

Volker von Prittwitz (Hrsg.)

B+

Verhandeln und Argumentieren

Dialog, Interessen und Macht
in der Umweltpolitik

Leske + Budrich, Opladen 1996

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem, alterbeständigem Papier

ISBN 3-8100-1470-2

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 1996 Leske + Budrich, Opladen

Satz: Leske + Budrich

Druck: Druck Partner Rübemann, Hemsbach

Printed in Germany

Univ.-Bibl.
Bamberg

IB 6922

Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen

Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes

Thomas Gehring

1. Einleitung

Arguing und Bargaining werden einander vielfach als zwei Modi der verbalisierten Interaktion gegenübergestellt. Bargaining, der Mechanismus der strategischen, auf Macht gestützten Interessendurchsetzung egoistisch-rationaler Akteure in Verhandlungen (Habermas 1992: 408-414, Elster 1991), wird eng mit Ansätzen der ‚rationalen Wahl‘ und dem Konzept kooperativer (Verhandlungs-) Spiele verknüpft (Elster 1989: 50-96, Scharpf 1992b). Arguing, der unmittelbar an Sprache geknüpfte diskursive Koordinationsmechanismus innerhalb von sozialen Gemeinschaften, wird ebenso eng an die Theorie des kommunikativen Handelns (Habermas 1982) gekoppelt. Vom Bargaining werden realistische Ergebnisse auf Basis einer bestehenden Interessenkonstellation erwartet, vom Arguing dagegen gemeinschaftsorientierte Resultate, die auf die Überzeugung der Teilnehmer gestützt sind und deshalb Legitimität besitzen. Verhandlungen werden dabei oft mit der Interaktion strategisch handelnder Akteure im Bargaining-Modus gleichgesetzt. Dies schränkt den zur Verfügung stehenden Spielraum der beteiligten Akteure stark ein, denn Verhandlungen stellen im horizontal strukturierten internationalen System praktisch den einzigen zuverlässig funktionierenden Mechanismus der zielgerichteten Koordination dar, ohne den etwa internationale Umweltpolitik kaum denkbar ist.

In diesem Aufsatz wird untersucht, wie Arguing und Bargaining so miteinander verkoppelt werden können, daß die Koordinationsleistung internationaler Verhandlungen durch Verbindung der Vorteile beider Mechanismen gesteigert werden kann. Ausgehend vom Problem des ‚Regierens‘ im internationalen System (2) wird das Konzept des strategischen Handelns deshalb zunächst theoretisch kohärent um den Interaktionsmodus des Arguing erweitert. Damit werden die spezifischen Leistungen und Grenzen beider Interaktionsmodi innerhalb internationaler Verhandlungen deutlich (3).

Die anschließende Untersuchung von zwei Verhandlungsrunden innerhalb des internationalen Regimes zum Schutz der Ozonschicht zeigt, daß die Erklärungskraft erheblich steigt, wenn ein Verhandlungsansatz außer Bargaining auch die Interaktion im Arguing-Modus berücksichtigt, ohne die grundlegenden Prämissen des strategischen Handelns zu verlassen.

2. ‚Regieren‘ im internationalen System

Aktive internationale Umweltpolitik ist stets auf die gezielte Beeinflussung des Handelns der betroffenen Akteure gerichtet und umfaßt durchweg die Dimension des intentionalen, zielgerichteten Steuerungsbemühens. Insofern stellt sie eine Form des Regierens (Rosenau 1992, Kohler-Koch 1993, Gehring 1995b) dar. Im Gegensatz zum modernen Staat verfügt das internationale (Staaten-) System jedoch nicht über zentrale Steuerungsinstanzen. Das ‚Regieren‘ im internationalen System ist nahezu ausschließlich auf Verhandlungssysteme angewiesen, während horizontale Koordination durch Verhandlungen im modernen Staat in der Regel neben die hierarchische Koordination tritt (Scharpf 1993). Wenn Verhandlungen innerhalb eines funktionierenden Staates scheitern oder nur wenig zufriedenstellende Ergebnisse hervorbringen, kann der Staat die Normsetzung vielfach (wieder) selbst übernehmen. Im Gegensatz dazu ist im internationalen System das Scheitern von Verhandlungen durchweg gleichbedeutend mit der Rückkehr zum wenig voraussetzungsvollen Mechanismus der spontanen, marktförmigen Koordination (Hayek 1963).

Mindestens ebenso wichtig ist ein weiterer Unterschied. Im innerstaatlichen Bereich können die Ergebnisse von Verhandlungen zumeist unproblematisch in rechtlich bindende Normen umgesetzt werden, sei es in Form von Verträgen durch die verhandelnden Akteure selbst, sei es durch ‚den Staat‘ in Form einer Verwaltungsentscheidung oder eines Gesetzgebungsaktes. Sie werden damit so wirksam an den streng hierarchisch strukturierten Normanwendungs- und Normdurchsetzungsapparat (Gerichtbarkeit und Vollzug) gekoppelt, daß die Verhandlungspartner vergleichsweise sicher auf ihre Umsetzung vertrauen können. Auch die Ergebnisse internationaler Verhandlungen können selbstverständlich in Recht transformiert werden (Wolf/Zürn 1993). Aber dieser Schritt trägt kaum dazu bei, die beteiligten Akteure zur Einhaltung ausgehandelter Normen zu zwingen, denn eine funktionierende Gerichtbarkeit und ein durchsetzungsfähiger Vollzug auf Gemeinschaftsebene fehlen nahezu vollständig. Die Normeinhaltung muß deshalb weitgehend freiwillig erfolgen.

Anders als horizontale Koordination innerhalb von Staaten finden internationale Verhandlungen also nicht im Schatten der Hierarchie (Scharpf 1992a), sondern im Schatten der Anarchie des internationalen Systems (Milner 1991) statt. Das Konzept der Anarchie ist nicht unumstritten (Wendt 1992). Es soll hier lediglich umschreiben, daß Akteure im internationalen System sich nicht an übergeordnete Instanzen wenden können, um sich wirksam vor Übergriffen und Normverstößen anderer Akteure zu schützen. Die Akteure sind deshalb vergleichsweise weitgehend auf sich selbst gestellt.

Theoretische Überlegungen über die Möglichkeiten, Grenzen und Funktionsbedingungen des ‚Regierens‘ im internationalen System werden deshalb entscheidend von den Annahmen abhängen, die über die Handlungsweisen

dieser Akteure getroffen werden. Im Forschungszweig der Internationalen Beziehungen (und weit darüber hinaus) hat es sich als fruchtbar erwiesen, Staaten als rational handelnde Nutzenmaximierer zu konzipieren (Keohane 1984, Zürn 1992, Zangl/Zürn 1994). Derartig konstruierte Akteure verfolgen ihre eigenen Interessen, wo sie können, und beziehen die Interessen anderer Akteure nur insoweit in ihre Handlungsentscheidungen ein, wie diese ihre Handlungsoptionen beeinflussen. Das heißt aber nicht, daß die Akteure sich ausschließlich als Gegner betrachten und stets gegeneinander gerichtet handeln. Im Gegenteil, sobald ihr Überleben weitgehend sichergestellt ist (Keohane 1986b), können sie in einer Vielzahl paralleler Problemfelder miteinander kooperieren, wenn die Konstellation ihrer Interessen dies zuläßt (Stein 1982, Axelrod/Keohane 1985). Sie müssen sich zudem nicht darauf beschränken, ausschließlich zu handeln, sondern können, etwa im Rahmen internationaler Verhandlungen, in einer Weise miteinander kommunizieren, die den Kommunikationsprozeß selbst zu einem Einflußfaktor werden läßt.

Die hier eingenommene Perspektive der wissenschaftlichen Beobachtung setzt sich vom soziologisch orientierten ‚reflektiven Zweig‘ der Internationalen Beziehungen (z.B. Hurrell 1993, Jönsson 1993, Jachtenfuchs 1993) ab, der betont, daß Akteure immer bereits im Rahmen einer bestehenden Gesellschaft handeln. Sie beruht auf der Konzeption eines ‚anarchischen‘ internationalen Systems, das von rational zur Mehrung ihres eigenen Nutzens handelnden Staaten bevölkert ist. Eine solche Perspektive erlaubt, die Bedingungen kollektiven Handelns ausgehend von einem definierten Naturzustand aus der Interaktion definierter Akteure abzuleiten. Kollektive Phänomene werden auf individuelles Verhalten zurückgeführt und nicht direkt aus anderen kollektiven Phänomenen hergeleitet (zur Begründung ausführlich Zürn 1992: 34-62).

Diese Herangehensweise rückt den für die aktive Gestaltung internationaler Umweltpolitik bedeutenden Aspekt der zielgerichtet herbeigeführten Verhaltensbeeinflussung in den Mittelpunkt. Sie kann sich jedoch nicht mit der üblichen Gegenüberstellung scheinbar inkompatibler Beobachtungen und Theoriefragmente zufrieden geben, sondern erfordert deren Integration in einen kohärenten Zusammenhang. Dies soll hier mit den Konzepten des Arguing und des Bargaining geschehen.

3. Arguing und Bargaining in der theoretischen Diskussion

3.1. Möglichkeiten zur Kooperation und die Aufgabe von Verhandlungen

Strategisches Handeln nimmt seinen Ausgangspunkt bei einem einzelnen egoistisch-rationalen Akteur, der selbst gesetzte Ziele mithilfe selbst gewählter Mittel zu erreichen versucht. Ein solcher Akteur ist sowohl in der Aus-

wahl seiner Ziele als auch seiner Mittel durch von außen gesetzte Bedingungen beschränkt. In den Bereich der beschränkenden Rahmenbedingungen fallen nicht nur naturgesetzliche Gegebenheiten und Grenzen der Verfügung über Ressourcen, sondern auch andere Akteure mit ihren Zielsetzungen und Handlungen. Im internationalen System wird eine erfolgsorientiert handelnde Regierung nicht ignorieren, daß die Existenz anderer Staaten bestimmte Handlungsoptionen von vornherein ausschließt. Sobald ein Akteur noch nicht ausgeführte Handlungen mindestens eines anderen Akteurs oder dessen erwartete Reaktionen auf sein eigenes Verhalten in sein Entscheidungskalkül einbezieht, handelt er strategisch (vgl. dazu Keck 1995: 8-9). Obwohl diese Erwartungen über das Verhalten anderer zum Bestandteil der beschränkenden Rahmenbedingungen werden, trifft der Akteur die Entscheidungen über seine Handlungen nach wie vor allein auf der Grundlage der von ihm ermittelten Restriktionen.

Kollektive Ergebnisse entstehen erst, dem Preis eines Produktes im vollkommenen Markt vergleichbar, ‚hinter dem Rücken der Akteure‘ durch das Zusammentreffen mehrerer Einzelhandlungen. Die Theorie nicht-kooperativer Spiele und andere Formen des rational choice Ansatzes (vgl. Snidal 1985b, Hardin 1982, Olson 1965) haben die Implikationen, die sich für das Handeln eines erfolgsorientierten Akteurs aus den erst erwarteten Handlungen eines oder mehrerer Gegenspieler ergeben, eingehend untersucht und die Analyse des strategischen Handelns weit vorangetrieben. Die zum Teil hochformalisierten Untersuchungen zeigen, daß in vielen Fällen kollektive Ergebnisse nicht verbessert werden können, ohne mindestens einen der beteiligten Akteure schlechter zu stellen. Solche Situationen befinden sich im Pareto-Optimum; in ihnen ist freiwillige Kooperation unter rationalen Nutzenmaximierern nicht möglich. In anderen Konstellationen verfehlen egoistisch-rationale Akteure dagegen durch einseitig am eigenen Erfolg orientiertes Handeln das Pareto-Optimum. In diesen Situationen würden alle beteiligten Akteure individuell ein besseres Gesamtergebnis erzielen, wenn sie ihr Verhalten koordinieren könnten und sich entsprechend verhielten.

Die umweltpolitische Aufgabe des Schutzes der Ozonschicht vor Zerstörung durch industriell gefertigte Chemikalien entspricht in geradezu klassischer Weise einer solchen Situation. Der Schutz der Ozonschicht kann als kollektives Gut aufgefaßt werden. Derartige Güter zeichnen sich – im Unterschied zu marktfähigen Gütern – dadurch aus, daß sie nicht teilbar sind und nicht verbraucht werden. Deshalb können Akteure auch dann nicht daran gehindert werden, Nutzen aus ihnen zu ziehen, wenn sie nicht zu ihrer Herstellung beigetragen haben (Hardin 1982, Snidal 1985a: 590-592). Zu einem kollektiven Gut wird der aktive Schutz der Ozonschicht, wenn der Gesamtnutzen die Gesamtkosten der notwendigen Maßnahmen übersteigt. Gemeinsam können die betroffenen Staaten dann einen Nettotonutzen erwarten und müssen deshalb als egoistisch-rationale Nutzenmaximierer an der Umsetzung erfolversprechender Maßnahmen interessiert sein.

Damit ist die Umsetzung ihrer gemeinsamen Interessen jedoch keineswegs sichergestellt. Im Gegenteil – die Akteure geraten geradewegs in eine

von der Kooperationstheorie beschriebene Dilemma-Situation (Oye 1985, Zürn 1992, auch Hardin 1968, Breitmeier et al. 1993). Sollten die meisten Akteure kooperieren, wäre es für den einzelnen rationalen Egoisten noch vorteilhafter, sich als ‚Trittbrettfahrer‘ zu verhalten und selbst nicht zu kooperieren, um die mit den Schutzmaßnahmen verbundenen Kosten zu sparen. Wenn viele Akteure sich diese Überlegung zu eigen machen und nicht kooperieren, so wäre es für den einzelnen wiederum rational, selbst ebenfalls auf kooperatives Verhalten zu verzichten. Sobald der Anteil des einzelnen Akteurs an dem betreffenden kollektiven Gut klein genug ist, droht dessen Herstellung zu scheitern, obwohl sie nicht nur im gemeinsamen, sondern auch im individuellen Interesse der beteiligten Akteure liegt (Olson 1965, Keohane 1984).

Um das gemeinsame Dilemma zu überwinden, dürften die beteiligten Akteure ihre Entscheidungen nicht allzu eng an den unmittelbaren eigenen Erfolg knüpfen, sondern müßten im wohlverstandenen eigenen Interesse gemeinschaftsorientiert handeln. Gerade dies verbietet ihnen jedoch ihr egoistisches Nutzenkalkül. Die formale Analyse des strategischen Handelns deckt damit die Defizite ausschließlich strategischen Handelns auf – und zwar aus der Sicht der erfolgsorientierten Akteure selbst (Johnson 1993). Auf dieser Einsicht beruht nahezu die gesamte Diskussion um internationale Regime in den vergangenen 15 Jahren (Krasner 1982, Keohane 1984, Zürn 1992, Keohane 1993, Rittberger 1993).

Damit ist noch nicht klar, wie Akteure, die sich in einer Dilemma-Situation befinden, vorhandene Kooperationsmöglichkeiten ausschöpfen und zu Verhaltensänderungen gelangen können (Kohler-Koch 1989; Müller 1994). Der von Axelrod (1984) ausgehende, behaviouristisch geprägte Theoriestrang unterstreicht, daß kooperatives Verhalten sich selbst in Situationen vom Typ des Gefangenen-Dilemmas ‚spontan‘, d.h. ohne Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren herausbilden kann (vgl. auch Young 1982). In diesem Fall betrachten die beteiligten Akteure die Handlungssituationen nicht als Abfolge isolierter, sondern als eine Kette zusammenhängender Spiele. Dann müssen für die Handlungsentscheidung nicht nur die vom Gegenspieler zeitgleich erwarteten Handlungen, sondern auch seine zukünftigen Reaktionen auf das eigene Handeln beachtet werden. Durch diesen ‚Schatten der Zukunft‘ können die Kosten nicht-kooperativen Verhaltens in so hohen Maße steigen, daß Kooperation erfolversprechend wird und das Dilemma sich auflöst. Voraussetzung ist allerdings, daß Reaktionen zielgerichtet durchgeführt und auf einen Gegenspieler konzentriert werden können (direkte Reziprozität, vgl. Keohane 1986a).

Daraus darf jedoch nicht unmittelbar geschlossen werden, daß sich Kooperation stets spontan herausbilden wird, wenn die Möglichkeiten dazu bestehen. Abgesehen vom vermutlich hohen Zeitbedarf spontaner Koordination besteht die Gefahr, daß die Interaktion unter egoistisch-rationalen Akteuren sich dauerhaft auf einem sub-optimalen Niveau einpendelt (North 1990: 92-104, David 1985). Die Kooperationstheorie selbst verweist damit auf Fälle,

in denen Kooperationsmöglichkeiten durch einseitiges Handeln allein nicht (oder nicht schnell genug) umgesetzt werden können. In solchen Fällen kann eine Gruppe von Akteuren sich entschließen, in Verhandlungen einzutreten, um ihr Verhalten gezielt zu koordinieren. Diese Akteure eröffnen dann eine zweite Ebene der Interaktion, auf der sie nicht unmittelbar handeln, sondern zunächst (nur) kommunizieren. Es ist die Aufgabe solcher Verhandlungen, durch die Entwicklung geeigneter Verhaltensvorschriften (Normen) die Voraussetzungen zukünftiger Kooperation zu schaffen. Bereits die Eröffnung von Verhandlungen kommt damit einer gemeinsam getroffenen Entscheidung gleich – mit weitreichenden Folgen für den weiteren Entscheidungsprozeß.

3.2. Strategische Interaktion in Verhandlungen: Bargaining

Die Eröffnung einer Verhandlungsebene hat unmittelbare Auswirkungen auf die relevante Interessenkonstellation (Sebenius 1983). Sie grenzt das Problemfeld klar und für alle Teilnehmer ersichtlich von anderen, parallelen Feldern ab, in denen dieselben Akteure möglicherweise vor ähnlichen Problemen stehen. Es ist jetzt bekannt, welche Akteure zum Kreis der potentiellen Kooperationspartner gehören. Es ist ebenfalls (zunächst) klar, welche Themen in das Problemfeld fallen und welche ausgeklammert werden. Diese Fragen werden vielfach in langwierigen Vorverhandlungen geklärt (Gross Stein 1989).

Ein Verhandlungsteilnehmer kann sich nicht auf alle Machtpotentiale, die ihm auf der Handlungsebene zu Verfügung stehen, in gleicher Weise stützen. Die traditionellen Machtquellen der Staaten im internationalen System, etwa wirtschaftliche und militärische Macht, sind nur insoweit nutzbar, wie sie in reale Verhandlungsmacht überführt werden können. Solange ein Akteur internationale Verhandlungen grundsätzlich jederzeit verlassen und auf die Handlungsebene zurückweichen kann, stellt die ‚Exit-Option‘ (Hirschman 1970) den notwendigen Transfermechanismus bereit. Die Verhandlungsmacht eines Akteurs hängt dann von der Kombination zweier Faktoren ab. Seine Drohung mit dem Gebrauch der Exit-Option gewinnt in dem Maße an Glaubwürdigkeit, in dem ihm attraktive Handlungsoptionen außerhalb der angestrebten Kooperationsvereinbarung zur Verfügung stehen (Elster 1989, Scharpf 1988, Fisher/Uri 1981). Seine Bedeutung in dem zu regelnden Problemfeld bestimmt die Möglichkeiten der anderen Verhandlungspartner, untereinander zu kooperieren, und damit das Maß, in dem diese auf seine Teilnahme angewiesen sind. Generell gewinnt die Stellung eines Akteurs innerhalb des zu regelnden Problemfeldes durch die notwendige Transformation der Machtpotentiale gegenüber seiner problemfeldübergreifenden Stellung im internationalen System an Bedeutung (vgl. Keohane/Nye 1977: 49-52). Auch nehmen die Chancen für Koalitionen und Machtkumulationen kleinerer Teilnehmer zu, weil nur eine einzige auf der Kommunikationsebene

angesiedelte Machtressource (die Drohung mit der Exit-Option) zu koordinieren ist. Der Eintritt in Verhandlungen hat damit erhebliche Auswirkungen auf die Machtbalance zwischen den Teilnehmern, aber er trennt die Akteure nicht von ihren Machtressourcen.

Auch das Entscheidungskalkül rationaler Nutzenmaximierer bleibt nicht unbeeinflusst. Verhandlungen können ihre Aufgabe nur erfüllen und zur Überwindung der aus dem strategischen Handeln herrührenden Defizite beitragen, wenn sie erfolgreich abgeschlossen werden. Anders als auf der Handlungsebene, wo kollektive Ergebnisse spontan aus dem Zusammenspiel der Einzelhandlungen hervorgehen, endet die Interaktion auf der Kommunikationsebene ohne kollektives Ergebnis, wenn die Verhandlungen scheitern. Ein erfolgreicher Verhandlungsabschluß ist deshalb unmittelbar an das Erzielen von Übereinstimmung unter den beteiligten Akteuren geknüpft. ‚Erfolgreich‘ in diesem Sinne kann nur eine Gruppe von Verhandlungspartnern gemeinsam sein, nicht der einzelne Akteur.

Verständigung über ein Verhandlungsergebnis setzt jedoch die Einigung über Verteilungsfragen voraus. Während die auf der Handlungsebene spontan entstehenden kollektiven Ergebnisse die Verteilung von Kosten und Nutzen ‚hinter dem Rücken‘ der Akteure determinieren, müssen Verhandlungspartner über die Verteilung gemeinsam erzielter Kooperationsgewinne selbst entscheiden (Scharpf 1992b). Die Frage ist nun nicht mehr lediglich, ob Kooperation zustande kommt oder scheitert, sondern auch, unter welchen Verteilungsbedingungen sie sich vollzieht. Die vergleichsweise einfache Entscheidungssituation des Markthandels illustriert die Problematik. Entweder der Handel findet statt oder er scheitert, aber der Abschluß des Geschäfts kann zu einer praktisch unbegrenzten Anzahl unterschiedlicher Bedingungen (Preise) erfolgen, die Auswirkungen auf die Verteilung der Kooperationsgewinne haben. Das Situation umfaßt nicht mehr lediglich eine einzige, sondern viele mögliche kooperative Lösungen, von denen jede pareto-optimal ist. Gemeinsam müssen die Verhandlungsteilnehmer genau eine von ihnen auswählen.

In dieser Hinsicht haben die Beteiligten gegenläufige Interessen. Sobald sie annehmen, daß die Verhandlungen durch eine gemeinsame Vereinbarung erfolgreich abgeschlossen werden können, geraten sie in ein Nullsummenspiel, in dem der eine Akteur gerade soviel gewinnt, wie der andere verliert. In einer solchen Situation wird ein egoistisch-rationaler Akteur danach trachten, eine für ihn möglichst günstige Gewinnverteilung zu erzielen, und zu diesem Zweck auf die ihm zur Verfügung stehenden Mittel, insbesondere auf seine Verhandlungsmacht (Bargaining power), zurückzugreifen. Verhandlungen erlauben damit die Übertragung des unter Berücksichtigung bestehender Restriktionen einseitig determinierten strategischen Handelns auf die Kommunikationsebene, ohne daß Kommunikation zu einem eigenständigen Einflußfaktor wird. Dies ist Bargaining in reiner Form (Scharpf 1994).

Allerdings senkt ein Akteur, der ‚hart verhandelt‘ und ‚hoch pokert‘, um die Gewinnverteilung zu seinen Gunsten zu beeinflussen, die Wahrschein-

lichkeit, daß eine Verhandlungsrunde im Interesse aller Beteiligten erfolgreich abgeschlossen werden kann, und trägt damit unbeabsichtigt dazu bei, das Risiko des vollständigen Scheiterns der gemeinsamen Kooperationsbemühungen zu erhöhen (Elster 1989: 50, 82). Würde er dagegen die auch in seinem eigenen Interesse liegende Einigung durch nachgiebiges Verhandeln fördern, so müßte er negative Wirkungen auf die Gewinnverteilung in Kauf nehmen und würde damit gegen sein Interesse an der Maximierung seines unmittelbaren Nutzens verstoßen. Solange die Akteure als rationale Nutzenmaximierer konzipiert werden, sehen sie sich also nicht etwa mit dem von Scharpf (1992b) im Anschluß an Lax/Sebenius (1986: 29-45) identifizierten ‚Verhandlungsdilemma‘ konfrontiert, sondern geraten geradewegs in eine Situation, die das Dilemma der Handlungsebene reproduziert, dem sie durch die Verhandlungen hatten entgehen wollen¹. Dieses Ergebnis ist wenig verwunderlich, denn die Ursache des gemeinsamen Dilemmas liegt nicht im Handeln der Akteure, sondern in ihrer einseitigen, am eigenen Nutzen orientierten Entscheidung.

Zur Lösung des durch Bargaining reproduzierten Dilemmas können einzelne Verhandlungsrunden wiederum miteinander zu einem wiederholten Spiel verbunden werden. Dann kann die von Axelrod (1984) für die Handlungsebene vorgeschlagene Möglichkeit der Entwicklung von Kooperation durch Einsatz von ‚tit-for-tat‘-Strategien auf die Kommunikationsebene übertragen werden. In diesem Fall wird die Konzession des einen Verhandlungspartners solange mit einer Gegenkonzession des anderen belohnt, bis eine Einigung zustande kommt. Auf den wenig komplexen Fall des Markthandels übertragen könnte dies bedeuten, daß die Verhandlungspartner sich einander von zunächst weit auseinanderliegenden Preisvorstellungen Schritt für Schritt anzunähern, bis sie schließlich Übereinstimmung erzielen.

Die einzelnen Vorschläge nehmen damit die Form strategischer Handlungen an, auf die in gleicher Form – nämlich durch einseitig festgelegte Gegenvorschläge – reagiert wird. Aufgrund der geringen Kosten der Verhandlungen im Vergleich zu dem in Aussicht stehenden Gewinn durch Kooperation können die Verhandlungspartner einen Mißerfolg in den ersten Runden durchaus riskieren und nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum weitere Runden anschließen. In dieser Konzeption stellen Verhandlungen lediglich eine Bühne dar, auf der die kostspielige Interaktion auf der Handlungsebene

1 Dieses Dilemma ist also eine kollektive Kategorie. Im Gegensatz dazu ist das ‚Verhandlungsdilemma‘ akteursbezogen; es besteht darin, daß ein Akteur für jeden Verhandlungsschritt abwägen muß, ob er dem gemeinsamen Interesse an der Förderung des Verhandlungserfolges oder dem individuellen Interesse an einer möglichst günstigen Gewinnverteilung den Vorrang gibt (Scharpf 1992b). Damit einher geht eine Differenzierung der ‚Verhandlungsstile‘ (Scharpf 1991: 62-70). In beiden Fällen werden die Grundannahmen bezüglich der Akteure modifiziert, weil ein Verhandlungsteilnehmer nun selbst zu entscheiden vermag, ob er sich egoistisch-rational verhalten will oder nicht, ohne daß Kriterien für diese Entscheidung angegeben werden.

simuliert und ohne größere Verluste des öfteren wiederholt werden kann. Abgesehen von höheren Transaktionskosten und einer längeren Koordinationsperiode muß dasselbe Ergebnis erwartet werden, das auch ohne Verhandlungen entstanden wäre. Für das Ergebnis ist also immer noch ohne Bedeutung, daß die Akteure innerhalb von Verhandlungen nicht mehr durch einseitig determinierte Handlungen, sondern durch verbalisierte Kommunikation interagieren.

Die theoretisch ermittelte Schlußfolgerung, daß Kommunikation unter rationalen Egoisten nicht zu einem eigenständigen Einflußfaktor wird, ist solange von untergeordneter Bedeutung, wie die Simulation strategischen Handelns im Bargaining-Modus Verhandlungsergebnisse einigermaßen zufriedenstellend erklären kann. Dies ist jedoch nur in sehr beschränktem Maße der Fall. Abgesehen davon, daß auch fortgesetzte strategische Interaktion die Entwicklung von Kooperation nicht gewährleistet, sind Verhandlungen vielfach weitaus komplexer, als es die Marktsituation nahelegt. So wird das schrittweise Aufeinanderzugehen durch eine Verhandlungsmaterie erschwert, die nicht so beliebig teilbar ist wie der Kaufpreis eines Handelsgutes. Gleichfalls wird die Anwendung direkter Reziprozität durch 'tit-for-tat'-Strategien schwierig, wenn mehrere Akteure beteiligt sind, die sich nicht in dichotome Lager gruppieren (Keohane 1986a). Bereits aus diesen Gründen ist das vorgeschlagene Verfahren der kollektiven Entscheidungsfindung keineswegs universell anwendbar.

Darüber hinaus ist die Verhandlungssituation selbst oft unklar. Weder Personen noch korporative Akteure, etwa Staaten oder für diese handelnde Bürokratien, sind in der Lage, in jedem Fall die Folgen aller Handlungsoptionen zu prüfen, weil ihnen nicht nur die erforderlichen Informationen, sondern insbesondere die zu ihrer Verarbeitung notwendigen Kapazitäten fehlen². Solche Akteure bleiben an der Mehrung ihres eigenen Nutzens interessierte Egoisten, aber ihre Rationalität unterliegt Beschränkungen (Simon 1972). Sie können sich ihrer Interessen gar nicht so sicher sein, wie das Modell des egoistisch-rational entscheidenden Nutzenmaximierers nahelegt. Dann liegt eine Modifikation des Akteursmodells nahe (Lindenberg 1990, Esser 1993, Plümper 1995), die dieser Beschränkung der Rationalität Rechnung trägt. Beschränkt rationale Akteure müssen unter Unsicherheit entscheiden und sie können deren Auswirkungen nicht genau kalkulieren³.

-
- 2 Das Schachspiel ist ein klassisches Beispiel für eine hoch komplexe und voll determinierte Situation. Da die Regeln bekannt sind, können grundsätzlich optimale Strategien ermittelt werden (Neumann/Morgenstern 1953: 125). Daß dies nicht geschieht, liegt an der schier unendlichen Zahl möglicher Strategien, die Simon (1972: 165-166) auf 10^{120} schätzt.
 - 3 Diese Bedingung beschränkter Rationalität ist von zwei anderen Fällen der Rationalitätsbeschränkung zu unterscheiden. Nicht allgemein verfügbare Informationen können zu einer Machtressource werden, deren sich strategisch entscheidende Akteure im Verhandlungsprozeß bedienen können (Keck 1993). Außerdem können Akteure versuchen, Unsicherheitsfaktoren zu kalkulieren, wie dies im Versicherungsgewerbe

Je komplexer eine Entscheidungssituation und die mit einzelnen Handlungsoptionen zusammenhängenden Folgen sich in diesem Sinne beschränkt rationalen Akteuren darstellen, desto weniger wird die Pareto-Grenze unmittelbar ersichtlich sein, die den Spielraum für allseits vorteilhafte Kooperation definiert. Die beteiligten Akteure geraten dann in die Gefahr, ein kooperatives Abkommen anzustreben und sich schließlich darauf zu verständigen, ohne die bestehenden Kooperationsmöglichkeiten vollständig auszuschöpfen (Sebenius 1992, Elster 1989: 82). Das Erzielen von Verständigung allein zeigt das Erreichen des Pareto-Optimums jedenfalls nicht mehr zuverlässig an. So können Verhandlungsspielräume etwa gezielt erweitert werden, indem Kompensations- und Koppelgeschäfte Kooperationsfähigkeit für Lösungen herstellen, die ursprünglich jenseits der Pareto-Grenze lagen (Scharpf 1992b, Tollison/Willet 1979, Zürn 1992: 216-217). Wenn die Gelegenheit für Paketlösungen nicht offen zutage liegt und die Zahl grundsätzlich möglicher Verhandlungspakete hoch ist, müssen zusätzliche Kooperationsmöglichkeiten von den Akteuren vielfach erst identifiziert werden.

Die theoretischen Konsequenzen dieser Überlegung sind weitreichend. Obwohl die Interessenlage der Akteure zu den Einzelthemen stabil bleiben mag, ändert das Verschnüren eines Paketes im Laufe des Verhandlungsprozesses die in diesen Verhandlungen wirksam werdende Interessenkonstellation (Sebenius 1983). Die Interaktion im Verhandlungsprozeß wirkt sich auf die Gestaltung der Verhandlungssituation aus, weil die an den Verhandlungen beteiligten Akteure die Fähigkeit erwerben, die zunächst angenommene Lage der Pareto-Grenze gemeinsam zu verändern. Kommunikation unter den Akteuren wird selbst zu einem von den Interessen der Akteure und der zunächst gegebenen Interessenkonstellation unabhängigen Einflußfaktor. Simon (1976) hatte darauf hingewiesen, daß Akteure unter Bedingungen beschränkter Rationalität Verfahren zur Identifizierung ihrer Interessen benötigen. Nun zeigt sich, daß auch Gruppen von Akteuren Verfahren zur Ermittlung der ihren Mitgliedern gemeinsamen Interessen benötigen, weil auch diese nicht immer offen zutage liegen. Verhandlungen erhalten damit neben der Vermittlung bereits feststehender Interessen in übersichtlichen (wenig komplexen) Situationen eine zweite Aufgabe.

Leistung und Fehlleistung der Interaktion im Bargaining-Modus liegen damit eng beieinander. Wenn ernsthaft geführte Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden können, wird das Ergebnis für die beteiligten Akteure akzeptabel sein, denn es verspricht kollektive Gewinne, die so ausgeschüttet werden, daß jeder von ihnen auch einen individuellen Vorteil erzielt. Dabei kann angenommen werden, daß die Gewinnverteilung sich nahe an der tatsächlichen Machtverteilung im Verhandlungsforum orientiert. Gleichzeitig reduziert die Interaktion im Bargaining-Modus jedoch die Wahrscheinlich-

ständig geschieht. In beiden Fällen wird angenommen, daß die Akteure sich verhalten, als ob sie sich ihrer Interessen sicher wären, so daß wiederum eine klar definierte Entscheidungssituation entsteht.

keit, daß überhaupt ein Abschluß erzielt werden kann. Zudem trägt sie kaum zur Reduzierung von Komplexität und damit zur Identifizierung von (weiteren) Kooperationsmöglichkeiten bei. Bargaining verhindert zuverlässig ein Überschreiten der Pareto-Grenze, aber solange Verhandlungen sich ausschließlich auf diesen Mechanismus stützen, werden sie nur begrenzt zur Förderung von Kooperation in den internationalen Beziehungen beitragen können.

3.3. *Verständigungsorientierte Interaktion in Verhandlungen: Arguing*

Im Gegensatz zur Interaktion auf der Handlungsebene (d.h. in der Form einseitig determinierter Handlungen) zeichnen sich Verhandlungen durch verbalisierte Kommunikation aus. Die Akteure können strategische Handlungen simulieren, wenn sie im Bargaining-Modus interagieren. Sie können aber auch argumentieren, ihre Vorschläge begründen und Zustimmung bei anderen Teilnehmern suchen.

Die Komplexität von Entscheidungssituationen und der damit verbundene Zwang zum Handeln unter Unsicherheit öffnen das Konzept des strategischen Handelns für einen weiteren Modus, das ‚Arguing‘ (Johnson 1993, Dryzek 1992, zum Unterschied vgl. schon Rapoport 1960). Sobald allseitig vorteilhafte Kooperationsmöglichkeiten vermutet werden können, ist es für rationale Nutzenmaximierer sinnvoll, deren Bedingungen gemeinsam auszuloten. Wenn die gemeinsamen Interessen einer Gruppe von Akteuren nicht klar sind, liegt ihre Ermittlung auch im Interesse jedes einzelnen Mitglieds. Für die internationale Umweltpolitik ist dieser Aspekt von überragender Bedeutung, denn die zu bearbeitenden Probleme sind häufig so wenig eindeutig definierbar, daß die Interessen der Akteure – und damit das Kooperationsproblem selbst – über lange Zeit vage und instabil bleiben.

Allerdings darf die Erweiterung des Handlungskonzeptes über den Bargaining-Mechanismus hinaus die theoretischen Anschlußmöglichkeiten an das Konzept des strategischen Handelns nicht verbauen, wenn eine bloße Gegenüberstellung miteinander unvereinbarer Theoriefragmente vermieden werden soll. Das Konzept des kommunikativen Handelns (Habermas 1982), das in der Diskussion um internationale Kooperation wiederholt aufgegriffen worden ist (Kratochwil 1989, 1992, Müller 1994), stellt unter diesem Gesichtspunkt einen wenig geeigneten Ansatzpunkt dar. Dies jedoch nicht so sehr, weil Habermas sich in Widersprüche verwickeln würde (Keck 1995), sondern weil er ein vom rationalen Nutzenmaximierer grundsätzlich verschiedenes Akteursmodell zugrundelegt⁴. Dieses konzeptionelle Problem

4 Dies macht das folgende Zitat deutlich: „Im kommunikativen Handeln sind die Beteiligten nicht primär am eigenen Erfolg orientiert; sie verfolgen ihre individuellen Ziele unter der Bedingung, daß sie ihre Handlungspläne auf der Grundlage gemein-

wird vermieden, wenn der Interaktionstypus des Arguing zum Ausgangspunkt der Überlegungen gemacht wird. Dann muß nicht im Wege der Prämisse vorentschieden werden, in welcher Weise egoistisch-rationale (aber nicht mit unbegrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten ausgestattete) Nutzenmaximierer sich des argumentativen Diskurses zu bedienen vermögen, sondern die Frage kann selbst zu einem Gegenstand der Untersuchung werden.

Im Interaktionsmodus des Arguing führen die beteiligten Akteure einen Diskurs über Geltungsansprüche. Die Geltung von Tatsachenbehauptungen bezieht sich auf ihren Wahrheitsgehalt, die Geltung von Normbehauptungen auf ihre normative Richtigkeit (Habermas 1973). In einem Diskurs muß ein Geltungsanspruch hinsichtlich einer Tatsache oder Norm stets von mindestens einem begründeten Argument begleitet werden. Er kann durch begründete Gegenargumente bestritten werden. Erhobene Geltungsansprüche werden dann zum Gegenstand des Austausches begründeter und diskursfähiger (und in diesem Sinne rationaler) Argumente.

Der Austausch begründeter Argumente in einem Diskurs ist mit dem fortwährenden Wechsel zwischen verschiedenen Abstraktionsebenen verknüpft. Der Diskurs beginnt, sobald ein begründeter Geltungsanspruch durch ein in dem genannten Sinne rationales Argument bestritten wird. Zur Entscheidung des nunmehr offensichtlich gewordenen Konfliktes greifen die Diskursteilnehmer auf Kriterien zurück, die auf einer höheren Abstraktionsebene liegen. Wenn auch über diese Kriterien Uneinigkeit herrscht, müssen sie zunächst auf einer dritten Ebene der Abstraktion Kriterien für die Kriterienentwicklung festlegen (Habermas 1973: 252-255). Sobald sich auf einer höheren Abstraktionsebene ein Konsens herausgebildet hat, kann er zur Entscheidung von Konflikten auf der jeweils untergeordneten Ebene herangezogen werden. Ein Diskurs stellt also ein Verfahren dar, mit dessen Hilfe die Diskursteilnehmer auf der Basis allgemeiner und gemeinsam akzeptierter Kriterien zu einer konsensualen Beurteilung des zu entscheidenden Geltungsanspruchs zu gelangen suchen.

Der Eintritt einer Gruppe von Akteuren in einen Diskurs führt zu einer erheblichen Änderung des Rationalitätskalküls ihrer Mitglieder (zu diesem Rationalitätsbegriff vgl. Peters 1991: 167-172). Zum einen zielen Interventionen nicht mehr, wie im strategischen Handeln, auf die Umsetzung einer zwar im Lichte einer sozialen Situation, aber dennoch einseitig festgelegten Handlungsoption, sondern richten sich auf die Beeinflussung des Diskussions- und Entscheidungsprozesses selbst. Zum anderen setzt der Diskurs voraus, daß die einzelnen Diskursteilnehmer sich gegenüber den ‚guten Gründen‘ fremder Argumente zugänglich zeigen, denn ein Argument kann nur überzeugen, wenn der Adressat grundsätzlich bereit ist, sich überzeugen zu lassen. Dagegen schließt das Diskursverfahren keineswegs aus, daß die be-

teiligten Akteure partikulare Interessen haben und sie auch vertreten (Habermas 1982: 385-388; 1986: 364-366). Die Interventionen des einzelnen Diskursteilnehmers können durchaus erfolgsorientiert sein, solange sie in der dem Diskurs adäquaten Form, d.h. durch begründete Argumente erfolgen.

Reale Verhandlungen nähern sich dem idealtypischen Diskursmodell, wenn die Teilnehmer einerseits ihre Interessen nicht auf Macht gestützt, sondern mithilfe rationaler Argumente durchzusetzen versuchen, und wenn andererseits die jeweiligen Zuhörer von den außerhalb des Diskurses bestehenden Machtpotentialen und Bindungen eines Sprechers absehen und die vorgebrachten Argumente als solche würdigen. Dann wird der Austausch von Argumenten ('Arguing') zu einem geeigneten Verfahren zur Erzielung von Verständigung, mit dem Unsicherheit gemeinsam beseitigt werden kann. Nacheinander können Argumente mit Gegenargumenten konfrontiert und auf ihre Geltung hin geprüft werden. Schrittweise können Widersprüche und Konflikte aufgelöst und durch gemeinsame Überzeugung ersetzt werden. Ein erfolgreich betriebener Diskurs wird im Laufe der Zeit zur Bildung eines wachsenden Bestandes allseitig akzeptierter konsensualer Entscheidungen führen (Döbert 1993)⁵.

Durch einen Diskurs treten die beteiligten Akteure in einen kollektiven Lernprozeß ein, der ihre individuellen Lernpotentiale mobilisiert (Eder 1985). Der einzelne Akteur kann nicht voraussehen, wohin der Austausch der Argumente die Gruppe insgesamt und damit auch ihn selbst schließlich führen wird. Diese grundsätzliche Unsicherheit über das Ergebnis eines Diskurses ist jedoch für die Teilnehmer von zweitrangiger Bedeutung, weil das Verfahren gewährleistet, daß sie von der Angemessenheit jeder Einzelentscheidung überzeugt sind. Auch ein rationaler Nutzenmaximierer wird neue Erkenntnisse, deren Wahrheit oder Richtigkeit er zuvor (und wie er nunmehr gewahr wird: fälschlich) angezweifelt oder nicht beachtet hatte, in die Neukalkulation seiner Interessen einfließen lassen und dabei in Kauf nehmen, seine ursprünglichen (und wie er nunmehr gewahr wird: auf falschen Annahmen beruhenden) Präferenzen den neuen Gegebenheiten anpassen.

Anders als Bargaining fördert das allein auf Kommunikation beruhende Diskursverfahren die gemeinschaftsorientierte Dimension der Verhandlungen über kooperationsfördernde Normen und setzt dem einseitig festgelegten, strategischen Handeln einen Interaktionsmodus entgegen, der geeignet ist, die auftretenden Koordinationsdefizite zu überwinden. Damit scheint die Interaktion im Arguing-Modus eine geeignete Form der Entscheidungsfindung

5 Zur allgemeingültigen Feststellung der Wahrheit oder der normativen Richtigkeit von Geltungsansprüchen bedarf es darüber hinaus eines 'begründeten Konsenses', der jederzeit und überall reproduzierbar ist (Habermas 1973: 239). Dessen Ergebnisse dürften weder durch Macht und Loyalitäten noch durch ungleiche Handlungsmöglichkeiten der Teilnehmer außerhalb des Diskurses verfälscht werden. Sie müßten aus einer überaus anspruchsvollen 'idealen Sprechsituation' hervorgehen (Habermas 1973: 255-256). Vgl. die Ähnlichkeit zum Rawls'schen 'veil of ignorance' (Rawls 1971: 136-142).

gemeinsam interessierender Fragen in Verhandlungen darzustellen. Dennoch trägt das Konzept bislang überharmonische, ja utopische Züge. Offenbar ist das Diskursverfahren nicht gleichermaßen gut geeignet, um alle unter den Akteuren auftretenden Konflikte zu lösen.

Die entscheidende Frage ist, wie die Diskursergebnisse beschaffen sein müssen, um für rationale Egoisten überhaupt Bedeutung zu erlangen. Habermas (1973) will das Diskursprinzip nicht nur auf die Prüfung der Geltungsansprüche von Tatsachen (Unterscheidungskriterium: wahr/falsch), sondern auch auf die Prüfung der normativen Richtigkeit von Normen (Unterscheidungskriterium: richtig/falsch) angewandt wissen. Im Laufe von Diskursen über den Wahrheitsgehalt von Tatsachenbehauptungen kann auf außerhalb gemachte Erfahrungen (z.B. empirische Beobachtungen oder die Ergebnisse naturwissenschaftlicher Experimente) zurückgegriffen werden. Grundsätzlich (wenn auch nicht in jedem Einzelfall) wird es deshalb möglich sein, allgemein akzeptierte Kriterien zur Beurteilung von Wahrheitsansprüchen zu finden. Ein Konsens in diesem Bereich stellt dann solche Informationen bereit, die auch egoistisch-rationale Akteure im eigenen Interesse als Grundlage ihrer Verhaltensentscheidungen anerkennen müssen. Wenn sich etwa als wahr herausstellt, daß Fluorchlorkohlenwasserstoffe die Ozonschicht zerstören, ist es für rationale Egoisten sinnvoll, diese Tatsache zur Kenntnis zu nehmen und in ihre Handlungsentscheidungen einzubeziehen. Das durch ein gemeinschaftsorientiertes Verfahren zustandegekommene Wissen wird also unmittelbar entscheidungsrelevant (Soroos 1991: 119).

Dagegen zeichnet sich ein Diskurs über die normative Richtigkeit von Normen dadurch aus, daß nicht auf außerhalb bestehende Erfahrungen zurückgegriffen werden kann (Habermas 1973). Das liegt daran, daß Normen Setzungen darstellen, die bestimmte Verhaltensweisen in solchen Bereichen empfehlen, in denen grundsätzlich auch andere Verhaltensweisen möglich sind (Luhmann 1980). Der praktische Diskurs über Normen ist deshalb erheblich ungebundener als der theoretische Diskurs über Tatsachen.

Normen, die anhand diskursintern gebildeter und allgemein gültiger Kriterien auf ihre normative Richtigkeit geprüft worden sind, werden tendenziell eher an den gemeinsamen als an partikularen Interessen ausgerichtetes Verhalten vorschreiben (Habermas 1992). Wenn die notwendigen Bewertungskriterien gefunden werden können, stellt das Diskursverfahren deshalb ein am Gemeinwohl orientiertes Selektionsverfahren dar. Dagegen gewährleistet es nicht, daß dem einzelnen Akteur im Interesse des Gemeinwohls nur solche Verhaltensweisen abverlangt werden, die nicht gegen seine individuellen Interessen verstoßen.

Derartige Normen können nur handlungsleitend werden, wenn mindestens eine von zwei Bedingungen erfüllt ist. Wenn, wie im Konzept des kommunikativen Handelns, davon ausgegangen wird, daß Akteure ihre Präferenzen mit dem Abschluß diskursiv gebildeter, gemeinwohlfördernder Normen ändern (Habermas 1982: 385), dann muß angenommen werden, daß sie im Konfliktfall ihr eigenes Wohl dem der Gemeinschaft unterordnen und

sich nicht mehr als rationale Nutzenmaximierer verhalten. Dies scheint für das internationale System eine allzu idealistische Annahme zu sein. Wenn jedoch davon ausgegangen wird, daß diskursiv entstandene Normen auch gegenüber rationalen Egoisten handlungsleitend sind, dann muß angenommen werden, daß die Gemeinschaft in der Lage ist, diese Normen in der Regel auch gegen Widerstand durchzusetzen (Habermas 1992: 46-49). In diesem Fall wird die Existenz von Sanktionsmechanismen vorausgesetzt, die gegenüber widerstrebenden Akteuren wirksam sind. Derartige Mechanismen fehlen jedoch auf internationaler Ebene fast vollständig. Die Idee des ‚kommunikativen Handelns‘, das auf ausschließlich diskursiv gebildete Normen gestützt ist, wird damit – jedenfalls für das internationale System – als Utopie erkennbar.

Das Ergebnis ist also zwiespältig. Auf der einen Seite stellt die Interaktion im Arguing-Modus ein Verfahren zur Verfügung, das gemeinschaftsorientierte Ergebnisse erwarten läßt und insofern die Umsetzung der Hauptaufgabe von Verhandlungen verspricht, nämlich die Handlungskoordination in Situationen, die eine Verbesserung der Ergebnisse durch Kooperation versprechen. Besonders gut eignet sich der Arguing-Modus für die Entscheidungsfindung in komplexen Situationen, in denen die individuellen und/oder die gemeinsamen Interessen nicht offen zutage liegen (und deshalb gar nicht unmittelbar vertreten werden können). Dagegen kann Arguing nicht gewährleisten, daß die Verteilung der Kooperationsgewinne für die Akteure zufriedenstellend erfolgt und ein Überschreiten der Grenze vermieden wird, jenseits derer sich freiwillig kooperatives Verhalten für rationale Egoisten verbietet. Gerade diese Funktion erfüllt aber der Bargaining-Modus besonders gut.

Arguing und Bargaining stellen sich damit als zwei Interaktionsmodi heraus, die nicht nur theoretisch miteinander vereinbar sind, sondern sich auch innerhalb internationaler Verhandlungen zur Übernahme komplementärer Funktionen anbieten. Dies wirft die Frage auf, wie die beiden grundverschiedenen Interaktionsmodi so miteinander kombiniert werden können, daß die anstehenden Koordinationsaufgaben bestmöglich bewältigt werden können.

3.4. Die Verbindung von Arguing und Bargaining: ein idealtypischer Verhandlungsablauf

Für egoistisch-rationale Akteure wird es in Verhandlungen zunächst näher liegen, im Bargaining-Modus zu interagieren. Bereits der Eintritt in Verhandlungen stellt für sie einen erheblichen Schritt weg von der ursprünglichen Handlungsebene dar und erschwert den Rückgriff auf die dort vorhandenen Machtressourcen. Arguing erfordert in einem zweiten Schritt den weitgehenden Verzicht auf die Anwendung dieser Machtressourcen. Bereiche, in denen Arguing im Interesse der beteiligten Akteure in die Interaktion im Bargaining-

Modus eingeführt werden kann, müssen also von einer grundsätzlich durch Bargaining geprägten Verhandlungssituation ausgehend identifiziert werden.

Auf dieser Grundlage sollen die beiden Interaktionsmodi des Arguing und des Bargaining zu einer idealtypischen Aufeinanderfolge von drei Phasen innerhalb eines multilateralen Verhandlungsprozesses verkoppelt werden. Dahinter steht die Vermutung, daß komplexe Verhandlungen erst zu geeigneten Mechanismen der horizontalen Koordination im internationalen System werden, wenn nicht mehr alle Fragen gleichzeitig nach demselben Verfahren bearbeitet werden, sondern eine Hierarchisierung in zeitlicher, sachlicher und prozeduraler Hinsicht erfolgt (Bora 1993). Dann können unterschiedliche Sachprobleme nacheinander (also zu verschiedenen Zeitpunkten) mithilfe jeweils besonders geeigneter (also verschiedener) Verfahren gelöst werden. Das Phasenmodell impliziert weder, daß in jedem Verhandlungsprozeß alle Phasen gleichermaßen wichtig sind, noch daß eine Phase vollständig abgeschlossen sein muß, bevor in die folgende übergewechselt werden kann.

In der ersten Phase geht es um die Schaffung einer Bargaining-Situation. Komplexe Problemfelder zeichnen sich gerade dadurch aus, daß die gemeinsamen Interessen nicht offensichtlich zutage treten, sondern zunächst identifiziert werden müssen. Zwar werden Verhandlungen kaum beginnen, ohne daß Konflikte auftreten (Haas 1980: 362). Aber damit wird nicht automatisch deutlich, aus welchem Grund bestimmte Forderungen von einigen Beteiligten aufgestellt und von anderen abgelehnt werden. Solange ein Problem von einem Akteur nicht verstanden wird, kann er vielfach seine individuellen Interessen nicht zuverlässig feststellen. Vordringliche Aufgabe in der ersten Phase ist damit die Reduktion von Komplexität auf ein handhabbares Maß. Für diese Aufgabe ist der Interaktionsmodus des Arguing besonders gut geeignet.

Die Lösung offener oder strittiger Fragen im Diskursverfahren setzt voraus, daß allgemein anerkannte Kriterien bestehen (oder leicht identifiziert werden können) und daß für egoistisch-rationale Akteure entscheidungsrelevante Ergebnisse zu erzielen sind. Dies gilt zunächst einmal für Tatsachen, die den theoretischen, auf empirische Erfahrungen gestützten Diskurs erlauben. Er verspricht durch die Konfrontation bestehender, sich widersprechender Interpretationen des zu bearbeitenden Problems (sog. Kognitionen, vgl. Vowe 1994) die Schaffung neuen Wissens, das nicht nur besser gegen Einwände abgesichert ist als jede der Ausgangspositionen, sondern auch für rationale Nutzenmaximierer unmittelbar entscheidungsrelevant wird. Die Klärung derartiger Fragen kann deshalb vergleichsweise einfach institutionell abgetrennt und an Expertenrunden verwiesen werden. Ziel eines solchen vorgeschalteten Verfahrens ist nicht die diskursive Klärung aller für die Problembearbeitung relevanten kognitiven Fragen und schon gar nicht das Ziehen normativer Schlüsse. Vielmehr geht es um die (positive) Aussonderung solcher Aspekte, über die Verständigung erzielt werden kann und die deshalb die weiteren Verhandlungen nicht mehr belasten müssen. Alle Fragen, die auf diese Weise nicht geklärt werden können, bleiben zunächst offen (Bora/Döbert 1993: 80).

Soweit die diskursive Vorklärung der Bewertung von Tatsachen gelingt, hat sie zwei für den weiteren Verhandlungsprozeß wichtige Konsequenzen. Zum einen wird diskursiv geschaffenes Wissen dazu führen, daß die Akteure ihre Interessenkalkulation an die modifizierte Entscheidungsgrundlage anpassen werden. Damit wirkt sich das Vorverfahren auf die im weiteren Verhandlungsprozeß wirksame Interessenkonstellation aus und beeinflusst die spätere Bargaining-Situation (Jachtenfuchs 1994). Zum anderen bietet die von den beteiligten Akteuren gemeinsam angenommene Problempersonifikation eine Grundlage für die Lösung des gemeinsamen Problems. Sie schafft verhandlungsintern produzierte, nunmehr allgemein akzeptierte Kriterien, auf die ein Akteur sich im weiteren Verhandlungsprozeß berufen kann, wenn er seine Interventionen nicht (oder nicht ausschließlich) auf seine Bargaining-Macht stützen kann oder will.

Selbst eine weitgehend homogene Problempersonifikation wird vielfach nicht eine einzige gangbare Lösungsstrategie nahelegen. Dann ist das Verhandlungsfeld für den Bargaining-Prozeß noch nicht hinreichend vorstrukturiert. Es werden zunächst Lösungskonzepte gesucht. Dies gibt einem Verhandlungsteilnehmer oder einer kleineren Gruppe die Gelegenheit, sich mit einer Initiative als ‚politischer Entrepreneur‘ zu betätigen und auf diese Weise erhebliche Einflußchancen für die Strukturierung des weiteren Verhandlungsverlaufs zu erringen (Young 1989: 355). Derartige Initiativvorschläge dürfen sich nicht zu eng an den Partikularinteressen der Initiatoren orientieren und müssen Spielräume für die spätere Bargaining-Phase öffnen. Sie sollen ja nicht als strategisch kalkulierte Bargaining-Angebote aufgefaßt (und durch ebenso kalkulierte Gegenangebote beantwortet) werden, sondern den weiteren Verhandlungsprozeß insgesamt leiten. Solche Vorschläge können offensichtlich nicht auf Verhandlungsmacht gestützt werden, sondern bedürfen eigener Überzeugungskraft. Sie werden von der impliziten Behauptung begleitet, ‚gute‘ Lösungen für die zugrundeliegenden Probleme anzubieten, also Lösungen, die der gemeinsamen Problempersonifikation so nahe wie möglich kommen, ohne die im betreffenden Problemfeld existierenden (und bislang erst vermuteten) Kooperationsmöglichkeiten zu überfordern⁶. Für beide Aspekte existieren Kriterien, nach denen sie diskursiv geprüft werden können, sobald Gegenvorschläge vorgelegt werden. Mit der Einigung auf ein solches Lösungskonzept entwickeln die beteiligten Akteure eine gemeinsame Perspektive über den weiteren Verhandlungsgegenstand. Jeder weiß jetzt, worüber verhandelt wird – und worüber nicht.

Der Beitrag der vorgeschalteten Klärung kognitiver Fragen und der Entwicklung eines Lösungskonzeptes liegt in der Strukturierung des weiteren Verhandlungsprozesses. Durch beide Mechanismen werden der Bargaining-Phase Fragen entzogen. In der Form des Arguing wird ein Intervall definiert,

⁶ Hier besteht eine, allerdings begrenzte Parallelität zur Kombination positiver und negativer Koordination, mit der Scharpf (1994) der Komplexität multilateraler Verhandlungen zu begegnen sucht.

innerhalb dessen Entscheidungen durch Bargaining getroffen werden müssen, weil sie nicht diskursiv geklärt werden konnten, gleichwohl aber entscheidungsbedürftig sind. Außerhalb dieses Intervalls gilt diskursive Rationalität, innerhalb seiner Grenzen dagegen die Rationalität des strategischen Handelns⁷. Die Größe und die Lage des Intervalls wird von dem bearbeiteten Problemfeld abhängen, etwa vom Verhältnis kognitiver zu normativen Fragen. Sie wird aber auch von der Strukturierung des Verhandlungsprozesses selbst beeinflusst werden, etwa durch den Grad, in dem es gelingt, Vorentscheidungen diskursiv – und damit vom Bargaining-Prozeß getrennt – zu treffen.

In der zweiten Phase geht es um die Bestimmung des genauen Kooperationspunktes innerhalb des im Arguing-Modus festgelegten Intervalls (im Ergebnis ähnlich Vanberg/Buchanan 1989). Dazu wechseln die Akteure in den Bargaining-Modus. Bargaining vollzieht sich nun in einer vergleichsweise klar definierten Situation, in der sich Interessengegensätze entlang einiger weniger Konfliktlinien vielfach zwischen sich herausbildenden Lagern ordnen. In diesem Stadium erfüllt der Bargaining-Mechanismus eine wichtige Funktion, denn er verfügt über ein implizites Kriterium der Entscheidungsfindung, nämlich die Verteilung der Verhandlungsmacht unter den beteiligten Akteuren, und er erlaubt den Akteuren eine Auslotung der tatsächlichen Machtverteilung. Damit verhindert er einerseits, daß einzelnen Akteuren ein negativer Nettonutzen aufgebürdet wird, und gewährleistet andererseits eine akzeptable Gewinnverteilung, die sich tendenziell an der Machtverteilung in dem betreffenden Problemfeld orientieren wird.

Allerdings ist die Entscheidungsfindung im Bargaining-Modus nicht problemlos. Aufgrund seiner Bevorzugung der partikularen gegenüber den gemeinsamen Interessen kann Bargaining den erfolgreichen Abschluß von Verhandlungen selbst dann nicht sicherstellen, wenn Kooperationsgewinne von den beteiligten Akteuren erwartet werden (vgl. oben, Abschnitt 3.2.). Sobald die Verhandlungspartner sich auf Verteilungsfragen konzentrieren, droht die – für einen Verhandlungsabschluß unabdingbare – Einigung auf einen Kooperationspunkt zu scheitern.

In der dritten Phase kann erneut in den Arguing-Modus gewechselt werden. Sobald die Bargaining-Phase die notwendigen Kriterien für den abschließenden Diskurs bereitgestellt hat, indem sie sowohl die Verteilung der Verhandlungsmacht als auch die Pareto-Grenze vergleichsweise offen zutage treten läßt, muß die notwendige Übereinstimmung nicht mehr im Bargaining-Modus erzielt, sondern kann durch Arguing beschleunigt und gefördert werden. So können selbst nicht mit Verhandlungsmacht ausgestattete Vermittler

7 Verhandlungen stellen dann ein ‚quasi-reines Verfahren‘ im Rawls’schen Sinne dar (Rawls 1971: 362). Einer modernen Verfassung gleich geben sie keine Kriterien für die genaue Lage des Ergebnisses an, bestimmen aber anhand argumentativ-rationaler Kriterien ein Intervall, dessen Grenzen nicht überschritten werden können, ohne den zuvor erzielten Konsens aufzukündigen.

auf Grundlage der im Bargaining-Prozeß gebildeten Kriterien erheblichen Einfluß auf den Verhandlungsprozeß gewinnen (Young 1991), indem sie vor dem Hintergrund einer offensichtlich gewordenen Macht- und Interessenverteilung einen diskursähnlichen Austausch über Lösungsmöglichkeiten initiieren.

Eine derartige Verschränkung von Arguing und Bargaining steigert nicht nur die Leistungsfähigkeit des Verhandlungsverfahrens, auf den die zielgerichtete Koordination angewiesen ist⁸. Sie läßt auch eine Steigerung der Legitimation der ausgehandelten kooperativen Arrangements erwarten⁹. Anders als im Fall des reinen Bargaining erzielen die Verhandlungsteilnehmer nicht lediglich ein irgendwie geartetes Ergebnis. Sie können auch überzeugt sein, daß es in mindestens zwei Dimensionen dem Optimum dessen nahekommt, was unter den gegebenen Bedingungen erreichbar war. Zum einen stellt es im Rahmen der Kooperationsmöglichkeiten eine angemessene Antwort auf das zugrunde liegende Problem dar. Zum anderen umfaßt das Verhandlungsergebnis eine unter den gegebenen Bedingungen zufriedenstellende Verteilung von Kosten und Lasten. Die Intervention des Arguing-Modus in den Bargaining-Prozeß erhöht damit die Chancen einer freiwilligen Umsetzung der ausgehandelten Normen durch die beteiligten Akteure¹⁰.

8 Keck (1995) kommt in einem überaus interessanten Beitrag aus spieltheoretischer Sicht zu einer ganz ähnlichen Schlußfolgerung. Er geht von komplexen Situationen aus und unterscheidet innerhalb einer Verhandlungsrunde eine Phase der gemeinsamen Situationsdefinition, der sich eine Normbildungsphase anschließt. Durch die Verkettung von zwei funktional aufeinander bezogenen Spielen gelangt die Bildung der schließlich wirksam werdenden Akteurspräferenzen ins spieltheoretische Blickfeld (anders Risse-Kappen 1995: 177-179). Doch der Erkenntniswert formaler Modellierung wird seine Grenzen haben, wenn die Präferenzen der Akteure zu ungenau bestimmt sind. Im Zweifelsfall werden diese ein dem ‚arguing‘ nahekommendes Verfahren wählen. Damit wären auch die für dieses Verfahren charakteristischen Begründungs- und Legitimationszusammenhänge spieltheoretisch verarbeitet, allerdings ohne ausdrückliche Thematisierung. Dies ist jedoch nicht mehr eine Frage der (Nicht-) Kompatibilität zweier Ansätze, sondern vielmehr des Nutzwertes miteinander zu vereinbarender, gleichwohl konkurrierender Theoriefragmente.

9 Legitimität dieser Art geht aus der Rationalität des Verfahrens hervor (Luhmann 1978, Eder 1986). Sie unterscheidet sich fundamental von inhaltlichen Legitimitätskonzepten (Franck 1990: 24-26). Zur materiellen Gerechtigkeit durch internationale Verhandlungsverfahren vgl. auch Rittberger (1988: 149-150) und Vitzthum (1981).

10 Normwidriges Verhalten im Einzelfall ist damit jedoch nicht ausgeschlossen. Auf eine anderswo (Gehring 1994a: 351-378, 1995b) geführte Diskussion der Normwirkung auf egoistisch-rationale Akteure muß hier verzichtet werden.

4. Arguing und Bargaining in den Verhandlungen zum Schutz der Ozonschicht

Arguing kann theoretisch kohärent in ein Konzept des strategischen Handelns integriert werden, sobald die Annahme der umfassenden Informationsverarbeitungskapazität egoistisch-rationaler Akteure aufgegeben wird. Dies eröffnet die theoretisch abgeleitete Möglichkeit, Arguing und Bargaining innerhalb eines Verhandlungsprozesses funktional so aufeinander zu beziehen, daß die beteiligten Akteure die Leistungen jedes der beiden Koordinationsmechanismen nutzen können, ohne deren Grenzen zu überschreiten. In diesem Abschnitt soll anhand konkreter, im Rahmen des internationalen Regimes zum Schutz der Ozonschicht (Parson 1993, Oberthür 1992, Prittwitz 1989, Morrisette 1989) geführter Verhandlungen geprüft werden, welchen Beitrag ein solches Konzept zum Verständnis internationaler Verhandlungsprozesse leistet. Aus dem seit 1982 fortlaufenden, nur durch kurze Ruheperioden unterbrochenen Dauerverhandlungsprozeß (vgl. Benedick 1991, Gehring 1994a: 195-320) werden im folgenden zwei Verhandlungsepisoden näher untersucht.

4.1. Die Aushandlung des Montrealer Protokolls (1986-1987)

Seit 1974 ist bekannt, daß Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), eine Gruppe von Chemikalien, die in großen Mengen industriell hergestellt wurden, ein hohes Potential zur Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht haben. 1977 begannen im Rahmen des UN-Umweltprogramms (UNEP) internationale Bemühungen zur Bewertung des Umweltrisikos. Ab 1982 wurde eine Konvention zur Bereitstellung eines institutionellen Rahmen für international koordinierte Gegenmaßnahmen ausgehandelt und 1985 in Wien abgeschlossen. Parallele Beratungen über ein erstes Protokoll mit emissionsbegrenzenden Verpflichtungen scheiterten an unüberbrückbaren Gegensätzen (Sand 1985, Gehring 1994a: 228-234). Kurz nach Ende der Wiener Konferenz wurden empirische Beobachtungen über das Auftreten des ‚Ozonlochs‘ über der Antarktis bekannt, allerdings ohne daß diese Veränderungen der Ozonschicht eindeutig auf die Emission von FCKW zurückgeführt werden konnten (Kindt/Menefee 1989). Vor dem Hintergrund des Scheiterns der ersten Runde der Verhandlungen und eines weiter entwickelten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes begann 1986 ein zweiter Versuch, die Emission ozongefährdender Stoffe international zu kontrollieren¹¹.

11 Mitte der 80er Jahre kontrollierten die folgenden vier Länder den Weltmarkt für FCKW (Produktion [in Klammern: Verbrauch]): EG: 42% [32%], USA: 30% [31%], Japan: 12% [12%], UdSSR: 11% [11%] (Gehring 1994a: 331).

Die Wiener Konferenz hatte beschlossen, eine zweite Verhandlungsrunde durch einen Workshop vorzubereiten, in dem sowohl wissenschaftliche und technologische Fragen geklärt als auch Optionen der internationalen Regulierung ausgelotet werden sollten (Benedick 1991: 47-50, Gehring 1994a: 235-236). Der Workshop unterstrich den tiefgreifenden Dissens der teilnehmenden Staaten in vielen Einzelfragen (Benedick 1991: 47-48), erzielte aber auch einige, allerdings generelle und nicht durch formellen Konsens bestätigte Ergebnisse. Es wurde erkennbar, daß eine internationale Regelung ozongefährdender Stoffe sich angesichts der bestehenden Verwendungstrends nicht auf die bislang im Vordergrund stehende Stoffgruppe der FCKW und schon gar nicht auf bestimmte, leicht substituierbare Anwendungsbereiche beschränken dürfe. Stattdessen wurde ein umfassender Ansatz gesucht, der den betroffenen Staaten eine ausreichend große Flexibilität bei der Implementation erlaubte, um unterschiedlichen Verwendungsmustern gerecht zu werden (Gehring 1994a: 236). Insofern hatte sich das bestehende Wissen jedenfalls so weit angenähert, daß in der Bewertung von Kontrollstrategien darauf bezug genommen werden konnte.

Damit war der Gegenstand der weiteren Verhandlungen jedoch noch keineswegs ausreichend klar definiert. Kanada und die USA, die bis 1985 gleichermaßen der Initiativgruppe angehört hatten, legten zwei grundverschiedene Regelungsstrategien vor (vgl. Diskussion bei Lammers 1988, Gehring 1994a: 237-241). Der Vorschlag der USA sah ein nahezu vollständiges Verbot des Verbrauchs von FCKW und Halonen, also der beiden wichtigsten Gruppen ozonzerstörender Stoffe, vor, das über vier Stufen erreicht werden sollte (Stabilisierung, sowie schrittweise Reduktion um 20%, 50% und schließlich 95%). Dagegen unterbreitete Kanada den Plan für einen komplexen Regelungsmechanismus. Danach sollte eine globale Emissionsobergrenze für alle relevanten Stoffe gewichtet nach ihrer Gefährlichkeit für die Ozonschicht festgelegt werden. Auf dieser Basis sollten Emissionsquoten nach einem Schlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, der die Bevölkerungsverteilung und die Verteilung der Wirtschaftskraft miteinander kombinierte.

Offensichtlich hing der weitere Verlauf der Verhandlungen in erheblichem Maße von der Wahl der Grundkonzeption ab. Auf Basis des US-Vorschlages würde, abgesehen von den Details der Ausgestaltung, im wesentlichen über das Tempo verhandelt werden, in dem die einzelnen Reduktionsschritte bindend werden sollten. Auf Basis des kanadischen Vorschlages hingegen würde in erster Linie Einigung über den Verteilungsschlüssel für die nationalen Quoten sowie über die Höhe des globalen Emissionsquantums erzielt werden müssen. Die an den Verhandlungen teilnehmenden Akteure würden ihre Verhandlungspositionen entsprechend dieser Vorentscheidung festlegen müssen.

Der US-Vorschlag beruhte auf der Annahme, daß der Verfall der Ozonschicht nur durch eine möglichst rasche, möglichst durchgreifende Reduktion der Emissionen wirksam gestoppt werden könne. Er konnte insofern die –

sich erst andeutende und noch sehr vage – gemeinsame Beurteilung des Problems für sich in Anspruch nehmen. Der kanadische Vorschlag hingegen setzte die Existenz von Spielräumen für die Zuweisung nationaler Quoten voraus und beruhte insofern auf der impliziten Annahme, daß bedeutende Mengen ozongefährdender Stoffe dauerhaft würden emittiert werden können. Dies war jedoch ganz und gar nicht gesichert. Damit war die Vereinbarkeit der kanadischen Konzeption mit der kognitiven Bewertungsgrundlage in einem erheblich höheren Maß unsicher.

Noch gravierender waren die Unterschiede in der Verteilungsdimension. Aufgrund seiner prozentualen Kürzungen bestehender Verbrauchsmengen hatte der US-Vorschlag kaum Verteilungswirkungen, denn Verschiebungen der Verbrauchsanteile waren nicht zu erwarten. Dagegen implizierte der kanadische Vorschlag eine starke Umverteilung von Ländern mit hohem zu solchen mit niedrigerem pro-Kopf-Verbrauch. Während mittlere Industriestaaten, etwa Kanada und Japan, mit einem stabilen Verbrauchsniveau rechnen konnten, hätten gerade die beiden Großakteure in dem betreffenden Problemfeld, die USA und die EG, ihren FCKW-Verbrauch überdurchschnittlich stark reduzieren müssen. Osteuropäische Staaten und Entwicklungsländer hätten sich dagegen erheblicher Spielräume für Verbrauchssteigerungen erfreuen können (vgl. Berechnungen bei Lammers 1988). Ein solcher Vorschlag war offensichtlich nur schwer durchzusetzen, aber er war geeignet, eine umfassende Verteilungsdebatte auszulösen, zumal er von der Sowjet-Union zunächst explizit unterstützt wurde (Gehring 1994a: 240-241). Daß diese Debatte vollständig ausblieb und Kanada seinen Vorschlag stattdessen stillschweigend zurückzog, ist ohne die unsichere Wissensbasis kaum zu erklären.

Damit gab es nur noch ein einziges, in sich schlüssiges Gesamtkonzept. Mit Gegenvorschlägen auf der Basis partikularer Interessen war der US-Vorschlag jedenfalls nicht zurückzuweisen. Stattdessen definierten die beteiligten Akteure ihre eigenen Interessen jetzt in Relation zu diesem Plan. Sie konnten sich für eine möglichst weitgehende Umsetzung innerhalb eines vergleichsweise kurzen Zeitraumes einsetzen oder an verschiedenen Stellen Abstriche fordern. Auf der Basis des US-Plans bildete sich ein ‚Bremserlager‘, dem unter der Führung der Europäische Gemeinschaft auch Japan und die Sowjet Union angehörten, und eine Gruppe der ‚Progressiven‘, der sich neben den USA mehrere kleinere Industriestaaten (darunter die nordischen Länder, Australien und Neuseeland) zuordneten. Erst jetzt war der Verhandlungsgegenstand dichotomisiert und damit ausreichend strukturiert für eine sich über mehrere Monate erstreckende Bargaining-Phase zwischen zwei festgefühten Polen.

Die Europäische Gemeinschaft stellte nahezu jeden Bestandteil des amerikanischen Plans in Frage (Gehring 1994a: 239-240). Sie stimmte lediglich der ersten Stufe der Kontrollmaßnahmen (d.h. einer Stabilisierung) zu, und auch dieser nur hinsichtlich der beiden wichtigsten FCKW. Doch auf der EG lastete erheblicher Druck von innen durch die Drohung einiger Mitgliedslän-

der, die einheitliche Verhandlungsfront zu verlassen (Jachtenfuchs 1990: 266), und von außen durch die diplomatischen Aktivitäten der USA (Benedick 1991: 55-58). Unter diesen Bedingungen akzeptierte die Europäische Gemeinschaft im April 1987 die zweite Stufe des US-Plans (20% Reduktion), im Juli auch die dritte Stufe (50% Reduktion), bezeichnenderweise ohne selbst neue Zwischenstufen (etwa Reduktionen von 30% oder 40%) zu definieren. Auch hinsichtlich der kontrollierten Stoffe näherte sie sich, gefolgt von Japan und der Sowjet Union, schrittweise dem US-Vorschlag an. Nachdem die EG dem amerikanischen Vorschlag kein alternatives Gesamtkonzept hatte entgegensetzen können, war sie mit einer Entwicklung konfrontiert, in deren Verlauf schließlich keine ihrer Ausgangspositionen mehr zu halten war. Das bedeutet aber nicht, daß der Prozeß des schrittweisen Einlenkens unbegrenzt hätte fortgeführt werden können. Irgendwann wäre die angestrebte Kooperation zu kostspielig geworden. Der monatelange Schlagabtausch zwischen den Hauptakteuren im Bargaining-Modus galt der Identifikation dieses Punktes.

Mit dem Ausreizen des Verhandlungsspielraumes wurden die Umriss eines Abkommens sichtbar. Dennoch schloß der Verhandlungstext noch unmittelbar vor Beginn der Abschlußkonferenz im September 1987 in Montreal unzählige Streitfragen ein. Mit jedem dieser Probleme waren reale (oder auch bloß vermeintliche) Interessen verknüpft. An jedem von ihnen konnten der Abschluß des Abkommens insgesamt oder jedenfalls die Teilnahme eines oder mehrerer potentieller Kooperationspartner scheitern. Eine solche Situation verlangt nach Vermittlern, die keine eigenen Interessen in den Verhandlungsprozeß einbringen. Der Generaldirektor von UNEP und der österreichische Konferenzpräsident übernahmen die Rolle solcher Hilfsakteure, die ohne eigene Machtbasis operieren und deshalb ausschließlich auf die Überzeugungskraft ihrer Argumente angewiesen sind. Sie versuchten unermüdlich, auf der Basis divergierender, aber festgefügtter Positionen allseits akzeptable Lösungen aufzuzeigen (vgl. den Konferenzbericht von Benedick 1991). Unter ihrer Vermittlung entstanden die zahlreichen klassischen – und auch faulen – Kompromisse, die notwendig waren, um das Montrealer Protokoll unterschriftsreif werden zu lassen (zum Protokoll vgl. Kohler/Hajost 1990, Tourangeau 1988).

Im Zentrum der Verhandlungen über das Montrealer Protokoll stand ohne Zweifel die Auseinandersetzung um die Position der Führungsmacht des ‚Bremserslagers‘. Obwohl die beteiligten Akteure den Abschluß eines Übereinkommens anstrebten, ‚pokerten‘ sie entsprechend hart um seine Bedingungen. Damit waren die Voraussetzungen sowohl für die bisweilen empfohlene, den gemeinsamen Willen zur Lösung eines kollektiven Problems voraussetzende Herangehensweise des ‚problem solving‘ als auch für die damit einhergehende ‚kooperative‘ Verhandlungsführung (Scharpf 1992b) denkbar schlecht. Dennoch war der durch Bargaining gekennzeichnete Kern der Verhandlungen stark mit diskursiven Interaktionselementen verschränkt. Ein auf nachvollziehbaren Kriterien beruhendes – und deshalb überzeugendes – Ge-

samtkonzept bereitete erst die Voraussetzungen für die Herausbildung einer klar strukturierten Bargaining-Situation (und schloß damit gleichzeitig andere Definitionen aus). Auf Überzeugung beruhende Vermittlungsaktivitäten entlasteten den Bargaining-Mechanismus von der Aufgabe, präzise Entscheidungen zu erzielen.

Die Verhandlungen wurden nur in begrenztem Maße durch die diskursive Vorklärung kognitiver, d.h. insbesondere naturwissenschaftlicher und technischer Fragen gefördert, weil diese noch zu eng mit politischen Wertungsfragen verknüpft waren. Stattdessen war eine gut begründbare und anhand allgemein akzeptierter Kriterien nachvollziehbare Lösungsstrategie ausschlaggebend für den weiteren Verhandlungsverlauf. Dies ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Zum einen stellte sich das Angebot einer (im Detail noch unpräzisen) normativen Schlußfolgerung als überzeugender heraus als das in vieler Hinsicht weiterhin vage und umstritten gebliebene kognitive Wissen selbst. Zum anderen wird deutlich, daß ein Akteur seine eigenen Interessen zu verfolgen vermag, indem er durch die Vorlage eines überzeugenden Vorschlags Einfluß auf die Definition der Verhandlungssituation zu gewinnen sucht. Damit wird deutlich, daß Arguing nicht lediglich eine milde oder konziliante Form des Bargaining auf Kosten partikularer Interessen darstellt, sondern eine andere Form der Interaktion, die mit der Vertretung partikularer Interessen grundsätzlich vereinbar ist.

4.2. *Die Verschärfung der Kontrollmaßnahmen des Protokolls (1988-1990)*

Innerhalb weniger Monate nach Abschluß des Montrealer Protokolls änderte sich die Interessenstruktur im Problemfeld zum Schutz der Ozonschicht dramatisch. Bereits der erfolgreiche Verhandlungsabschluß signalisierte der Industrie, daß die Märkte für FCKW sowie andere ozonschichtgefährdende Stoffe in der Zukunft nicht mehr wachsen, sondern schrumpfen würden, und öffnete neue Märkte für Alternativprodukte und -verfahren (Gehring 1995a). Vor dem Hintergrund einer gewandelten Problempertzeption, die die Notwendigkeit weiterer Kontrollmaßnahmen unterstrich, waren damit die Voraussetzungen für eine Verschärfung des Protokolls gegeben. Die erste Konferenz der Vertragsstaaten setzte 1989 einen Verhandlungsausschuß ein mit dem Auftrag, Vorschläge für eine Revision des Vertrages zu erarbeiten.

Den Bestimmungen des Protokolls folgend wurde der politische Verhandlungsprozeß durch mehrere Expertengremien ('panels') vorbereitet, die bereits im Jahre 1988 ihre Arbeit aufgenommen hatten. Ein naturwissenschaftlicher Ausschuß, dem auch Fachbeamte aus den Mitgliedstaaten angehörten, befaßte sich aufgrund von Modellberechnungen mit der zu erwartenden Entwicklung des Ozonabbaus und entwickelte eine Reihe von Szenarien alternativer Kontrollstrategien und ihrer Auswirkungen auf die Ozonschicht. Die Experten erzielten Konsens darüber, daß eine Trendumkehr nur von ei-

nem Bündel sehr durchgreifender Maßnahmen erwartet werden konnte (Benedick 1991: 129-133). Ein Technologieausschuß, dem nicht zuletzt Experten der Industrie angehörten, identifizierte erhebliche Spielräume für Emissionseinschränkungen ohne dramatische Folgen in den betroffenen Anwendungsbereichen. Das von beiden Expertengruppen in umfangreichen Berichten gesammelte Wissen wurde in der Form eines zusammenfassenden Papiers („synthesis report“) vom (politischen) Verhandlungsausschuß beraten und ohne größere Änderungen akzeptiert (Gehring 1994a: 274-277). Vertragsstaaten, die zur Bewertung der Fakten beitragen oder den Prozeß beobachten wollten, hatten Experten in die jeweiligen Ausschüsse entsandt und verzichteten im Laufe der Hauptverhandlungen auf die Verkoppelung kognitiver mit normativen Fragen. Anders als in der vorausgegangenen Verhandlungsrunde gelang damit die Schaffung einer einheitlichen kognitiven Basis für die nachfolgenden Verhandlungen.

Damit war das Intervall durch Arguing nicht entscheidbarer Fragen von vornherein klein. Es war zu erwarten, daß das Verhandlungsergebnis dem Überschneidungsbereich zwischen naturwissenschaftlich festgestelltem Handlungserfordernis und technologisch ermitteltem Handlungsspielraum nahekommen würde. Dennoch gab es unter den beteiligten Staaten Differenzen, die nicht zuletzt die unterschiedlichen Anpassungsgeschwindigkeiten der nationalen Industrien widerspiegeln. So verlangte die Europäische Gemeinschaft ein schnelleres Auslaufen von FCKW als die USA, während diese einen strengeren Reduktionsfahrplan für Halone und einige neu in das Protokoll aufzunehmende Stoffe befürworteten als die EG (Benedick 1991: 141-146). Eine klare Abgrenzung zwischen Progressiven und Bremsern blieb vollständig aus. Keiner der staatlichen Akteure sah sich herausgefordert, die Initiative zu übernehmen und einen verhandlungsstrukturierenden Gesamtvorschlag vorzulegen. Diese Aufgabe übernahm der Exekutivdirektor von UNEP durch die Vorlage eines umfassenden, in seinen Regelungen aber moderaten Reduktionsplanes (Gehring 1994a: 278-279). Die Bargaining-Situation wurde also von vornherein durch einen neutralen Akteur strukturiert und entschärft. Im Grunde stellte bereits der erste Verhandlungsvorschlag einen Vermittlungsversuch dar, der sich um Ausgleich der Interessen der beteiligten Akteure bemühte und das 1990 in London erzielte Ergebnis der Revisionsverhandlungen (Ott 1991) in seinen wesentlichen Elementen vorzeichnete.

Die Revisionsverhandlungen über eine Verschärfung der international koordinierten Kontrollmaßnahmen ozonerstörender Stoffe kommen dem gelegentlich vorgetragenen Ideal problemorientierter internationaler Verhandlungen zum Schutz der Umwelt nahe (vgl. Haas/Williams/Babei 1977, Haas 1990). Allerdings legen weder das Problem selbst noch eine sich gegenüber Konkurrenten erfolgreich durchsetzende wissenschaftliche ‚Erkenntnisgemeinschaft‘ (Haas 1989, 1991, 1992) eine Lösung nahe. Es sind vielmehr die beteiligten (staatlichen) Akteure, die sich innerhalb des Verhandlungsprozesses auf einen diskursiven Prozeß zur Evaluierung kognitiven Wissens einlassen, indem sie die Auseinandersetzungen über derartige Fragen

mit begründeten Argumenten – und das heißt in der Regel: durch Fachleute – führen. Damit fördern sie die Schaffung verlässlicher und allgemein anerkannter Bewertungskriterien, auf die sie sich in den Hauptverhandlungen beziehen können (Gehring 1990)¹².

Innerhalb des Gesamtprozesses der Revision des Protokolls erfüllen die Expertenberatungen damit die von Barthe/Brand (in diesem Band) identifizierte Funktion einer ‚reflexiven Schleife‘, durch die die Interessen der eigentlich verhandelnden Akteure geklärt und Kooperationsmöglichkeiten beleuchtet werden. Die Revisionsverhandlungen zeigen beispielhaft, daß die ständig gegenwärtige Gefahr des Rückfalls in den Bargaining-Modus durch die institutionelle Differenzierung und Abtrennung funktional spezialisierter Entscheidungsprozesse verringert werden kann. Ein Akteur wirkt nun auf zwei unterschiedliche Weisen auf das Verhandlungsergebnis ein, im argumentativen Expertendiskurs durch Entsendung ausgewählter Fachleute und in den Hauptverhandlungen (auch) unter Rückgriff auf die ihm verfügbare Verhandlungsmacht.

Im Rahmen der Revision des Protokolls wurde das Ausmaß der im Bargaining-Modus geführten Kernphase des Verhandlungsprozesses nicht nur durch die vorgelagerten Expertengespräche, sondern auch durch die Aktivitäten eines neutralen Akteurs eingeschränkt. Erst die Analyse der Probleme des Bargaining läßt den Beitrag eines solchen institutionalisierten, nicht jedoch in nennenswertem Umfang über Verhandlungsmacht verfügenden Dritten klar hervortreten. Die Akteure richten ihre Aktivitäten nicht mehr (nur) auf die Beeinflussung ihrer unmittelbaren Verhandlungspartner, sondern (auch) auf die Modifikation des Verhandlungsvorschlages durch den Mittler (vgl. auch Gehring 1994b). Das frühzeitige Eingreifen eines solchen Akteurs wird umso erfolgversprechender sein, je mehr er zur Auswahl seiner Vorschläge auf Kriterien zurückgreifen kann, die von den Verhandlungspartnern gemeinsam akzeptiert werden, und je weniger das Verhandlungsergebnis allein von der Machtbalance abhängt, die im Bargaining-Modus erst ermittelt werden muß.

5. Ergebnis

Die aktive Gestaltung internationaler Umweltpolitik ist ohne Verhandlungen kaum denkbar. Weit über den Umweltbereich hinaus ist das ‚Regieren‘ im internationalen System auf diesen Mechanismus der horizontalen Koordination angewiesen. Generell bedürfen die Ergebnisse internationaler Verhandlungen der freiwilligen Implementation durch die beteiligten Akteure. Um im Sinne der gemeinsamen Steuerungsbemühungen verhaltenswirksam zu wer-

12 Die 1992 ausgehandelte Kopenhagener Revision des Montrealer Protokolls (Gehring/Oberthür 1993) unterstreicht, daß die Autonomisierung der Bewertung kognitiven Wissens innerhalb des Ozonschutzregimes auf Dauer gelungen ist.

den, dürfen sie den partikularen Interessen dieser Akteure nicht widersprechen. Deshalb muß die Schaffung einer für die beteiligten Akteure akzeptablen Balance ihrer Interessen im Zentrum des Verhandlungsprozesses stehen. Dies gewährleistet die Interaktion im Bargaining-Modus.

Der Koordinationsmechanismus internationaler Verhandlungen leistet jedoch mehr. Solange Entscheidungssituationen komplex und kognitive Zusammenhänge unklar sind, beschränkt Unsicherheit die Rationalität der Akteure, so daß sie ihre Interessen nicht oder nur vage festlegen können. Für solche Situationen stellen Verhandlungen ein diskursives Verfahren bereit, das die beteiligten Akteure in die Lage versetzt, gemeinsam Komplexität zu reduzieren und Zusammenhänge zu klären, indem rivalisierende Geltungsansprüche miteinander konfrontiert und anhand allgemeiner Kriterien konsensual entschieden werden. Wenn die Ergebnisse eines solchen Verfahrens für die Akteure entscheidungsrelevant sind (und nur dann!), haben sie das Potential zur Änderung bestehender Interessen.

Weder Arguing noch Bargaining sind damit dem jeweils anderen Interaktionsmodus grundsätzlich überlegen. Wenn Arguing den interessenausgleichenden Bargaining-Modus überlagert, droht die angestrebte Kooperation an gegenläufigen Partikularinteressen einzelner Akteure zu scheitern. Wenn Bargaining den Arguing-Modus verdrängt, drohen die Verhandlungen selbst fehlschlagen oder Kooperationsspielräume bleiben ungenutzt. Erst zusammen stellen die Interaktionsmodi das notwendige Instrumentarium für horizontale Koordination im internationalen System bereit. Die Koordinationsleistungen internationaler Verhandlungen lassen sich deshalb erheblich steigern, wenn die beiden Interaktionsmodi funktional so aufeinander bezogen werden können, daß die Stärken des jeweiligen Interaktionsmodus nutzbar werden, ohne das Verhandlungsergebnis insgesamt zu gefährden. Das wird nicht immer gleichermaßen gut gelingen.

Wie Arguing und Bargaining von den beteiligten Akteuren im Einzelfall miteinander verbunden werden, muß die empirische Untersuchung ergeben. Die Verhandlungen im Rahmen des Regimes zum Schutz der Ozonschicht zeigen, daß dies in ganz unterschiedlicher Form geschehen kann. Den gegebenen Umständen entsprechend variiert die jeweilige Bedeutung der beiden Interaktionsmodi beträchtlich. Erst durch die Integration von Arguing und Bargaining in ein einheitliches, theoretisch kohärentes Konzept jedoch wird ihr jeweiliger Beitrag zum Verhandlungserfolg der empirischen Analyse zugänglich.

Literaturverzeichnis

- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*, New York.
Axelrod, Robert und Robert O. Keohane (1985): *Achieving Cooperation under Anarchy*; in: *World Politics* 38, S. 226-254.
Benedick, Richard Elliot (1991): *Ozone Diplomacy. New Directions in Saving the Planet*, Cambridge Mass.

- Bora, Alfons (1993): Gesellschaftliche Integration durch Verfahren. Zur Funktion von Verfahrensgerechtigkeit in der Technikfolgenabschätzung und -bewertung; in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14, S. 55-79.
- Bora, Alfons and Rainer Döbert (1993): Konkurrierende Rationalitäten. Politischer und technisch-wissenschaftlicher Diskurs im Rahmen einer Technikfolgenabschätzung von genetisch erzeugter Herbizidresistenz in Kulturpflanzen; in: *Soziale Welt* 44, S. 75-97.
- Breitmeier, Helmut, Thomas Gehring, Martin List und Michael Zürn (1993): Internationale Umweltregime; in: Volker von Prittwitz (Hrsg.) *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik*, Opladen, S. 163-191.
- David, Paul A. (1985): Clio and the Economics of QUERTY; in: *American Economic Review* 75; *Papers and Proceedings* 97 (1984), S. 332-337.
- Döbert, Rainer (1993): *Verfahrensrationalität*, Typescript, Berlin.
- Dryzek, John S. (1992): How far is it from Virginia and Rochester to Frankfurt? Public Choice as Critical Theory; in: *British Yearbook of Political Science* 22, S. 397-417.
- Eder, Klaus (1985): Geschichte als Lernprozeß? Zur Pathogenese politischer Modernität in Deutschland, Frankfurt/M.
- Eder, Klaus (1986): Prozedurale Rationalität. Moderne Rechtsentwicklung jenseits formaler Rationalität; in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 7, S. 1-30.
- Elster, Jon (1989): *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge.
- Elster, Jon (1991): *Arguing and Bargaining*, Typescript.
- Esser, Hartmut (1993): *Soziologie. Allgemeine Grundlagen*, Frankfurt.
- Fisher, Roger und William Uri (1981): *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*, Boston.
- Franck, Thomas M. (1990): *The Power of Legitimacy*, New York/Oxford.
- Gehring, Thomas (1990): International Environmental Regimes – Sectoral Legal Systems; in: *Yearbook of International Environmental Law* 1, S. 35-56.
- Gehring, Thomas (1994a): *Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance*, Frankfurt/M usw.
- Gehring, Thomas (1994b): Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Lehren aus der institutionellen Struktur der Europäischen Gemeinschaft; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, S. 211-242.
- Gehring, Thomas (1995a): International Action to Protect the Ozone Layer; in: Martin Jänicke und Helmut Weidner (Hrsg.): *International Comparison of Achievements in Environmental Protection*, Berlin, S. 394-408.
- Gehring, Thomas (1995b): Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und internationale Regime; in: *Politische Vierteljahresschrift* 36, S. 197-217.
- Gehring, Thomas und Sebastian Oberthür (1993): Montreal Protocol: The Copenhagen Meeting; in: *Environmental Policy and Law* 23, S. 6-12.
- Gross Stein, Janice (1989): Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions, and Consequences of Prenegotiation; in: dies. (Hrsg.): *Getting to the Table: The Processes of International Prenegotiation*, Baltimore, S. 239-268.
- Haas, Ernst B. (1980): Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes; in: *World Politics* 32, S. 357-405.
- Haas, Ernst B., Mary Pat Williams and Don Babei (1977): *Scientists and World Order. The Uses of Technical Knowledge in International Organizations*, Berkeley.
- Haas, Peter M. (1989): Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control; in: *International Organization* 43, S. 377-403.
- Haas, Peter M. (1990): *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*, New York.

- Haas, Peter M. (1991): Obtaining International Environmental Protection through Epistemic Consensus; in: *Millennium* 19, S. 347-363.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination; in: *International Organization* 46, S. 1-35.
- Habermas, Jürgen (1973): Wahrheitstheorien; in: H. Fahrenbach (Hrsg.): *Wirklichkeit und Reflexion*, Festschrift für Walter Schulz, Pfullingen, S. 211-265.
- Habermas, Jürgen (1982): Theorie des kommunikativen Handelns, Band I: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, Frankfurt/M (2. Aufl.).
- Habermas, Jürgen (1986): Entgegnung, in: Axel Honneth and Hans Joas (Hrsg.): *Kommunikatives Handeln. Beiträge zu Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/M, S. 327-405.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt/M.
- Hardin, Garrett (1968): *The Tragedy of the Commons*; in: *Science* 162, S. 1243-1248.
- Hardin, Russell (1982): *Collective Action*, Baltimore/London.
- Hayek, Friedrich A. (1963): Arten der Ordnung; in: *Ordo* 14, S. 3-20.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge Mass.
- Hurrell, Andrew (1993): International Society and the Study of Regimes. A Reflective Approach, in: Volker Rittberger (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, S. 49-72.
- Jachtenfuchs, Markus (1990): The European Community and the Protection of the Ozone Layer; in: *Journal of Common Market Studies* 28, S. 261-277.
- Jachtenfuchs, Markus (1993): *Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse*, Arbeitspapiere des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung AB III/ Nr. 2, Mannheim.
- Jachtenfuchs, Markus (1994): *International Policy-making as a Learning Process. The European Community and the Greenhouse Effect*, Ph.D., Firenze.
- Johnson, James (1993): Is Talk Really Cheap? Prompting Conversation between Critical Theory and Rational Choice; in: *American Political Science Review* 87, S. 74-86.
- Jönsson, Christer (1993): Cognitive Factors in Explaining Regime Dynamics, in: Volker Rittberger (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, S. 202-222.
- Keck, Otto (1993): *Information, Macht und gesellschaftliche Rationalität. Das Dilemma rationalen kommunikativen Handelns, dargestellt am Beispiel eines internationalen Vergleichs der Kernenergiepolitik*, Baden-Baden.
- Keck, Otto (1995): *Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindung von Rational-Choice-Theorie und Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns möglich?*; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, S. 5-48.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton.
- Keohane, Robert O. (1986a): *Reciprocity in International Relations*; in: *International Organization* 40, S. 1-27.
- Keohane, Robert O. (1986b): *Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*; in: ders. (Hrsg.): *Neorealism and its Critics*, New York, S. 158-203.
- Keohane, Robert O. (1993): *The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme*, in: Volker Rittberger (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, S. 23-45.
- Keohane, Robert O. and Joseph Nye (1977): *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, Boston/Toronto.
- Kindt, John Warren and Samuel Pyatt Menefee (1989): *The Vexing Problem of Ozone Depletion in International Environmental Law and Policy*; in: *Texas International Law Journal* 24, S. 261-293.

- Kohler, Jamison und Scott A. Hajost (1990): The Montreal Protocol: a Dynamic Agreement for the Protection of the Ozone Layer; in: *Ambio* 19, S. 82-86.
- Kohler-Koch, Beate (1989): Zur Empirie und Theorie internationaler Regime; in: dies. (Hrsg.): *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, S. 17-85.
- Kohler-Koch, Beate (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Carl Böhrer/Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, S. 109-141.
- Krasner, Stephen (1982): Structural Causes and Regime Consequences; in: *International Organization* 36, S. 185-205.
- Kratochwil, Friedrich (1989): *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge/New York.
- Kratochwil, Friedrich (1992): Norms versus Numbers: Multilateralism and the Realist and Reflectivist Approaches to Institutions – A Unilateral Plea for Communicative Rationality, in: John G. Ruggie (Hrsg.): *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, S. 443-474.
- Lammers, Johan G. (1988): Efforts to Develop a Protocol on Chlorofluorocarbons to the Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer; in: *Hague Yearbook of International Law* 1, S. 225-269.
- Lax, David A. und James K. Sebenius (1986): *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York.
- Lindenbergh, Siegwart (1990): Home Socio-oconomicus: The Emergence of a General Model of Man in the Social Sciences; in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146, S. 727-748.
- Luhmann, Niklas (1978): *Legitimation durch Verfahren*, Darmstadt (3. Aufl.).
- Luhmann, Niklas (1980): *Rechtssoziologie*, Opladen (2. Aufl.).
- Milner, Helen (1991): The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a Critique; in: *Review of International Studies* 17, S. 67-85.
- Morrisette, Peter M. (1989): The Evolution of Policy Responses to Stratospheric Ozone; in: *Natural Resources Journal* 29, S. 793-820.
- Müller, Harald (1994): Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien; in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 1, S. 15-44.
- Neumann, John von und Oscar Morgenstern (1953): *Theories of Games and Economic Behaviour*, Princeton (6. Aufl.).
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- Oberthür, Sebastian (1992): Die Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht als internationales Problem. Interessenkonstellationen und internationaler politischer Prozeß; in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 15, S. 155-185.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge.
- Ott, Hermann (1991): The New Montreal Protocol: A Small Step for the Protection of the Ozone Layer, a Big Step for International Law and Relations; in: *Verfassung und Recht in Übersee* 24, S. 188-208.
- Oye, Kenneth (1985): Explaining Cooperation under Anarchy; in: *World Politics* 38, S. 1-24.
- Parson, Edward (1993): Protecting the Ozone Layer; in: Peter M. Haas, Robert O. Keohane und Marc A. Levy (Hrsg.): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge Mass, S. 27-73.
- Peters, Bernhard (1991): *Rationalität, Recht und Gesellschaft*, Frankfurt/M.
- Plümper, Thomas (1995): Quasi-rationale Akteure und die Funktion internationaler Institutionen; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, S. 51-80.

- Prittitz, Volker von (1989): Internationale Umweltregime – ein Fallvergleich; in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 225-245.
- Risse-Kappen, Thomas (1995): Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2, S. 171-184.
- Rapoport, Anatol (1960): Fights, Games, and Debates, Ann Arbor.
- Rawls, John (1971): A Theory of Justice, Oxford.
- Rittberger, Volker (1988): International Regimes and Peaceful Conflict Resolution; in: Peter Wallensteen (Hrsg.): Peace Research. Achievements and Challenges, London, S. 144-165.
- Rittberger, Volker (1993): Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept, in: ders. (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, S. 3-22.
- Rosenau, James N. (1992): Governance, Order and Change in World Politics, in: ders. und Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge, S. 1-29.
- Sand, Peter H. (1985): Protecting the Ozone Layer. The Vienna Convention is Adopted; in: Environment 27, S. 19-20 und 40-43.
- Scharpf, Fritz W. (1988): Verhandlungssysteme: Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung; in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Staatstätigkeit. Internationale und historisch vergleichende Studien, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 19, Opladen, S. 61-87.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices; in: Roland M. Czada und Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.): Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt/M, S. 53-86.
- Scharpf, Fritz W. (1992a): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen; in: Arthur Benz, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/M, S. 11-27.
- Scharpf, Fritz W. (1992b): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen; in: Arthur Benz, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/M, S. 51-96.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen; in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte; in: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhard und Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden, S. 381-407.
- Sebenius, James K. (1983): Negotiation Arithmetics: Adding and Subtracting Issues and Parties; in: International Organization 37, S. 281-316.
- Sebenius, James K. (1992): Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities; in: International Organization 46, S. 323-365.
- Simon, Herbert A. (1972): Theories of Bounded Rationality; in: C.B. McGuire und Roy Radner (Hrsg.): Decision and Organization, Amsterdam, S. 161-176; wieder abgedruckt in: Herbert A. Simon: Models of Bounded Rationality, Band 2, Cambridge Mass. 1982.
- Simon, Herbert A. (1976): From Substantive to Procedural Rationality; in: Spiro J. Latsis (Hrsg.): Method and Appraisal in Economics, Cambridge, S. 129-148; wieder abgedruckt in: Herbert A. Simon: Models of Bounded Rationality, Band 2, Cambridge Mass. 1982.

- Snidal, Duncan (1985a): The Limits of Hegemonic Stability Theory; in: *International Organization* 39, S. 579-614.
- Snidal, Duncan (1985b): The Game Theory of International Politics; in: *World Politics* 38, S. 25-57.
- Soroos, Marvin S. (1991): The Evolution of Global Regulations of Atmospheric Pollution; in: David. L. Feldman and Dean Mann (Hrsg.): *Global Climate Problems and Public Policy*, *Policy Studies Journal* 2, S. 115-125.
- Stein, Arthur A. (1992): Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, *International Organization* 36, S. 299-324.
- Tollison, Robert D. und Thomas D. Willet (1979): An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations; in: *International Organization* 33, S. 425-449.
- Tourangeau, Paul R. (1988): The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer: Can it Keep us all from Needing Hats, Sunglasses and Suntan Lotion; in: *Hastings International and Comparative Law Review* 11, S. 509-541.
- Vanberg, Viktor und James A. Buchanan (1989): Interests and Theories in Constitutional Choice; in: *Journal of Theoretical Politics* 1, S. 49-62.
- Vitzthum, Wolfgang Graf (1981): Verfahrensgerechtigkeit im Völkerrecht. Zu den Erfolgsbedingungen internationaler Rechtschöpfungskonferenzen; in: Ingo von Münch (Hrsg.): *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*; *Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer*, Berlin, S. 739-758.
- Vowe, Gerhard (1994): Politische Kognition. Umriss eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns; in: *Politische Vierteljahresschrift* 35, S. 423-447.
- Wendt, Alexander (1992): Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics; in: *International Organization* 46, S. 391-425.
- Wolf, Klaus Dieter und Michael Zürn (1993): Macht Recht einen Unterschied? Implikationen und Bedingungen internationaler Verrechtlichung im Gegensatz zu weniger bindenden Formen internationaler Verregelung; in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): *Internationale Verrechtlichung*, *Jahresschrift für Rechtsphilologie*, Pfaffenweiler, S. 11-28.
- Young, Oran R. (1982): Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes; in: *International Organization* 36, S. 277-297.
- Young, Oran R. (1989): *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca/London.
- Young, Oran R. (1991): Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society; in: *International Organization* 45, S. 281-308.
- Zangl, Bernhard und Michael Zürn (1994): Theorien des rationalen Handelns in den internationalen Beziehungen; in: Ulrich Druwe und Volker Kunz (Hrsg.): *Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendungen*, Opladen, S. 81-111.
- Zürn, Michael (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationstrukturellen Ansatzes*, Opladen.