Mengenintervalle existieren und daß sie andererseits kombiniert auftreten können: Bei kleinen Schulen können z.B. absolute Leerkostenersparnisse und Ersparnisse bei der Harmonisierung der Leistungsquerschnitte von Fachleuten sowie Gebäudeersparnisse aufgrund der Zwei-Drittel-Regel erzielt werden, bei größeren Schulen ist dieser Vorteil aber bald aufgezehrt und besteht die Gefahr, daß diseconomies of scale im Organisationsbereich überwiegen. Auch andere Möglichkeiten von diseconomies gilt es zu beachten. Wenn Gemeinden z.B. im Wege der Selbstversicherung einen Pool bilden, aus dem Ansprüche aus Verletzungen von Straßensicherungspflichten beglichen werden, wenn die einzelne Gemeinde dann aber so reagiert, daß sie den im Poolvertrag geforderten Beweis der Unabwendbarkeit solcher Ansprüche dadurch antritt, daß sie sich grundsätzlich stets erst einmal verklagen läßt, dann werden moralische Risiken sichtbar, welche die Versicherungsvorteile durch das Entstehen zusätzlicher Prozeßkosten leicht übertreffen können. Die in der Tabelle aufgeführten Beispiele können deshalb nur als allgemeine Hinweise für eine Suche nach sinnvollen Kooperationsfällen gelten; entscheidend ist aber jeweils die Kalkulation im Einzelfall.

4.1.4 Funktionale Kooperation II: Bereitstellung von Kollektivgütern und Vermeidung von Kollektivschäden bei Nichtexkludierbarkeit

Die eben besprochenen Fälle der Klubkollektivgüter (in die als Sonderfälle Situationen natürlicher Monopole integriert sind) sind nicht die einzigen, in denen eine Gemeindekooperation mit Produktivitätsvorteilen verknüpft sein kann. Daneben gibt es zwei weitere Fallgruppen:

o Fälle, in denen dominierende externe Effekte auftreten ($\epsilon > \epsilon_0$), in denen die hieraus im Prinzip resultierenden Schwarzfahrer- und Allmendeprobleme bei der Versorgung mit Kollektivgütern und der Verhinderung von Kollektivschäden und eventuell zusätzlich drohende Erpresserprobleme aber dennoch vermieden werden können, und

o Fälle, in denen Überraschungsprobleme und damit einhergehende internalisierungsbedürftige externe Effekte ($\epsilon_U \leq \epsilon \leq \epsilon_0$) auf dem Verhandlungswege ausgeschlossen werden können.

Diese beiden Fallgruppen sollen in diesem und dem nächsten Gliederungspunkt besprochen werden.

Zunächst zu den Schwarzfahrer- und Allmendeproblemen. Wie oben (S. 21) schon ausgeführt, spricht man vom Schwarzfahrerproblem, wenn die Bereitstellung eines Kollektivgutes daran scheitert, daß die Beteiligten wechselseitig hoffen, die jeweils anderen würden die erforderlichen Bereitstellungskosten übernehmen und sie selbst könnten dann ohne einen eigenen Beitrag in den Genuß eines Gutes kommen, bei dessen Nutzung Nichtrivalität besteht und nicht exkludiert werden kann. Das Allmendeproblem ist ein Spiegelbildproblem zum Schwarzfahrerfall. Hier geht es nicht um die Bereitstellung eines Gutes, sondern um das Abwenden eines Schadens: Niemand hält sich bei der Nutzung eines Allmendegutes zurück, und deshalb kommt es zur Übernutzung¹. Wäre eine hinreichende Exkludierbarkeit gewährleistet, könnten solche Erscheinungen durch Anwendungen des Exklusionsprinzips verhindert werden: Nur diejenigen dürften ein Klubkollektivgut nutzen, die auch den erforderlichen Klubbeitrag zahlten, und nur diejenigen hätten Zugang zu einem Allmendegut, die gewährleisten, daß sie sich an einen Plan halten, der für die erforderliche Regenerierung sorgt. Ist nun aber keine hinreichende Exklusion möglich, wird gerne auf die Möglichkeit einer mäzenatischen Bereitstellung bzw. der Kopplung einer Kollektivgüterbereitstellung mit dem Verkauf oder der Besteuerung eines Gutes verwiesen, bei dem exkludiert werden kann²: Ein Mäzen kauft z.B. Bilder und stellt sie entgeltlos in einem Privatmuseum aus, eine

¹Man spricht auch vom "give some"- (= Schwarzfahrer-) und "take some"- (= Allmende-) Problemen, weil es im ersten Fall um ein Tun, im zweiten dagegen um ein Unterlassen geht. Vgl. hierzu B. Fritsch, a.a.O., S. 91 (m.w.N.). Da es sowohl beim Schwarzfahrer- als auch beim Allmendeproblem um eine additive gemeinsame Produktion bzw. einen additiven gemeinsamen Konsum geht, wird auch die Bezeichnung "common pool"-Probleme verwendet. Vgl. F. W. Scharpf: Die Theorie der Politikverflechtung: Ein kurzgefaßter Leitfaden, in: J. J. Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978, S. 21 ff., hier S. 24 f.

²Vgl. E. Boettcher: Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen 1974, S. 117 ff., und M. Olson, jr.: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968, S. 21 ff. und S. 130 ff.

Gemeinde finanziert die künstlerische Ausschmückung des Rathausvorplatzes durch eine Erhöhung des Eintrittspreises für das Kunstmuseum. Beide Möglichkeiten sind aus ökonomischer Sicht aber nicht voll befriedigend: Der Mäzen befindet sich in der Olsonischen Situation der "Ausbeutung des Großen durch die Kleinen" und berücksichtigt die Präferenzen seiner Mitbürger in aller Regel sowohl qualitativ als auch quantitativ zu wenig; und eine Kopplung wie im Rathausplatzbeispiel hat im Normalfall zur Folge, daß falsche Verbrauchsentscheidungen gefällt werden — im Beispiel wird der Museumsbesuch unnötigerweise reduziert. Schwarzfahrer- und Allmendeprobleme können in bestimmten Fällen nun aber auch durch Verhandlungen vermieden werden. Dies geht freilich nur, wenn die Zahl der beteiligten Entscheidungsträger klein ist und wenn eine stabilitätsorientierte Organisation dadurch erreicht werden kann, daß sich die Beteiligten ihrer Dilemmasituation bewußt werden und deshalb im wohlverstandenen Selbst- und Allgemeininteresse auf ein unkooperatives Verhalten verzichten. Dies setzt voraus, daß jeder zu der Überzeugung gelangt, daß ein in Rede stehendes Projekt scheitern wird, wenn speziell er es am erforderlichen Tun oder Unterlassen fehlen läßt, und wenn jeder sich deshalb nicht nur an der Ehre, sondern auch am eigenen Interesse gepackt fühlt¹. Eine solche Überzeugung herbeizuführen, ist wie gesagt erfahrungsgemäß nur in kleinen Gruppen möglich, und ein kooperatives Verhalten wird unterstützt, wenn Beauftragte miteinander verhandeln, von denen "Moral" erwartet wird und die aus einem unmoralischen Verhalten kaum persönliche Vorteile ziehen könnten. Genau dies ist beim Verhandeln von Gemeindebeauftragten untereinander nun aber der Fall. So schildert J. Oebbecke (a.a.O. S. 356) z.B. den Fall einer Großstadt, die ein Naherholungsgelände plant, das auch der Bevölkerung einer ländlichen Nachbargemeinde zugute kommen könnte und das unter anderem aus Kostengründen ohne Zaun gebaut werden soll. Unter diesen Umständen fände keine Exklusion statt und könnte man

¹Solch eine Überzeugung herbeizuführen, ist von Frohlick und Oppenheimer als Aufgabe "politischer Unternehmer" bezeichnet worden. Vgl. N. Frohlick - J. A. Oppenheimer: I get by with a Little Help from my Friends, in: World Politics, Bd. 23 (1970/71), S. 104 ff., und R. Eschenburg: Politische Unternehmer und öffentliche Güter, in: Wirtschaft ohne Dogma (Festschrift Ortlieb), Tübingen 1975, S. 257 ff., hier S. 295.

meinen, daß die Großstadt als Mäzen auftreten und alleine planen und finanzieren können bzw. müßte und daß sich die Nachbargemeinde auf die Ausbeuterposition zurückzieht. Das wird sicher nicht selten so sein und entspräche der pessimistischen Einschätzung Olsons, der ja davon ausgeht, daß man ohne Exklusion nur sehr selten zu optimalen Lösungen gelangen kann¹. Es erscheint aber nicht abwegig, daß eine Planungs- und Finanzierungsgemeinschaft gebildet wird, die vielleicht sogar die Form eines Zweckverbandes annimmt, der das Naherholungsgebiet trägt. Anderenfalls müßte der Gemeinderat nämlich davon ausgehen, daß Spezialbelange seiner Bürger nicht berücksichtigt werden, und dem Stadtrat gegenwärtig sein, daß das Naherholungsgebiet von vornherein zu klein angelegt wird und die Öffentlichkeit kein Verständnis für solche Planungsfehler haben wird. Dies gilt wie gesagt nur in Kleingruppen von Nachbargemeinden wie den hier betrachteten; stellt man sich dagegen z.B. 100 Städte vor, die gemeinsam eine Flußverschmutzung verhindern wollen, so erscheinen Allmendeprobleme doch sehr wahrscheinlich. Für solche Fälle muß es deshalb einen übergeordneten Verband oder eine Zwangskooperation geben. Im Bereich der Schadensvermeidung gibt es eine solche Zwangskooperation auch (Beispiel: Wasserverbände). Im Bereich der Güterbereitstellung dürften sich jedoch häufig rechtliche Probleme ergeben. Scheitert die Gründung eines Theaterzweckverbandes z.B. daran, daß Gemeinden im Umkreis einer Großstadt darauf spekulieren, daß die Großstadt ihr öffentliches Theater alleine finanzieren werde, so käme nach geltendem Recht wohl kein Zwangsverband in Frage, sondern müßte die Großstadt — so wie z.B. in Münster geschehen — das Theater als Mäzen finanzieren oder müßte eine höhere Körperschaft als Träger auftreten. Beim speziellen Beispiel eines Theaters sollte man allerdings auch fragen,

¹Vgl. M. Olson, jr.: The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Provision of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: AER/PP, Vol. 59 (1969), S. 479 ff., hier S. 483. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt, daß Entscheidungen über Kollektivgüter auf derjenigen (möglichst niedrigen) Ebene gefällt werden, auf der das Ausschlußprinzip gerade eben noch angewandt werden kann. Es würde im Beispielfall durchbrochen, müßte über das Naherholungsgebiet nach diesem Prinzip doch vom Land (vertreten durch den Regierungspräsidenten) entschieden werden.

wieso denn solch eine Institution als öffentliche Einrichtung betrieben wird und ob man nicht statt dessen darauf warten sollte, daß Private sich zu einem Klub zusammenschließen und Aufführungen als Theaterverein ermöglichen. Hierauf soll an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen werden.

Nun zu Erpresserproblemen. Hier sind nur wenige Worte zu sagen. Eine Erpressersituation liegt theoretisch gesprochen immer dann vor, wenn die Leistungsbeiträge potentieller Kooperationspartner eine Team-Produktionsfunktion bilden, d.h. multiplikativ miteinander verknüpft sind. In solch einem Fall führt der Ausfall eines Beitrags zum Scheitern des Gesamtprojekts, weil — mathematisch ausgedrückt — das Produkt der Restbeiträge dann mit 0 multipliziert werden muß¹. Praktisch sind solche Situationen vor allem dann gegeben, wenn es um Standardisierungsfragen geht (denn Standardisierung hat nur dann einen Sinn, wenn alle mitmachen) oder wenn Abstimmungssituationen mit Vetorechten existieren, und zwar Vetorechten, die so geartet sind, daß ein Teilnehmer nicht nur seine Mitarbeit verweigern, sondern darüber hinaus auch andere an der Zusammenarbeit hindern kann. Auf der Ebene der natürlichen Personen greift in solchen Fällen nicht selten das Enteignungsrecht: Wer z.B. die Vollendung einer Autobahn dadurch verhindert, daß er für ein nasses Wiesengrundstück einen völlig unangemessenen Monopolpreis fordert, kann unter bestimmten Umständen gegen Entschädigung enteignet werden. Auf der Gemeindeebene kann es solche Erpresserhaltungen ebenfalls geben, und dies sogar bei Anwendung des Exklusionsprinzips. Bei der Abstimmung über potentielle Kooperationsprojekte (z.B. einen Regionalflughafen), bei denen ein Teilnehmer (z.B. eine Großstadt) ein eindeutig höheres Interesse als der andere oder die anderen hat und bei denen alle über ein faktisches Vetorecht verfügen (z.B., weil die einen die erforderlichen Grundstücke und die anderen die erforderlichen finanziellen Ressourcen besitzen), könnte es für eine weniger interessierte potentielle "Erpressergemeinde" naheliegen, auch unter Inkaufnahme

¹Wegen der multiplikativen Kopplung der Beiträge separater Entscheidungseinheiten spricht man auch von "joint product"-Problemen. Vgl. F. W. Scharpf, a.a.O., S. 25.

eines Scheiterns des Gesamtprojekts (und damit einer Selbstschädigung) darauf zu pokern, daß man ihr die Zustimmung durch unangemessen gute Terms of trade gleichsam abkauft. Während der Zeit des Pokerns kommt es dann oft zu einer Entscheidungsblockade. Auch hier gilt jedoch, daß es unter Nachbargemeinden meist viele Kooperationsprojekte gibt und daß dieser Vielfachverbund insgesamt kooperationsfördernd wirkt und Ansätze zu einem solchen Erpresserverhalten unterdrückt. Deshalb wird man diesem Problem auf der Gemeindeebene (anders als in der EG z.B.) wohl keine größere Bedeutung beimessen müssen. Immerhin könnten sich ohnehin vorhandene Tendenzen zu einer Ausbeutung der Großen durch die Kleinen durch Erpresserhaltungen aber verstärken. Deshalb erscheint es durchaus zweckmäßig, daß die Aufsichtsbehörde rechtlich in der Lage ist, bei Pflichtaufgaben eine Zwangskooperation anzuordnen, wenn die freiwillige Kooperation z.B. an Erpresserversuchen scheitert und ein starkes öffentliches Interesse am Abschluß entsprechender Verträge besteht¹.

4.1.5 Funktionale Kooperation III: Berücksichtigung von externen Effekten

Kooperationspläne können im Prinzip auch der Vermeidung externer Effekte dienen. Dieses scheidet jedoch nicht selten an Überraschungstaktiken, die auch in anderen Bereichen auftreten — man denke nur an den internationalen Rüstungswettlauf —, die auf der Gemeindeebene aber besonders im Zusammenhang mit externen Effekten eine Rolle spielen. Das Überschneidungsproblem besteht darin, daß die Beteiligten glauben, sie könnten einen bestehenden Zustand dadurch endgültig zu ihren Gunsten verändern, daß sie den jeweils anderen vor ein *Fait accompli* stellen — beim Rüstungswettlauf ist das z.B. die Einführung eines neuen Waffensystems —, obwohl allen im Prinzip klar ist, daß der Wettlauf als solcher für alle Beteiligten schädlich ist.

Auf der Gemeindeebene könnten Überraschungstaktiken bei der Nutzung aneinander angrenzender Gebiete eine Rolle spielen. Das sei

¹Vgl. J. Oebbecke, a.a.O., S. 111 ff.

an einem Beispiel erläutert: Wenn Gemeinde A auf einem Gebiet eine Müllverbrennungsanlage errichtet, das sich unmittelbar neben einem Gebiet befindet, auf dem Gemeinde B einen Bürgerpark anlegen möchte, so schafft A durch ein solches *Fait accompli* externe Effekte, die eine Realisierung des Plans von B unsinnig werden lassen. Die Anpassungslast müßte in diesem Fall einseitig von B getragen werden. Würde man sich dagegen auf einen Kooperationsplan verständigen, ließe sich feststellen, wer seine Planung mit den geringsten Kosten ändern kann und welche Ausgleichszahlungen den beiderseitigen Interessen gerecht würden. Angesichts der Leichtigkeit eines Vorpreschens, der Verhandlungskosten und der Ungewißheit von Verhandlungsergebnissen kann der Gemeinde A das unkooperative Verhalten *ex ante* aber durchaus sinnvoll erscheinen, und angesichts der häufig zu beobachtenden Blindheit für die Bedürfnisse anderer kann es darüber hinaus auch sein, daß der Gemeinderat von A bei einer Standortentscheidung überhaupt nicht an mögliche Belange von B denkt. So gesehen, wird der (vom Bundesbaugesetz inzwischen ja teilweise — wenn auch recht unbestimmt — erfüllte) Ruf nach einer Zwangskooperation oder einer übergeordneten Stelle verständlich, welche durch den Einsatz "goldener Zügel" (Zuweisungen) oder die Anwendung von Zwang für eine Koordination der Bauleitpläne der Gemeinden untereinander und mit der Raumordnung und Landesplanung sorgt. (Dies schlägt sich in Nordrhein-Westfalen z.B. im Landesentwicklungsprogramm sowie in Landesentwicklungsplänen und Gebietsentwicklungs- bzw. Regionalplänen nieder¹.)

Dessen ungeachtet, gibt es aber auch Anreize, die eine freiwillige Kooperation begünstigen und "goldene Zügel" oder unmittelbaren Zwang überflüssig werden lassen: Der "Präventivschlag", den die Gemeinde A im vorstehenden Beispiel landen könnte, mag bei isolierter Betrachtung wie gesagt individuell rational erscheinen. Bedenkt man nun aber, daß sich unter Nachbarn — das gilt für Gemeinden mehr noch als für natürliche Personen — immer wieder Ab-

¹Vgl. G. Bork: Das Verhältnis der kommunalen Planung zur staatlichen Planung, in: G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3: Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung, 2., völlig neu bearb. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1983, S. 324 ff., hier S. 328 f.

stimmungsprobleme ergeben, so wird deutlich, daß Gemeinde A auch damit rechnen müßte, daß Gemeinde B bei anderer Gelegenheit mit einem eben so unkooperativen Verhalten antwortet. Dies aber spricht nun wiederum dafür, daß Gemeinde A im Hinblick auf ihr eigenes, wohlverstandenes längerfristiges Interesse von sich aus nach einem Ausgleich mit B sucht und umgekehrt. Überlegungen dieser Art haben sich in spieltheoretischen Experimenten als einen Hauptgrund für kooperatives Verhalten in kleineren Gruppen erwiesen¹. Sie sind vermutlich auch ein wichtiger Grund für die Vielzahl der formellen und informellen freiwilligen Arbeitsgemeinschaften und sonstigen Abstimmungsgremien zwischen Nachbargemeinden. Es bleibt aber immerhin festzustellen, daß ein unkoordiniertes Vorpreschen von Gemeinden bei Abstimmungsfragen nicht ausgeschlossen werden und eine Zwangskooperation deshalb durchaus sinnvoll erscheinen kann. In Nordrhein-Westfalen gibt es eine solche Kooperation faktisch, wenn sie auch in einem rechtlich anderen Kleid erscheint: Die Gebietsentwicklungspläne sind von (beim Regierungspräsidenten organisatorisch verankerten) Bezirksplanungsräten aufzustellen, deren Mitglieder nach § 5 LaPlaG aus den kommunalen Mandatsträgern der Städte und Gemeinden des betreffenden Regierungsbezirks gewählt werden².

Damit ergibt sich bezüglich der potentiellen Produktivitätsvorteile einer Gemeindekooperation das folgende Zwischenergebnis:

- (1) Das Hauptgebiet einer potentiellen zwischengemeindlichen Kooperation ist im Bereich von Klubkollektivgütern verschiedener Ordnung zu sehen, die von den Gemeinden angeboten werden. Der Vorteil der Verbandsbildung liegt hier darin, daß bei der Nutzung dieser Güter — also z.B. einer Schule oder eines nahezu ausschließlich von zwei Nachbarstädten wie Münster und Osnabrück genutzten Regionalflughafens — Mindestbetriebsgrößen und economies of scale ausgenutzt und gleichzeitig wohlfahrtsoptimale Preise in Höhe der Verwendungsgrenzkosten verlangt werden können, die mit Beiträgen kombiniert werden,

¹Vgl. hierzu B. Fritsch, a.a.O., S. 95 ff. (m.w.N.).

²Vgl. G. Bork, a.a.O., S. 341.

welche ausschließlich von denjenigen aufzubringen sind, die von den Sondervorteilen begünstigt werden. Eine solche Preis- und Beitragsgestaltung ist möglich, weil das Exklusionsprinzip individuell (bei $a = 0$) oder gemeindeweise (bei $a = 2$) anwendbar ist. Aus diesem Grund ist auch kein Kooperationsversagen zu befürchten.

- (2) Über den Bereich der Klubkollektivgüter verschiedener Ebenen hinaus kann eine Kooperation von Gemeinden auch der Bereitstellung von (sonstigen) Kollektivgütern oder der Vermeidung von Kollektivschäden dienen. Eine solche Kooperation in einem Bereich, in dem das Exklusionsprinzip nicht anwendbar ist, setzt allerdings voraus, daß die Zahl der beteiligten Gemeinden klein ist und daß alle davon überzeugt sind oder werden, daß die Güterbereitstellung bzw. Schadensvermeidung scheitern wird, wenn sie selbst sich nicht beteiligen. Anderenfalls ist eine Zwangsbereitstellung oder Zwangsvermeidung — gegebenenfalls in der Form der Zwangskooperation — erforderlich, wenn Schwarzfahrer- oder Allmende- und Erpressereffekte vermieden werden sollen.
- (3) Als dritter Bereich ist schließlich die Vermeidung von externen Effekten in der Regionalplanung zu nennen. Hier kann das Zusammenwirken in freiwilligen planerischen Arbeitsgemeinschaften eine gegenseitige Überrumpelung vermeiden. Die freiwillige Kooperation zwischen Nachbargemeinschaften ist hier trotz der Unanwendbarkeit des Exklusionsprinzips nicht unwahrscheinlich, weil es eine Vielzahl von wiederholt auftretenden Kooperationschancen gibt und die Kommunikationmöglichkeiten gut sind. Da der Ausschluß von Überrumpelungseffekten aber nicht sicher ist, erscheint auch in diesem Bereich die Möglichkeit einer Zwanganwendung angebracht, wie sie sich z.B. in den Bezirksplanungsräten manifestiert, welche als Zwangskooperationsgruppen aufgefaßt werden können.

Zusammenfassend kann man damit auch sagen, daß die Gemeindekooperation im Hauptanwendungsgebiet — dem der Klubkollektivgüter — bei ausschließlicher Betrachtung der jeweiligen Produktivitätsvor-

teile relativ problemlos erscheint, während sie bei Nichtanwendung des Exklusionsprinzips mit Organisationsproblemen behaftet ist, die A/T 6 (S. 53) noch einmal zusammenfaßt. Daß aber auch im Bereich der Klubkollektivgüter Probleme auftreten können, wird bei der Besprechung der Machtvorteile deutlich werden, denen wir uns nun zuwenden wollen.

4.2 Konkretisierung von Machtvorteilen einer interkommunalen Kooperation mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie

4.2.1 Kontrollferne

Anders als etwa die klassische Bürokratietheorie, sieht die Neue Politische Ökonomie die Verwaltung und darüber hinaus das gesamte politisch-administrative System nicht nur als uneigennützigem Diener des öffentlichen Wohls, sondern auch als Vertreter von Eigeninteressen, die es bei der Lösung von ordnungspolitischen Fragen zu berücksichtigen gilt. Aus dieser Sicht liegt deshalb die Frage nahe, ob es im "politischen Kräftefeld" (K. Schmidt) der Gemeinden Gruppen gibt, denen auch dann an einer Kooperation gelegen sein könnte, wenn damit keine Produktivitätssteigerungen (oder vielleicht sogar ein Produktivitätsabfall) im Vergleich zum Status quo oder einer Alternativorganisation verbunden wären.

Das politische Kräftefeld wird auf der Ebene des Bundes von der Regierung, der Bürokratie, den Parteien und Verbänden sowie den in- und ausländischen Vertretern anderer Gebietskörperschaften gebildet. Analog dazu kann man auf der kommunalen Ebene die Wahlbeamten, die Kommunalverwaltung, die Parteien und Vereine sowie die Aufsichtsbehörden und fallweise auch die Vertreter anderer Kommunen unterscheiden. Mustert man diese Gruppen durch, so erscheint unter bestimmten Umständen bei dreien von ihnen ein eigenständiges und manchmal gesamtwirtschaftlich "falsches" Kooperationsinteresse wahrscheinlich: bei den Wahlbeamten, bei der Kommunalverwaltung und bei den Parteien.

<u>Folgen der (offiziellen) Nichtanwendung des Exklusionsprinzips</u>		A/T 6
Problemtyp	Kopplungstyp	
	additiv (Entweder-oder-Kopplung)	multiplikativ (Sowohl-als-auch-Kopplung)
<p>Beteiligungsproblem: Die Kosten, die mit der Bereitstellung eines Gutes oder der Abwehr eines Schadens verbunden sind, können auch von anderen getragen werden.</p>	<p>Bei $\rho < 1$ treten "common pool"-Probleme auf, die</p> <p>a) bei einem Tätigkeitserfordernis Schwarzfahreneffekte und</p> <p>b) bei einem Unterlassungserfordernis Allmendeeffekte zur Folge haben können.</p> <p>Struktur: $y = f(x_1 + x_2 + \dots + x_n)$</p>	<p>Bei $\rho < 1$ treten "joint product"-Probleme auf der Inputseite auf, die Erpressereffekte zur Folge haben können.</p> <p>Struktur: $y = f(x_1 \cdot x_2 \cdot \dots \cdot x_n)$</p>
<p>Betroffenheitsproblem: Die Folgen einer Konsum- oder Produktionsentscheidung können auch von anderen getragen werden.</p>	<p>Bei $\rho > 1$ bildet sich normalerweise ein schwarzer Markt für das Gut, da entgeltlos meist nur weniger als die Sättigungsmenge bereitgestellt wird.</p> <p>Struktur: $z_1 + z_2 + \dots + z_n = f(y)$</p>	<p>Unabhängig vom ρ-Wert treten "joint product"-Probleme auf der Outputseite auf, die externe Effekte darstellen.</p> <p>Struktur: $z_1 \cdot z_2 \cdot \dots \cdot z_n = f(y)$</p>
<p><u>Erläuterungen:</u></p> <p>x_i = Leistungsbeitrag des Akteurs i zur Erzeugung eines Gutes y (bzw. zur Abwendung eines Schadens).</p> <p>y = Versorgungsmenge mit einem Gut (bzw. Abwehrrumfang eines Schadens), über die/den eine Bereitstellungsentscheidung gefällt werden soll oder worden ist.</p> <p>z_j = Nutzen (bzw. Schaden) des Akteurs j aus dem Konsum bzw. der Produktion eines Gutes.</p>		

Das Interesse der Wahlbeamten ist auf die Delegation unangenehmer Aufgaben gerichtet und kann vielleicht am plastischsten auf der höheren Ebene des Bundes und seines Verhältnisses zur EG verdeutlicht werden. Die EG stellt aus der Sicht der Mitgliedsstaaten angesichts der geringen Bedeutung des Europäischen Parlaments faktisch ein Gebilde dar, das einem Zweckverband vergleichbar ist. Ist es nun ein Zu- oder Unfall, daß dieser "Zweckverband" seine schaurigsten Triumphe ausgerechnet auf einem Gebiet — der Agrarpolitik — feiert, auf dem Produktivitätsvorteile einer Kooperation zu entdecken ausgesprochen schwerfällt? Man ist vielleicht geneigt zu antworten, daß Länder wie England und Deutschland den Zollabbau im gewerblichen Bereich mit Zugeständnissen im Agrarbereich "bezahlen" mußten; aber hätten solche Seitenzahlungen nicht auch anders und vor allem weniger unglücklich erfolgen können, als wir sie im Bereich der Agrarpolitik erleben? Diese Frage muß man wohl bejahen, und deshalb erscheint mir eine andere Erklärung der Kompetenzverteilung im Bereich der Agrarpolitik zugkräftiger: Die nationalen Regierungen exportieren ihre Probleme und finden in den "Eurobürokraten" einen Sündenbock, auf den man sich bequemerweise berufen kann, wenn Verbraucher und Öffentlichkeit die gotteschändliche Verschwendung im Bereich der Agrarpolitik tadeln und wenn die Landwirte noch höhere Subventionen fordern. Analoge Sachverhalte sind auch im kommunalen Bereich denkbar, hier allerdings wohl meist gekoppelt mit Produktivitätsvorteilen. Liegt die Gründung eines Zweckverbandes als Träger einer Mülldeponie z.B. nicht auch deshalb nahe, weil man auf diesem Gebiet viel Ärger und nur wenige Lorbeeren ernten kann?

Die zweite Gruppe, die ein eigenständiges Kooperationsinteresse haben könnte, ist die Verwaltung, vor allem natürlich derjenige Teil, der als Management eines potentiellen Zweckverbandes in Frage käme. Dieses Interesse richtet sich zum einen auf die "Flucht aus dem Budget" (Smekal), darauf also, aus der Konkurrenz der Ämter um knappe Budgetmittel entlassen zu werden. Hierauf wird im nächsten Gliederungspunkt eingegangen. Zum anderen ist die Verwaltung daran interessiert, das auszunutzen, was auch derjenige als vorteilhaft ansieht, der einen Sündenbock vorschiebt: die

Kontrollferne von Gebilden wie Zweckverbänden.

Dank ihrer Verselbständigung unterliegt diese Kooperationsform ja keiner direkten Kontrolle durch die Bürger und wird auch die Kontrolle durch die Ratsmitglieder und die Rechnungsprüfungsämter (ja sogar die überörtliche Prüfung) stark erschwert. Damit aber verstößt man gegen den "Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung" (Fischer-Menshausen), der verlangt, daß derjenige, der für eine öffentliche Aufgabe verantwortlich ist, auch die Finanzlast gegenüber den Bürgern vertreten soll und damit letztlich von ihnen abwählbar sein muß, wenn er dieser Verantwortung nicht hinreichend gerecht wird¹. Dieser Grundsatz muß wie alle Grundsätze zuweilen mißachtet werden, findet seine Rechtfertigung jedoch in der allgemeinen Lebenserfahrung, daß Kontrollferne häufig ein Grund für unnötig hohe Kosten ist.

Die dritte Gruppe schließlich, die ein eigenständiges Interesse an Kooperation und auch hier wieder vor allem an verselbständigten Einrichtungen haben könnte, wird von den Parteien gebildet. Alle Parteien haben oder entwickeln mit der Zeit ja einen "Bedarf" nach Posten, auf die "verdiente" (oder auch nur "in die Wüste geschickte") Politiker abgeschoben werden können. Im kommunalen Bereich bietet sich die kommunale Wirtschaft zur Deckung dieses "Bedarfs" an, und vieles spricht dafür, daß solche Stellen gerne im Reihungsverfahren an alle Parteien vergeben werden, damit keine einen Grund zum Opponieren hat. Dieses Verfahren wird durch die auf der Kommunalebene kaum vorhandene Trennung zwischen "Regierung" und "Opposition" begünstigt und profitiert natürlich auch von der Existenz von Stellen, die keiner Gemeinde eindeutig zugeordnet werden können und gleichsam "irgendwie" im kommunalen Raum schweben².

Die vorstehenden Argumente lassen den Verdacht auf Machtvorteile

¹Vgl. H. Fischer-Menshausen: Artikel: "Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts", in: HdWW, Bd. 2, S. 636 ff., hier S. 643.

²Das hier geschilderte Interesse der Parteien ist speziell auf eine horizontale Kooperation und auf die Situation in den Gemeinden zugeschnitten. Bei einer vertikalen Kooperation, an der auch Bund und Ländern beteiligt sind, kommt ein weiteres Interesse der Parteien ins Spiel: Man will sich durch Schaffung einer Verflechtungsstruktur auch dann Mitsprachemöglichkeiten erhalten, wenn man auf einer der drei Ebenen abgewählt wird. Deshalb ist es aus der Sicht der Parteien bei großen Abwahlgefahren vorteilhaft, wenn alle Ebenen bei jeweils allen anderen mitbestimmen können. Vgl. F. Schnabel: Politik ohne Politiker, in: H. Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen 1980, S. 49 ff., hier S. 67.

der Kooperation — speziell derjenigen in Zweckverbänden und ähnlichen verselbständigten Institutionen — jedenfalls für die genannten Gruppen gerechtfertigt erscheinen.

Die bezüglich der Verwaltung und der Parteien angeführten Gründe legen die Hypothese nahe, daß in Zweckverbänden eine Tendenz zur Inputineffizienz besteht, d.h., daß ein vorgegebener Output nicht mit Minimalkosten erzeugt wird. Diese Art von Ineffizienz soll als "Inputineffizienz aufgrund der Verletzung des Konnexitätsprinzips" bezeichnet und folgendermaßen präzisiert werden: Werden im Rahmen von zwischengemeindlichen Kooperationsprojekten verselbständigte Einheiten mit einem eigenen Management geschaffen, so ergibt sich aufgrund der Verletzung des Konnexitätsprinzips und der daraus resultierenden Kontrollferne eine systematische Tendenz zur Inputineffizienz. Will man diese These testen, muß man einen Parallelgruppenvergleich mit alternativen Organisationsformen durchführen. Zumindest für Klubkollektivgüter erster Ordnung (= Vereins- oder Genossenschaftsgüter) ist dies prinzipiell möglich: Hier kann man ja eine genossenschaftliche oder quasigenossenschaftliche Bereitstellung mit einer durch Zweckverbände vergleichen. Der Unterschied besteht darin, daß ein Zweckverband indirekt — von Vertretern der beteiligten Gemeinden — kontrolliert und auch indirekt — durch Umlagen unter den beteiligten Gemeinden — finanziert wird (wenn man einmal von eventuellen Arbeitspreisen in Form von Gebühren absieht), während es bei einer Genossenschaft oder einer (nach funktionellen Gesichtspunkten gebildeten) Spezialregion direkt gewählte Bürgervertreter und Finanzbeiträge der Bürger gäbe. Ein entsprechender Test ist in etwa auch schon durchgeführt worden¹: In Kalifornien gibt es Feuerwachen und Erholungsparks, die z.T. quasigenossenschaftlich — nämlich als unabhängige Spezialdistrikte —, z.T. aber auch als abhängige Distrikte organisiert, welche — ähnlich wie ein Zweckverband — von einem "County board of supervisors" überwacht werden. St. L. Mehay hat nun ein Sample von 300 solcher "fire districts" und 82 "park districts" untersucht, von denen jeweils ein Fünftel bzw. ein Drittel ab-

¹Vgl. zum folgenden St. L. Mehay: The effect of governmental structure on special district expenditures, in: Public Choice, Vol. 44 (1984), S. 339 ff.

hängig waren¹. In einem Querschnittsvergleich für das Jahr 1977/78 verwendete er in einer mehrdimensionalen Regressionsanalyse zur Erklärung der Distriktausgaben u.a. auch eine Dummyvariable, die bei abhängigen Distrikten den Wert 1 und sonst den Wert 0 hatte. Diese erwies sich als hochsignifikant und einflußstark: Ceteris paribus waren die Ausgaben in abhängigen Distrikten um nahezu 40 % höher als in den anderen². Eine vergleichbare und noch mehr auf die Gemeindekooperation zugeschnittene Kontrolluntersuchung für die Bundesrepublik Deutschland läßt sich leider nicht durchführen, weil es hier nicht genügend vergleichbare Fälle für eine Kontrollgruppenstudie gibt. Die Mehaysche Untersuchung, deren Ergebnisse auch von anderen, dort zitierten Analysen gestützt werden, zeigt aber immerhin, daß die vorgetragenen Argumente zugunsten von Machtvorteilen für bestimmte Gruppen — vor allem wohl für die Verwaltung — ernstgenommen werden müssen und daß die Machtvorteile für wenige wahrscheinlich mit Kostennachteilen für alle verbunden sind. Dies erklärt vielleicht auch das in Deutschland verbreitete Unbehagen an "Mischfinanzierungen" bei Gemeinschaftsaufgaben, einer Form der Zwangskooperation, auf die gleich noch einzugehen sein wird³.

4.2.2 Beschränkung der Ausgabenkonkurrenz

Verursachte die im vorigen Abschnitt besprochene Kontrollferne hauptsächlich Inputineffizienz (= betriebswirtschaftliche Ineffizienz), so bewirkt die nun zu besprechende Beschränkung der Konkurrenz der Verwaltungseinheiten um Budgetmittel (Ausgabenkonkurrenz) vor allem eine Aufblähung des qualitativen und quantitativen Leistungsniveaus einer Verwaltung und damit Outputineffizienz (= volkswirtschaftliche Ineffizienz).

Diese Art von Ineffizienz kommt durch einen Sachverhalt zustande, der im Bereich der Bund-Länder-Kooperation als Ausfluß des Wirkens von "Fachbruderschaften" (Scharpf-Reissert-Schnabel) bzw. einer

¹Vgl. St. L. Mehay, a.a.O., S. 343.

²Vgl. ebenda, S. 345.

³Vgl. hierzu z.B. R. Borell: Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, Heft 50 des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1981, passim, hier vor allem S. 27 ff.

"vertikalen Ressortkumpanei" (Wagener) bezeichnet wird und hier analog dazu "Effekt einer horizontalen Ressortkumpanei" genannt werden könnte¹. Im einzelnen lassen sich zugunsten dieser These folgende Teilbehauptungen anführen:

- o Kooperationsprojekte pflegen nicht von Ratsmitgliedern, sondern von einschlägigen Fachleuten der Verwaltung vorbereitet zu werden. Diese unterliegen typischerweise einer déformation professionnelle, welche allein von sich aus schon zu Plänen führt, die angesichts der in den Räten tatsächlich vorhandenen Präferenzen als übertrieben betrachtet werden müssen. Das notwendige "Zurückschneiden" dieser Vorschläge in den Räten der beteiligten Gemeinden unterbleibt aber, und zwar vor allem deswegen, weil Verhandlungen mit anderen Gemeinden schwierig sind und weil nicht an der Verhandlung Beteiligte stets mit dem kaum überprüf- baren Argument abgespeist werden können, wesentliche Änderungen der vorgelegten Abkommensentwürfe hätten ein Scheitern des gesamten Vertragswerkes zur Folge. Hinzu kommt, daß Unterhändler ja tatsächlich einen gewissen Verhandlungsspielraum und eine bestimmte Verhandlungskompetenz haben müssen, wenn sie etwas erreichen wollen, und daß ein Votum gegen die Vorlage der gemeindeeigenen Unterhändler zu dem Vorwurf führen kann, man sei unkonstruktiv — ein Urteil, das sich Ratsmitglieder natürlich nur ungern zuziehen wollen.
- o Verstärkt wird die vorgenannte Tendenz dadurch, daß zwischen den beteiligten Fachleuten bei Kooperationsprojekten oft Meinungs- verschiedenheiten bezüglich der Ausgestaltung eines Projektes in verschiedenen Qualitätsdimensionen bestehen. Was liegt danäher, als sich auf dem größten gemeinsamen Nenner zu einigen?
- o Weiterhin verstärkend wirkt, daß ein einzelnes Kooperationspro- jekt einen Gemeindehaushalt häufig nur relativ wenig belastet (obwohl die Ausgaben für die Gesamtheit aller Kooperationspro- jekte durchaus beachtlich sein können). Deshalb kann man durch

¹Vgl. hierzu F. W. Scharpf - B. Reissert - F. Schnabel: Politikverflechtung - Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kron- stein/Ts. 1976, passim, und F. Wagener: Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Fol- gen vertikaler Politikverflechtung, in: J. J. Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978, S. 149 ff., hier S. 155 ff.

seine Modifikation oder gar Streichung meist auch nicht sehr viel für konkurrierende eigene Vorschläge gewinnen, und daher lohnt ein Kampf um das "Zurückschneiden" aus der Sicht der Rats- mitglieder kaum.

- o In der Mischfinanzierungsliteratur wird schließlich noch ein weiterer Grund sehr stark betont¹: die Verlockungen, die von der Kostenbeteiligung anderer Gemeinden ausgehen und Projekte aus der Sicht jeder einzelnen Gemeinde relativ billig erscheinen lassen. Dieses Argument muß mit Vorsicht behandelt werden: Wenn ein Schwimmbad auf der Grenze zweier Gemeinden von beiden ge- meinsam in der höchsten Qualitätsstufe 1 errichtet wird und 10 Mio DM kostet und wenn dieses Schwimmbad jeder Gemeinde gerade 5 Mio DM wert ist, dann ist es natürlich falsch, mit dem Hinweis auf das Verhältnis "Wert: Kosten = 5 Mio DM: 10 Mio DM" von einer "Verschwendung" zu reden und darauf hinzuweisen, daß jede Gemeinde für sich nur ein Schwimmbad der niedrigeren Qualitäts- stufe 2 für 5 Mio DM gebaut hätte. Man vergißt dabei, daß das Kollektivgüteroptimum erreicht ist, wenn die Produktionsgrenz- kosten der Grenznutzensumme derjenigen entsprechen, die von dem Kollektivgut profitieren, und daß sie nicht etwa dem Grenznutzen einzelner Beteiligter entsprechen sollen. Möglicherweise ist mit dem Verlockungseffekt von Zuschüssen aber auch eine zusätzliche Form von Irrationalität gemeint, und diese würde dann in der Tat einen zusätzlichen Grund für volkswirtschaftliche Ineffizienz darstellen².

Insgesamt kann man damit festhalten, daß vieles für die These spricht, daß das Aushandeln von Kooperationsverträgen durch Fach- promotoren aus der Verwaltung zur Folge hat, daß die ansonsten be- stehende (durch die Budgetrestriktion erzwungene) Konkurrenz aller Ausgaben gegeneinander für Kooperationsprojekte weitgehend auf-

¹Die Literatur ist heute bereits sehr umfangreich. Eine Zusammenfassung der wich- tigsten Argumente gegen Mischfinanzierung findet man in: R. Borell, a.a.O.; re- lativiert werden diese Einwände in: W. Patzig: Die Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern - Notwendigkeit und Grenzen des kooperativen Föderalismus -, Institut FSt., Brief 203, Bonn 1981.

²In diesem Zusammenhang wird gern auf eine Entscheidung verwiesen, die eine trau- rige Berühmtheit erreicht hat: Die Stadtväter von Krefeld haben den Ausbau einer Berufsschule zurückgestellt, um den - von einem Konjunkturprogramm des Bundes ge- förderten - Neubau eines Elefantenhauses für den Zoo finanzieren zu können (zi- tiert nach R. Borell, a.a.O., S. 51).

gehoben wird: Kooperationsprojekte werden vermutlich von Anfang an zu groß geplant und in den Ratssitzungen dann oft auch noch als faktisch sakrosankt behandelt¹. Sollte dies stimmen, ergäbe sich volkswirtschaftliche Ineffizienz aufgrund von quantitativer und qualitativer Überdimensionierung.

Die eben beschriebene Art von Ineffizienz soll als "Outputineffizienz aufgrund der Beschränkung der Ausgabenkonkurrenz" bezeichnet werden. Die These von der Existenz dieser Outputineffizienz ist allerdings wesentlich schwerer zu testen als die These von der Existenz der Inputineffizienz aufgrund der Verletzung des Konnexitätsprinzips. Das liegt daran, daß unbekannt ist, wie die "volkswirtschaftlich richtige (optimale)" quantitative und qualitative Dimensionierung von Kooperationsprojekten aussieht. Sieht man von gewissen praktischen Schwierigkeiten (zunächst) einmal ab, könnte man sich folgenden (fiktiven) Test vorstellen: Man wählt aus einer Vielzahl von größeren Kooperationsprojekten in der Form von Zweckverbänden und vergleichbaren Einrichtungen nach dem Zufallsprinzip eine Zahl von wenigstens 100 aus und teilt sie zufällig in eine Versuchs- und eine Kontrollgruppe. In beiden Gruppen unterrichtet man die begünstigten Bürger 1/4jährlich über die Durchschnittskosten pro Bürger. Anschließend organisiert man die Kooperationsgruppen in der Versuchsgruppe so um, daß Genossenschaften oder Spezialregionen entstehen, in welchen die Bürger unmittelbar finanzieren und kontrollieren müssen bzw. können. Sodann wählt man sowohl in der Versuchs- als auch in der Kontrollgruppe ein repräsentatives Bürgersample aus und führt zusammen mit der eben genannten Kostenmitteilung eine Befragung darüber durch, wie zufrieden die Bürger mit dem Preis-Leistungs-Verhältnis sind. Ergibt sich nach der Umorganisation in der Versuchsgruppe allmählich eine Tendenz zu einem signifikant höheren Zufriedenheitsgrad als in der Kontrollgruppe, könnte die These von der Existenz von Outputineffizienz als bestätigt betrachtet werden. Tests, die einem solchen Prüfarrangement nahekommen, sind mir jedoch nicht bekannt.

¹Vgl. J. Oebbecke, a.a.O., S. 107 f.

4.2.3 Marktmacht

In Bereichen, in denen gemeindliche Kooperationsgruppen als Marktteilnehmer auftreten, kann zu den Problemen der Kontrollferne und der Abwesenheit von Ausgabenkonkurrenz noch das der Marktmacht hinzutreten: Durch die Kooperation können lokale Anbieter- oder Nachfragemonopole entstehen.

Im Absatzbereich bestand diese Gefahr früher möglicherweise bei Sparkassenverbänden im ländlichen Raum, die keiner Konkurrenz durch Genossenschafts- oder sonstige Banken ausgesetzt waren¹, und beim öffentlichen Personennahverkehr; heute erscheint sie mir jedoch bedeutungslos. Im Beschaffungsbereich könnte durch die Kooperation Nachfragemacht entstehen. Dies setzt allerdings nicht nur voraus, daß die betreffenden Gemeinden Alleinnachfrager für bestimmte Arten von Leistungen sind (was auf einigen Gebieten tatsächlich der Fall ist, z.B. im Tiefbau oder bei Wartungsleistungen für Meßgeräte, die bei der Gas-, Wasser- und Stromversorgung benötigt werden), sondern auch, daß die Anbieter ihre Kapazitäten nicht alternativ verwenden können. Diese Zusatzbedingung schränkt die Bedeutung echter Problemfälle stark ein. Immerhin mag es durchaus Einkaufs- oder Ausschreibungsgemeinschaften geben, die tatsächlich über Marktmacht verfügen und sie auch ausnutzen². Das (prinzipiell anwendbare) Kartellgesetz bietet dann meist keinen guten Schutz, weil die Betroffenen aus Angst vor Repressalien davon absehen, "Ross und Reiter" zu nennen.

4.3 Möglichkeiten der Mißbrauchseindämmung

Kann eine Gemeindekooperation einerseits erwünschte Produktivitätseffekte, andererseits aber auch unerwünschte Machteffekte zur Folge haben, liegt es nahe, nach ordnungspolitischen Möglichkeiten zur Ausschaltung letzterer unter Beibehaltung ersterer zu fragen.

¹Vgl. J. Oebbecke, a.a.O., S. 107.

²Beispiele für Einkaufsgemeinschaften von Stadtwerken findet man z.B. in: Vku, Kooperationshandbuch, Abschnitt B IV. Wann sich in solchen Fällen Nachfragemacht ergibt, ist nur im Einzelfall und nach eingehender Analyse ermittelbar. Zum allgemeinen Problemkreis der öffentlichen Beschaffung vgl. in diesem Zusammenhang auch O. Ganderberger: Artikel: "Öffentliche Auftragsvergabe", in: HdWW, Bd. 5, S. 405 ff. (m.w.N.).

Klammert man die mehr in dem Bereich der Wettbewerbspolitik fallenden Marktmachtprobleme dabei einmal aus, so bieten sich im Prinzip zwei Methoden an:

- o der Übergang von Zweckverbänden zu Spezialgenossenschaften der Bürger selbst und
- o die Betonung des Denkens in Opportunitätskosten durch eine Verstärkung der Stellung der Kämmerer.

Zunächst zur Umwandlung von Zweckverbänden in Spezialgenossenschaften. Sieht man von (wohl nicht vorhandenen) politischen Realisierungschancen ab, scheint solch eine Umwandlung den oben (S. 56 f.) referierten Untersuchungsergebnissen von Mehay zu entsprechen. Mustert man die kooperativ bereitgestellten Gemeindeaufgaben durch, zeigt sich darüber hinaus, daß viele von ihnen Klubkollektivgüter erster Ordnung sind und deshalb auch von Genossenschaften der Bürger bereitgestellt werden könnten. Noch dazu sind Gemeinden aus Genossenschaften — solchen alten deutschen Rechts freilich — entstanden: aus den Mark- und Hufgenossenschaften, die sich nach der Völkerwanderung bildeten und später zu Gemeindegenossenschaften und städtischen Eidgenossenschaften wurden¹, und den kaufmännischen Gilden oder Hansen, die einen prägenden Einfluß auf die Stadtverfassungen ausübten und deren Statuten im Ausland zum Teil sogar Wurzeln dieser Verfassungen waren². Wesentliche Klubkollektivgüter waren damals: der Markt- bzw. Stadtfriede und das Markt- bzw. Stadtrecht sowie die Allmende. Diese Nähe der Gemeinden zu den Genossenschaften hat sich auch im Bewußtsein erhalten: Noch im 19. Jahrhundert wurde betont, daß Gemeinden den Genossenschaften viel näher seien als dem Staat im engeren, juristischen Sinn³.

Sollte ein Gutteil der kooperativ bereitgestellten Leistungen von Gemeinden aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht also wieder in die Hände von Spezialgenossenschaften der jeweils betroffenen Bür-

¹Vgl. O. v. Gierke, a.a.O., S. 70 ff. und S. 207.

²Vgl. ebenda, S. 243 und S. 345.

³Vgl. B. Sünderhauf, a.a.O., S. 21 ff. (m.w.N.).

ger überführt werden, Spezialgenossenschaften, die anders heißen mögen, die aber die Aufgabe hätten, die Bürger mehrerer Gemeinden mit einem sie gemeinsam interessierenden Klubkollektivgut zu versorgen? Mir erscheint diese Frage durchaus prüfenswert, ich neige aber dazu, sie zu verneinen. Man muß ja bedenken, daß dann Großgenossenschaften entstünden und daß deren Kontrolle die Eigenschaften eines echten Kollektivgutes aufwiese, das — wie üblich — nur unzureichend bereitgestellt würde (Schwarzfahrerproblem)¹. Das Gefühl für die Relevanz solcher Kontrollprobleme könnte uns abhanden gekommen sein, aber wieder geweckt werden, wenn wir Gemeinden als Vielzweckgenossenschaften auffassen, die entstanden sind, weil den Bürgern die Kontrolle von Spezialgenossenschaften mit deren zahlenmäßigem Wachstum allmählich zu lästig wurde. Man braucht sich ja nur einmal vorzustellen, wieviel Zeit es für jeden von uns erfordern würde, gemeindliche Stadtplanungs-, Straßen-, Schul-, Kindergarten-, Friedhofs- usw. -genossenschaften zu kontrollieren und wie wenig Kontrolle dann angesichts von Schwarzfahrereffekten tatsächlich ausgeübt würde. Die gleiche Problematik ergäbe sich, wenn jeder von uns Mitglied von Übergemeindlichen Spezialgenossenschaften für die Wasser-, Strom- und Gasversorgung sowie den Regionalverkehr und höhere Schulen wäre. Deshalb halte ich Spezialgenossenschaften nur in Sonderfällen für geeignet, die noch näher herausgearbeitet werden müßten. Bei entsprechender Nutzenstreuung könnten sich aber Vielzweckgebilde wie Kreise oder höhere Kommunalverbände als Alternativen anbieten (wobei es für letztere eine Direktwahl und für beide Arten von Verbänden beitragsähnliche eigene Steuern geben müßte).

Nun zur Verstärkung der Stellung des Kämmerers. Ein vermutlich sehr wesentlicher Grund sowohl für die In- wie für die Outputineffizienz, die gemeindliche Kooperationsprojekte trotz der per saldo wohl meist überwiegenden Produktivitätsvorteile noch aufweisen, liegt in der eindimensionalen Denkweise der Fachpromotoren, die entsprechende Pläne und die laufenden Mittel aushandeln. Deshalb

¹Zu den Kontrollproblemen bei den heutigen Genossenschaften vgl. z.B. W. Jäger: Genossenschaftsdemokratie und Prüfungsverbände. Zur Frage der Funktion und Unabhängigkeit der Geschäftsführungsprüfung, Arbeitspapier Nr. 3 des Instituts für Genossenschaftswesen der Universität Münster, Münster (Selbstverlag) 1984.

erscheint es sinnvoll, das Verfahren, das zu entsprechenden Vereinbarungen führt, so zu ändern, daß das mehrdimensionale Denken in Opportunitätskosten gefördert wird. Dies könnte durch eine Verstärkung der Stellung der Kämmerer geschehen, denn Kämmerer sind ja "Querschnittsämter", deren "Beruf" darin besteht, die verschiedenen Anforderungen im Haushaltsplan gegeneinander auszubalancieren. Ähnlich wie ein Privatmann, der ja auch in einem ersten Schritt Höchstpreisvorstellungen für die Nachfrage nach einem Gut entwickelt und erst dann prüft, ob er das Gut unter Beachtung dieser Höchstpreisvorstellung beschaffen kann, müßten die Kämmerer der beteiligten Gemeinden vor Beginn der entscheidenden Verhandlungen eine Höchstpreisvorstellung entwickeln und in den Kooperationsverhandlungen selbst vertreten sein. Diese Höchstpreisvorstellungen müßten die vermutlichen Vorstellungen in den jeweiligen Räten berücksichtigen, dürften aber nicht etwa beschlossen und bekannt gegeben werden, weil dies die Verhandlungspositionen der Gemeinden untereinander und der jeweiligen Kämmerer gegenüber ihren Fachbeamten beeinträchtigen würde. Obwohl alle Beteiligten am besten fahren würden, wenn sie ehrlich wären und nicht taktierten, müßte man nämlich damit rechnen, daß sich die Fachpromotoren an den Kämmerern vorbei zu einigen versuchen, um Höchstpreisvorstellungen maximal auszunutzen und Konsumentenrente im eigenen Interesse abzuschöpfen, und daß es auch im Hinblick auf die zwischengemeindliche Verteilung von Beitragslasten (Optionspreisen) zu taktischen Verzerrungen käme. Kämmerer, die ihre Höchstpreisvorstellungen nicht bekannt geben, dafür aber an den Verhandlungsprozessen beteiligt werden und bereits gegen Vorbeschlüsse ein Veto einlegen können (das sie natürlich politisch verteidigen müssen), würden die Stellung der Fachpromotoren dagegen in wünschenswerter Weise schwächen. Analoges gilt für die Bewilligung der laufenden Haushaltssatzungen: Hier sollten die Kämmerer eine starke Stellung in den Verbandsversammlungen bzw. in analogen Gremien haben. Es sollte deshalb z.B. nicht möglich sein, in die Verbandsversammlung ausschließlich Ratsvertreter zu wählen, denen das Querschnittsdenken des Kämmerers fernliegt.

Regelungen dieser Art dürften das Beste sein, was in der — leider ja nun einmal unvollkommenen — realen Welt erreichbar ist.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Ich habe in dieser Arbeit zunächst die Begriffe "zwischengemeindliche Kooperation", "Kooperationsintensität", "Kooperationsumfang" und "Kooperationsbedeutung" geklärt und die Bedeutung einzelner Kooperationsformen grob skizziert. Sodann wurden die Voraussetzungen für eine stabile Kooperation herausgearbeitet: das Mehrwert-, das Organisations- und das Gerechtigkeitserfordernis sowie das Erfordernis von Gründungsvorteilen. Im Anschluß daran wurde gefragt, welche Produktivitätsvorteile mit einer interkommunalen Kooperation verbunden sein könnten. Es zeigte sich, daß solche Vorteile hauptsächlich auf dem Gebiet der Klubkollektivgüter erster und zweiter Ordnung zu erwarten sind, von Gütern also, die sich durch Exkludierbarkeit einerseits und partielle Nichtrivalität andererseits auszeichnen, d.h. durch Werte des Externalitätsparameters, die nicht über e_u , und Werte des Rivalitätsparameters, die unter 1 liegen. Die Gründe für $\rho < 1$ wurden aufgezeigt; sie entsprechen den aus der Wettbewerbstheorie bekannten Konzentrationsvorteilen. Außer auf diesem Hauptgebiet der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit können sich unter günstigen Umständen auch Vorteile bei der Beseitigung internalisierungsbedürftiger externer Effekte und bei der Bereitstellung echter Kollektivgüter ergeben.

Leider muß damit gerechnet werden, daß die zwischengemeindliche Zusammenarbeit nicht nur Produktivitätsvorteile, sondern auch Machtvorteile für bestimmte Gruppen im politischen Kräftefeld oder auch auf Märkten aufweist und daß diese Machtvorteile die Produktivitätsvorteile aus volkswirtschaftlicher Sicht zum Teil wieder aufheben. Zu nennen sind hier: Inputineffizienz aufgrund von Kontrollferne, Outputineffizienz aufgrund der Beschränkung von Ausgabenkonkurrenz und Mißbrauch von Marktmacht auf manchen Beschaffungsmärkten. Während die Thesen zur Inputineffizienz bereits einen ersten empirischen Test überstanden haben, sind die anderen beiden Thesen noch nicht geprüft worden, aber immerhin plausibel.

Zur Eindämmung dieser Mängel erscheint vor allem eine Verstärkung der Stellung der Kämmerer der beteiligten Gemeinden sinnvoll. Die Kämmerer sollten bereits in dem Prozeß der Vorverhandlung eingeschaltet werden und das Recht haben, von allen Verhandlungen unterrichtet zu werden und an allen teilnehmen und auch Vorbeschlüsse durch ein Veto verhindern oder doch wenigstens aufschieben zu können. Außerdem sollen sie eine starke Stellung in den Verbandsversammlungen und vergleichbaren Institutionen haben. Ein entsprechendes Procedere müßte in einer Verfahrensordnung niedergelegt und bei allen Kooperationsverhandlungen zwingend beachtet werden.

Eine weitere Mängelheilungsmöglichkeit könnte in einer verstärkten Bildung von grenzüberschreitenden Spezialgenossenschaften gesehen werden, die an die Stelle von Zweckverbänden treten und zwischen-gemeindliche Klubkollektivgüter bereitstellen. Hier muß jedoch mit erheblichen Kontrollproblemen gerechnet werden und muß geklärt werden, wann und wie diese lösbar sind. Außerdem sollte untersucht werden, ob und in welchem Umfang die hier entwickelten Überlegungen auch für die horizontale Kooperation höherer Gebietskörperschaften gelten, also z.B. der Bundesländer oder der Mitgliedsstaaten der EG untereinander.

ARBEITSPAPIERE DES INSTITUTS FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN
DER WESTFÄLISCHEN WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

- Nr. 1 Holger Bonus
 WIRTSCHAFTLICHES INTERESSE
 UND IDEOLOGIE IM UMWELTSCHUTZ
 August 1984

- Nr. 2 Holger Bonus
 WALDKRISE - KRISE DER
 ÖKONOMIE?
 September 1984

- Nr. 3 Wilhelm Jäger
 GENOSSENSCHAFTSDEMOKRATIE
 UND PRÜFUNGSVERBAND
 Zur Frage der Funktion und
 Unabhängigkeit der Geschäfts-
 führungsprüfung
 Oktober 1984

- Nr. 4 Wilhelm Jäger
 GENOSSENSCHAFT UND
 ORDNUNGSPOLITIK
 Februar 1985

- Nr. 5 Heinz Grosseketler
 ÖKONOMISCHE ANALYSE DER INTER-
 KOMMUNALEN KOOPERATION
 März 1985