

Zürn, Michael

Working Paper

Die Implementation internationaler Umweltregime und positive Integration: Vortrag am Max-Planck für Gesellschaftsforschung anlässlich der Konferenz über Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung am 30./31. Oktober 1995

MPIfG Discussion Paper, No. 96/3

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Zürn, Michael (1996) : Die Implementation internationaler Umweltregime und positive Integration: Vortrag am Max-Planck für Gesellschaftsforschung anlässlich der Konferenz über Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung am 30./31. Oktober 1995, MPIfG Discussion Paper, No. 96/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43173>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Implementation internationaler Umweltregime und „positive Integration“

Michael Zürn

96/3

Vortrag am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
anlässlich der Konferenz über „Gesellschaftliche Selbstregelung und
politische Steuerung“ am 30./31. Oktober 1995

Michael Zürn ist Professor an der Universität Bremen
Fachbereich 8/Sozialwissenschaften
Institut für Interkulturelle und
Internationale Studien (InIIS)
Postfach 33 04 40, 28334 Bremen.

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-50677 Köln
Germany

Telephone 0221 / 33605-0
Fax 0221 / 33605-55
E-Mail mpi@mpi-fg-koeln.mpg.de
Home Page <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>

MPIFG Discussion Paper 96 / 3
ISSN 0944-2073
Februar 1996

Abstract

Recent scholarship on the process of European integration emphasizes the structural limits of positive integration. Against this background, the analysis of international environmental regimes promises to be illuminating. A closer look at three environmental regimes reveals that these remarkably effective regulations have to be categorized as market-correcting. To be sure, positive regimes must overcome substantial difficulties that are peculiar to positive regulations, such as an interest constellation that tends to be inconducive to regime formation and a specific implementation logic that opens up the possibility of involuntary defection. The analysis of international environmental regimes shows, however, that these difficulties can be overcome by a specific institutional design.

Zusammenfassung

In neueren Analysen der westeuropäischen Integration wird zunehmend auf die strukturellen Grenzen positiver Integration hingewiesen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Analyse internationaler Umweltregime als Beispiele für positive Regelungen jenseits des Nationalstaates gewinnbringend. Bei der Analyse von drei internationalen Umweltregimen zeigt sich, daß trotz kooperationshinderlicher Interessenkonstellationen marktkorrigierende internationale Umweltregime mit bemerkenswerter Effektivität prinzipiell möglich sind. Gleichwohl müssen marktkorrigierende positive internationale Verregelungen Schwierigkeiten überwinden, die sich im Falle von negativen Verregelungen nicht in derselben Weise stellen. Neben der mit positiven Regelungen systematisch verbundenen ungünstigen Interessenkonstellation wird die Bildung marktkorrigierender Regime insbesondere durch die spezifische Implementationslogik positiver Regelungen erschwert; denn bei solchen Verregelungen sind ungewollte Defektionen viel häufiger als bei negativen Regelungen. Die Analyse internationaler Umweltregime zeigt jedoch, daß die besonderen Implementationsprobleme positiver internationaler Verregelungen durch ein bestimmtes institutionelles Design, das „C-4-Design“, überwunden werden können.

Inhalt

Einleitung	5
1 „Positive“ und „negative“ Integration im Kontext der Globalisierung	7
2 Internationale Umweltregime als Beispiele „positiver“ Integration	10
3 Implementation als Hindernis positiver Regelungen	16
4 Institutionelle Merkmale erfolgreicher positiver Verregelung	19
5 Positive und negative Integration in der Europäischen Union	25
Literatur	28

Einleitung

Es sind zwei langfristige Entwicklungen in den modernen Sozialbeziehungen, die zum vorrangigen Gegenstand aktueller politikwissenschaftlicher Theoriebildung geworden sind. Zum einen wird eine zunehmende Ausdifferenzierung und Spezialisierung von funktional bestimmten Handlungszusammenhängen beobachtet, die sich zunehmend hierarchischen Steuerungsvorgaben entziehen und statt dessen einer je eigenen Logik folgen. Zum anderen führt die Ausdehnung der Räume interdependenter sozialer Beziehungen, also die räumliche Ausweitung sozialer Handlungszusammenhänge dazu, daß zunehmend Regieren jenseits des Nationalstaates erforderlich wird.¹ Beide Entwicklungen lenken das Interesse auf das Problem der Steuerungsfähigkeit des Staates und die Frage nach der politischen Steuerung qua gesellschaftlicher Selbstorganisation, auf eine Form der Steuerung also, die jenseits von Markt und Staat liegt.

Der Zusammenhang zwischen funktionaler Differenzierung und gesellschaftlicher Selbstorganisation ergibt sich durch die zunehmende Abhängigkeit des Staates von der Mitwirkung der Regelungsadressaten, die notwendig ist, um in einer komplexen Gesellschaft mit teilautonomen Subsystemen Steuerungsleistungen erbringen zu können. Politikwissenschaftliche Themen wie Politikimplementation (vgl. Hanf/Scharpf 1978; Mayntz 1983), Politiknetzwerke (Héritier et. al. 1994; Schneider 1988) gesellschaftliche und wirtschaftliche Selbstregelung (Mayntz/Scharpf 1995; Ronge 1979) Korporatismus und „Private Interest Government“ (Lehmbruch/Schmitter 1982; Streeck/Schmitter 1985) reflektieren diese Orientierung. Die genannten Arbeiten gehören mithin zu den wichtigsten und einflußreichsten Arbeiten im Bereich der vergleichenden Politikforschung der letzten 15 Jahre.

Die räumliche Ausweitung von Handlungszusammenhängen über nationale Grenzen hinweg wirft die Frage nach Möglichkeiten der grenzüberschreitenden politischen Selbstregelung auf. Die Ausweitung von Handlungszusammenhän-

Die erste Fassung dieses Papiers ist bei der Jahrestagung des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, „Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung“, am 30./31. Oktober 1995 und im Rahmen des Instituts für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS), Universität Bremen, diskutiert worden. Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, insbesondere Andrea Liese, Uwe Schimank und Bernhard Zangl für zahlreiche Anregungen.

1 Grundsätzlich gilt: Die Grenzen eines *Handlungszusammenhangs* sind „the place where there is some critical reduction in the frequency of a certain type of transaction“ (Deutsch 1969: 99).

gen über nationale Grenzen hinweg bedroht die annähernde Konvergenz zwischen verdichteten sozialen Handlungszusammenhängen und dem Kreis, der durch staatliche Entscheidungen gebunden wird. Diese Kongruenz ist historisch mittels des systematischen Zusammenhangs von Staat und Nation entstanden und bestand annäherungsweise trotz internationaler Interdependenz auch weit in das 20. Jahrhundert hinein. Der Prozeß der Globalisierung, der insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten eine enorme Dynamik erfahren hat, unterminiert diese Konvergenz umfassend und ruft somit einen wachsenden Bedarf nach kollektiv bindenden Regelungen hervor, die nicht auf das Prinzip der hierarchischen Durchsetzung mittels einer mit einem Gewaltmonopol ausgestatteten Zentralinstanz bauen können. Hier liegt der erste, der *thematische Ansatzpunkt* für meinen Beitrag: Ich werde die Möglichkeiten von dauerhaften und effektiven Regelungen zwischen Staaten untersuchen, die in Abwesenheit einer übergeordneten Zentralinstanz „im Schatten der Anarchie“ zustande kommen. Dabei werde ich mich auf *internationale Umweltregime* konzentrieren, einem Typ von grenzüberschreitender politischer Selbstregelung also, der aufgrund der räumlichen Ausweitung von Handlungszusammenhängen im Sachbereich Umwelt notwendig wird.

Mein *analytischer Ansatzpunkt* ergibt sich aus der Notwendigkeit, zwei Typen der grenzüberschreitenden Selbstregelung zu unterscheiden, die sowohl hinsichtlich ihrer Entstehungsbedingungen als auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen weitreichende Differenzen aufweisen. Es geht um die Unterscheidung zwischen „positiver“ und „negativer“ Integration, die im Zusammenhang mit der Analyse des westeuropäischen Integrationsprozesses Bedeutung erlangt hat. Mit dieser Unterscheidung geht im allgemeinen ein Bedauern über das Voraneilen der negativen gegenüber der positiven Integration einher und somit die Frage, wo die spezifischen Schwierigkeiten der positiven Integration liegen. Nicht selten werden strukturelle Grenzen für die Möglichkeit positiver Integration ausgemacht, und damit wird auch für die absehbare Zukunft erwartet, daß positive Regelungen das Stiefkind des westeuropäischen Integrationsprozesses bleiben werden (vgl. z.B. Scharpf 1996; Streeck 1995). Fritz W. Scharpf (1996) erklärt das Zurückbleiben der positiven hinter der negativen Integration letztlich durch die verschiedenen Interessenkonstellationen, die den jeweiligen Integrationstypen zugrunde liegen. Er schreibt:

die Grenze zwischen konsensfähigen und konflikthaften Konstellationen [läßt] sich näherungsweise durch die Unterscheidung zwischen der Harmonisierung produkt- und mobilitätsbezogener Regelungen auf der einen und der Harmonisierung produktions- und standortbezogener Regelungen auf der anderen Seite ziehen. . . . Der letztlich ausschlaggebende – und vorderhand nicht ausräumbare – Grund für die Konflikthaftigkeit von produktions- und standortbezogenen

Regelungen liegt in den extremen Unterschieden im ökonomischen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten (Scharpf 1996: 117).

Mit anderen Worten: Positive Integration scheitert an kooperationshinderlichen Interessenkonstellationen.

Mit dieser provokanten These werde ich mich anhand einer kursorischen Analyse einiger internationaler Umweltregime kritisch auseinandersetzen. Zu diesem Zweck werde ich zunächst die Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration diskutieren und drei internationale Umweltregime hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer Entwicklung vorstellen, bevor ich vor diesem Hintergrund einige allgemeinere Überlegungen über die Bedingungen positiver Integration anstelle. Das Ergebnis läßt sich in drei Thesen zusammenfassen:

1. Positive Regelungen sind auch außerhalb des Nationalstaates möglich, und sie werden in den internationalen Beziehungen nicht selten praktiziert; d.h., es gibt marktkorrigierende internationale Umweltregime.
2. Es ist nicht nur eine fixe, mit positiven Regelungen systematisch verbundene Interessenkonstellation, die marktkorrigierende Regime erschwert, sondern vielmehr auch die spezifische Implementationslogik positiver Regelungen.
3. Das konkrete Design internationaler Institutionen beeinflußt die Implementationslogik und mithin auch die Möglichkeit, die Hindernisse der positiven Integration zu verringern.

1 „Positive“ und „negative“ Integration im Kontext der Globalisierung

Die räumliche Ausweitung von sozialen Handlungszusammenhängen über nationale Grenzen hinweg wird im allgemeinen mit dem Begriff der Globalisierung erfaßt. Unter *Globalisierung* soll operational die Intensivierung und Ausweitung des Austauschs oder der gemeinsamen Produktion von Bedrohungen und Risiken (Sachbereich Sicherheit), von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften (Sachbereich Wohlfahrt) sowie von Zeichen (Sachbereich Kommunikation) verstanden werden. Diese Definition von Globalisierung bezieht sich auf alle Handlungszusammenhänge, die potentiell *regelungsbedürftig* sind. Die internationale und transnationale politische Verregelung dieser Zusammenhänge ist folglich vom Prozeß der „Globalisierung“, also der Ausweitung der zu verregelnden Handlungszusammenhänge, zu unterscheiden. Dabei darf „Verregelung“ nicht mit staatlicher Aktivität gleichgesetzt werden. Nicht-staatliche Akteu-

re können ebenso Teil einer regelnden Instanz sein – etwa im internationalen Versicherungswesen (vgl. Haufler 1993) – wie staatliche Akteure Teil eines zu regelnden Handlungszusammenhangs sein können, etwa bei der Verregelung von Rüstungswettläufen.

Der Unterschied zwischen positiver und negativer Verregelung transnationaler Handlungszusammenhänge ist ursprünglich von Pinder (1968) mit Blick auf die Europäische Gemeinschaft herausgearbeitet worden, der folglich auch von positiver und negativer Integration sprach. Die Differenzierung wird heute allgemein als wichtig anerkannt, wiewohl die Trennlinie nicht einheitlich gezogen wird. Scharpf (1996: 109) differenziert „zwischen der zur Herstellung des freien Binnenmarktes notwendigen Beseitigung nationaler Handelshindernisse und Wettbewerbsbeschränkungen und einer positiv gestaltenden Politik der Europäischen Gemeinschaft“. Diese Unterscheidung, die mit Konzepten der politischen Ökonomie arbeitet, setzt negative Integration mit „marktschaffend“ und positive Integration mit „marktkorrigierend“ gleich, wobei erstere als „produktorientierte“ und letztere als „produktions- und standortbezogene Regelungen“ operationalisiert werden. Eine weitere ähnliche Differenzierung kommt aus der Institutionentheorie, nach der „ermöglichende Institutionen“ (Institutionen, die Handlungszusammenhänge erst schaffen) und „restringierende Institutionen“ (Institutionen, die die Handlungszusammenhänge regeln) unterschieden werden (Lewis 1969). In einem neueren Beitrag unterscheidet Corbey (1995: 263), der ursprünglichen Formulierung von Pinder folgend, schließlich zwischen „establishment of common policies“ und „establishment of common rules that prohibit national policies or intervention“.

Die drei Unterscheidungen sind nicht völlig identisch. Die Vereinbarung, bestimmte Waffen nicht in das eigene Verteidigungsarsenal aufnehmen zu dürfen, ein Rüstungskontrollregime also, fällt strikt genommen unter „negative Integration“ bei der Definition von Corbey, sie ist allerdings sicherlich eine restringierende Institution gemäß der allgemeinen Institutionentheorie, während die Scharpfsche Unterscheidung hier nur schwer anwendbar ist. Neben den feinen Unterschieden überwiegen aber die Gemeinsamkeiten. Alle drei Differenzierungen beziehen sich zum einen auf ein Grundverständnis von „negativ“ als konstitutiv im Sinne der Schaffung eines Handlungszusammenhangs, während „positiv“ die Ausgestaltung und Steuerung der Beziehungen in einem geschaffenen Zusammenhang meint. Zum anderen beziehen sich die drei zitierten Unterscheidungen eindeutig auf den Gehalt einer Regelung und sind mithin unabhängig vom institutionellen Umfeld. Die Adjektive „positiv“ und „negativ“ können daher auch auf internationale Verrregelungen angewendet werden, bei denen die beteiligten Staaten gar nicht auf eine Integration im Sinne Galtungs (1968: 377) – „Integration is the process whereby two or more actors form a new actor“ – hin-

streben. Wenn im folgenden gezeigt werden soll, daß Verregelungen von sozialen Handlungszusammenhängen jenseits des Nationalstaates auch einen positiven Charakter haben können, dann sollte dies anhand von Verregelungen geschehen, die allen drei genannten Definitionen von positiver Verregelung entsprechen und im schwierigen Kontext der Abwesenheit von supranationalen Institutionen zustande gekommen sind.

Um die allgemeine Bedeutung der aufgeworfenen Frage deutlich zu machen, sind einige weitere konzeptionelle Bemerkungen erforderlich. Die politischen Auswirkungen der gesellschaftlichen Globalisierungsprozesse können mit dem Begriff der *ungleichzeitigen Denationalisierung* erfaßt werden. In einem früheren Beitrag habe ich drei Elemente der Denationalisierung benannt, die sich ungleichzeitig entwickeln (vgl. Zürn 1992b, 1995). Das Argument läßt sich in drei Schritten zusammenfassen.

In den Bereichen Wirtschaft, Ökologie, Kultur und Sicherheit hat sich der Prozeß der Globalisierung seit Mitte der siebziger Jahre dieses Jahrhunderts schubartig beschleunigt. Als Resultat sinkt die Effektivität von nationalen Politiken, d.h. angestrebte Ziele wie die Belebung der Volkswirtschaft oder die Senkung der Hautkrebsrate (aufgrund einer beschädigten Ozonschicht) können nicht mehr durch nationale Politiken erreicht werden.

Um die politische Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, errichten Nationalstaaten Institutionen des Regierens jenseits des Nationalstaates in Form von internationalen Regimen und internationalen Organisationen. Die Analyse internationaler Regime zeigt jedoch, daß dies ein mühsamer und zeitraubender Prozeß ist. Die Selbstorganisation der Staaten kann mithin nicht verhindern, daß in der Summe der Prozeß der Globalisierung in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten zu einem Netto-Regelungsabbau geführt hat.

Da internationale Institutionen in Zahl und Bedeutung aber dennoch rapide zunehmen, diese aber oft nur mangelhaft demokratisch legitimiert sind, hinkt die demokratische Kontrolle dieser Institutionen weit hinterher.

Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders dringlich, die Institutionen, die den Globalisierungsprozeß erst ermöglichen, von denjenigen zu unterscheiden, mittels derer die Ergebnisse der Globalisierung durch steuernde Einflüsse korrigiert werden sollen. Insofern muß das Modell der ungleichzeitigen Denationalisierung um eine weitere Ungleichzeitigkeit ergänzt werden: die negative Verregelung (2a) beschleunigt Schritt 1 und trägt nur sehr bedingt zur effektiven Regelung und Linderung ungewünschter Nebenwirkungen von freien Austauschprozessen, der positiven Verregelung (2b) also, bei. Die Notwendigkeit für die Selbstorganisation jenseits des Nationalstaates zur Installierung von positiven

Politiken ist daher um so dringlicher. Die zentrale Frage ist vor diesem Hintergrund, ob überhaupt positive Integration im anarchischen internationalen System möglich ist, und worin deren spezifisches Entstehungsproblem liegt. Der Nachweis von „cooperation under anarchy“ (Oye 1986) wäre in seiner realpolitischen Bedeutung sehr eingeschränkt, wenn er sich nur auf negative Kooperation bezöge. Sind nämlich positive Regelungen generell ausgeschlossen, so wären „governance without government“ (Rosenau / Czempiel 1992; Kohler-Koch 1993) bzw. das Projekt komplexes Weltregieren (Zürn 1994) langfristig wohl zum Scheitern verurteilt.

2 Internationale Umweltregime als Beispiele „positiver“ Integration

Die Umweltpolitik ist ein Bereich, der sich durch ein erstaunlich dichtes Netz von internationalen Institutionen auszeichnet. Bis zum Beginn der neunziger Jahre sind 170 multilaterale, völkerrechtlich gültige Verträge ausgehandelt worden.² Das Netz internationaler Umweltorganisationen ist gleichfalls sehr dicht geflochten und läßt sich am besten über die Homepage des United Nations Environmental Programme erschließen. Nach Expertenschätzungen dürften zwischen 50 und 80 internationale Umweltregime existieren.³ Ein zweiter Blick macht deutlich, daß die Ausbildung von internationalen Institutionen tatsächlich in einem Zusammenhang mit Globalisierungsprozessen steht. Die Umweltzerstörung erlangte in der allgemeinen Wahrnehmung seit höchstens 20 Jahren eine bemerkenswerte grenzüberschreitende oder gar globale Dimension. Dementsprechend

2 Vgl. United Nations Environment Programme (1993). Sand (1992) listet 127 Übereinkünfte auf. Brown Weiss / Szasz / Magraw (1992) zählen gar 900 „legal instruments“. Die allermeisten der Verträge sind in der Fletcher School Multilateral Treaties Base zu finden (<http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/>). Das jährlich erscheinende „Green Globe Yearbook“ ist die beste gedruckte Quelle für Informationen über den jeweils aktuellen Stand der Entwicklung.

3 Internationale Regime können definiert werden „as social institutions consisting of agreed upon principles, norms, rules, procedures and programs that govern the interactions of actors in specific issue areas. As such, regimes give rise to recognized social practices in international society. Defined in this way, regimes are distinct from international organizations which are material entities, from the broader structure of international society which consists of encompassing principles of conduct valid across all issue areas, and from the world order which encompasses the sum of all the institutional arrangements operative at the international level“ (Levy / Young / Zürn 1995: 274). Dieser Beitrag gibt einen aktuellen Überblick über den Stand der Regimeanalyse. Vgl. hierzu auch die Beiträge in Rittberger (1993).

hat die Anzahl von internationalen Umweltvereinbarungen auch erst in den letzten 20 Jahren schubartig zugenommen. Hilary F. French (1995: 62) faßt die beiden Beobachtungen konzise zusammen: „Nahezu alle Lebensformen und -räume sind in den etwa 170 einschlägigen Verträgen und Abkommen, von denen die meisten in den letzten 20 Jahren geschlossen wurden, berücksichtigt“.

Die Frage bleibt allerdings, ob die internationale Umweltpolitik tatsächlich als Beispiel für ein positives Regieren jenseits des Nationalstaates angeführt werden kann. Zur Beantwortung werde ich drei internationale Umweltregime näher betrachten:

1. Das Regime zur Bekämpfung der weiträumigen grenzüberschreitenden Luftverschmutzung („Saurer-Regen-Regime“), das auf der „Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution“ vom 13.11.1979 beruht und durch die Protokolle über die Reduktion von Schwefelemissionen (SO₂) 1985 (Neufassung 1994) und Stickoxiden (NO_x) 1988 sowie flüchtige organische Bestandteile 1991 konkretisiert wurde.
2. Das Regime zum Schutz der Ozonschicht („Ozon-Regime“), das auf der Wiener Konvention vom 22.05.1985 beruht und durch das Montrealer Protokoll vom 16.09.1987 sowie dessen Ergänzungen von 1990 in London und 1992 in Kopenhagen umgesetzt wurde, in denen zunächst die Reduktion und später das Verbot der Produktion von FCKW festgeschrieben wurden.
3. Das Regime zur Reduktion von gewollter Ölverschmutzung der Ozeane („Öltanker-Regime“), das mit der „International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil (OILPOL)“ von 1954 seinen Ausgangspunkt hatte, die durch das MARPOL-Abkommen von 1978 sowie eine Reihe von Ergänzungen wirksam gemacht wurde (insbesondere die Einrichtung von besonderen Schutzzonen).

Alle drei genannten internationalen Umweltregime sind (1) so weiträumig, daß eine große Anzahl von Ländern mit stark unterschiedlichen Faktorproduktivitäten beteiligt sind, (2) gemäß einer Reihe von äußerst soliden Studien effektiv in dem Sinne, daß ihnen eine kausale Rolle für den aktuellen Zustand der Umwelt im betroffenen Bereich zuerkannt wird, und (3) trotzdem Ausdruck positiver Integration, da sie marktkorrigierend und produktionsbezogen regeln. Sie belegen also nachdrücklich die Möglichkeit von positiven Verregelungen jenseits des Nationalstaates.

(Ad 3) Die drei genannten internationalen Umweltregime sind eindeutige Beispiele für positive internationale Institutionen. Das *Saurer-Regen-Regime* schreibt in seinen beiden ersten Protokollen je eine dreißigprozentige Reduktion für

Schwefeldioxyde (bis 1994 mit 1980 als Basiswert) und Stickoxide (bis 1995 mit 1987 als Basiswert) vor. 1991 ist ein Protokoll dazugekommen, wonach die Emissionen von flüchtigen organischen Bestandteilen gleichfalls reduziert werden sollen. Damit sind die drei wichtigsten Verursachungsstoffe des sauren Regens im Rahmen dieses Regimes verregelt. Von besonderem Interesse ist zudem, daß mit dem VOC-Protokoll erstmals das Prinzip der „kritischen Schwellenwerte“ statt der „flächendeckenden Reduktionen“ zur Anwendung gekommen ist. Die „critical loads“ bestimmen je nach geographischem Gebiet die jeweilig geforderten Reduktionsraten.⁴ In der Osloer Neufassung des SO₂-Protokolls von 1994 ist die Konzeption der kritischen Schwellenwerte gleichfalls genutzt worden. Demnach müssen beispielsweise Portugal und Griechenland bis zum Jahre 2000 gegenüber dem Basisjahr 1980 keine Reduktionen vornehmen, Länder wie Schweden, Dänemark und Österreich aber den Schadstoffausstoß um 80 Prozent abbauen. Mit aller Wahrscheinlichkeit werden die „critical loads“ auch bei einem revidierten Stickoxid-Protokoll zum Tragen kommen.

Auch das *Ozon-Regime* hat eine eindeutig marktkorrigierende Stoßrichtung. Auf der Grundlage der Wiener Konvention sieht das Montrealer Protokoll Maßnahmen zur Reduktion der Produktion und des Verbrauchs von ozonzerstörenden Substanzen vor. Das Montrealer Protokoll regelt darüber hinaus den Handel mit Ländern, die nicht Mitglied des Regimes sind, und koordiniert die Forschung sowie die Überwachung der vorgesehenen Maßnahmen. Das ergänzende Londoner Protokoll sieht einen Produktionsstopp für eine Reihe von ozonzerstörenden Substanzen bis zum Jahre 2000 vor (insbesondere verschiedene FCKW-Gase und Halone). Die Kopenhagener Ergänzung verpflichtet die Vertragsparteien auf beschleunigte Produktionsverbote sowie eine Erweiterung der zu kontrollierenden Substanzen. Das Regime beinhaltet zudem einen Fonds, für den inzwischen 750 Millionen Dollar zur Unterstützung von ärmeren Ländern zugesagt sind.

Das *Öltanker-Regime* hat eine längere Geschichte als die beiden anderen hier betrachteten Regime. Die erste Konvention über die Reinigung von Öltankern auf hoher See stammt aus dem Jahre 1926. Diese und die folgenden Konventionen (1935, 1954, 1962) hatten zwar allesamt eine „positive“ Stoßrichtung, sie beinhalteten aber äußerst weiche Vorschriften. Das änderte sich erst 1978, als im Rahmen der MARPOL-Konferenz neue Regeln zur Sicherheit und Reinigung von Öltankern verabschiedet wurden. Demnach müssen alle neuen Tanker mit über 20.000 Tonnen und alle alten Tanker mit über 40.000 Tonnen Ladekapazität neue, kostenintensive Technologien zur Säuberung benutzen, die den Einlaß von Öl in die

4 Die offizielle Definition für „critical loads“ lautet: „The highest load that will not cause chemical changes leading to long-term effects on the most sensitive ecological ecosystems in a designated area“ (zit. nach Levy 1995: 61).

Meere deutlich reduzieren sollen (COW und/oder SBT). Die Vertragsparteien verpflichteten sich darauf, jedes vierte Schiff in den nationalen Gewässern dahingehend zu inspizieren, ob die neuen Reinigungstechnologien installiert sind. Des Weiteren wurden erweiterte Schutzzonen vereinbart, in denen keine Reinigungen vorgenommen werden dürfen (Antarktis und Golf von Aden). Die Normen und Regeln des Öltanker-Regimes können daher ebenso eindeutig als „positiv“ klassifiziert werden wie die des Saurer-Regen- und des Ozon-Regimes.

(Ad 2) Es ist nicht einfach, die reale Wirksamkeit von internationalen Regimen nachzuweisen. Selbst wenn konkrete Regeln vorliegen, kann immer noch argumentiert werden, daß nur die Standards internationalisiert wurden, die ohnehin von allen beteiligten Ländern durchgeführt worden wären. Dieser Einwand trifft insbesondere auf die erste SO₂-Regelung im *Saurer-Regen-Regime* zu (30prozentige Reduktion), die von 20 der 21 Vertragsparteien meist weit übertroffen wurde. Österreichs und Schwedens SO₂-Emissionen betragen heute sogar nur noch 20 Prozent des Wertes von 1980. Levy (1993, 1995), der die Auswirkungen des Saurer-Regen-Regimes sorgfältig untersucht hat, läßt diesen Einwand hinsichtlich von Ländern wie Schweden, Norwegen, Frankreich und Deutschland auch gelten. Gleichzeitig zeigt er mit viel Liebe für das Detail, daß die Regelung für viele andere Länder einen realen Effekt hatte, der vor allem in den Forschungs- und Informationsaktivitäten des Regimes begründet liegt. Demnach hätten Länder wie die Niederlande, Dänemark, die Schweiz, Rußland, die Ukraine und selbst Großbritannien, das das Protokoll nicht unterzeichnet hat, heute deutlich höhere Emissionen, wenn es das Regime nicht gäbe (vgl. auch Gehring 1994: Kapitel 4). Beim *Ozon-Regime* stellt sich der Sachverhalt noch eindeutiger dar (vgl. hierzu Parson 1993, Parson/Greene 1995 und Gehring 1994: Kapitel 7). Selbst die umweltpolitisch fortschrittlichsten Länder der Europäischen Gemeinschaft hätten die Bedrohung, die von der Zerstörung der Ozonschicht ausgeht, lange Zeit administrativ nicht realisiert, wenn die USA nicht frühzeitig Druck ausgeübt hätten (Benedick 1991). Später kehrte sich das Bild um: Nun drängte die Europäische Gemeinschaft die USA zu restriktiveren Regelungen, die kaum auf ein frühes Produktionsverbot abgezielt hätten, wenn der von ihnen selbst erzeugte normative Druck nicht von Ländern wie der Bundesrepublik und den Niederlanden nun gegen sie gerichtet worden wäre. Außerdem sind inzwischen aufgrund der Informationsaktivitäten und der Transfermechanismen Länder Teil des Regimes, die bis heute das Problem der FCKW-Gase und Halone ohne das Regime politisch möglicherweise gar nicht realisiert hätten. Im Falle des *Öltanker-Regimes* kann Mitchell (1993, 1994) sogar anhand von Zeitreihenanalysen überzeugend aufzeigen, daß just mit der Etablierung des Regimes die freiwilligen Öleinträge in die Meere sich rapide reduzierten und heute nur noch einen Bruchteil früherer Werte ausmachen (ca. 10 Prozent, wenn relativ zum Handelsumfang gemessen).

In der Summe kann Victors (1995a: 1) Urteil kaum widersprochen werden:

The field of research on the effectiveness of international environmental institutions has grown dramatically in the last decade. By the middle 1990s several major collaborative research projects had either published their results or were nearing completion. All had demonstrated that human pressure on natural environments was less extensive than it would have been without international cooperation.

(Ad 1) Die untersuchten drei Fälle zeigen, daß trotz stark unterschiedlicher Faktorproduktivitäten zwischen den beteiligten Ländern eine „marktkorrigierende“ positive Verregelung möglich ist. Bei den drei geschilderten internationalen Regimen, die zugunsten der Umwelt marktkorrigierend eingreifen, besteht zunächst für alle beteiligten Parteien ein Anreiz, sich der Regelung zu widersetzen und „Free-riding“-Möglichkeiten auszuschöpfen. In all den geschilderten Fällen sind nämlich die Technologien, die eingesetzt werden müssen, um den vorgeschriebenen Reduktionen folgen zu können, für die jeweils betroffenen Industrien und/oder Konsumenten kostenträchtig. Gleichzeitig sind die Verschmutzungen derartig weiträumig verursacht, daß das Ausscheren der Verschmutzer eines Landes kaum die Wirksamkeit der Regelung reduziert, falls alle anderen Beteiligten die Vorschriften befolgen. Dieser Tatbestand legt die Vermutung nahe, daß in allen drei Fällen zumindest eine dilemmaartige Interessenkonstellation vorlag, die für eine institutionalisierte Kooperation deutlich mehr Hindernisse hervorruft als die laut Scharpf (1996) im Falle der negativen Integration vorherrschenden Koordinationssituationen.⁵ Die Probleme der kooperativen Bewältigung einer Situation, die der Struktur eines Dilemmaspiels entspricht, werden in allen drei Fällen zusätzlich durch stark asymmetrische Interessenintensitäten verschärft: Sowohl die Betroffenheit durch die Umweltverschmutzung als auch die Fähigkeit der betroffenen Industrien, die zusätzlichen Kosten zu meistern, waren zwischen den potentiellen Regimemitgliedern ungleich verteilt und die Anbieter der neuen Umwelttechnologien waren in wenigen Ländern konzentriert (vgl. von Prittwitz 1990: 121–127).

Diese Asymmetrien legen die Vermutung nahe, daß die Ausgangssituation bei allen drei Verhandlungen dem Szenario, das Scharpf (1996: 121) zeichnet, durchaus nahe kommt. Einige reiche Länder, die durch die Verschmutzungserscheinungen am stärksten betroffen sind und/oder die Industrien beherbergen, die die neuen Umwelttechnologien besitzen, fordern eine Regelung auf hohem Niveau für alle Beteiligten. Die ärmeren Länder und die Länder, die durch die Verschmutzung weniger stark betroffen sind und keine Produzenten von entspre-

5 Zum situationsstrukturellen Ansatz vgl. allgemein Martin (1992), Zürn (1992a) und Zangl (1994).

chenden Umwelttechnologien beherbergen, wehren sich gegen strikte Regelungen, da sie deutliche Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Status quo zur Folge haben. Derartige Situationsstrukturen können als Rambo-Spiele (Zürn 1992a: 209–218) bzw. als „suasion games“ (Martin 1992) bezeichnet werden.⁶ Gemäß strikt rationalistischer Sichtweise sind Situationen mit derartiger Struktur eindeutig: Es entsteht keine Kooperation, sie sind „not at all problematic“ (vgl. Taylor 1987: 40). Positive Integration müßte demnach ausbleiben.

Wenn aber die starken rationalistischen Prämissen von strukturell bestimmten, ex ante gegebenen Interessenprofilen aufgegeben werden und statt dessen von subjektiven Interessenprofilen ausgegangen wird, dann ist auch ein kooperatives Interaktionsergebnis möglich, das nicht identisch mit dem Sieg des Rambos ist (vgl. Zürn 1992a: 78–96, 209–218). Eine derartige Verbindung von konstruktivistischen Theorieelementen zur Erklärung und Bestimmung von Interessen und rationalistischen Theorieelementen zur Erklärung des Handelns bei gegebenen Interessenkonstellationen läßt Raum (a) für die legitimatorische Kraft existierender Verpflichtungen (vgl. Franck 1990; Gehring 1995), (b) für die Lernfähigkeit aufgrund neuer Informationen in Situationen mit hoher Ungewißheit (vgl. Adler/Haas 1992; Müller 1994) und (c) für eine milde Gerechtigkeitskomponente, beispielsweise in Form des Kaldor-Kriteriums (vgl. Scharpf 1991; Young 1994: Kapitel 4). Eine Situationsstruktur, die einem Überzeugungs- bzw. Rambo-Spiel entspricht, kann demnach zur Bildung einer Institutionalisierung von kooperativem Verhalten führen, wenn (a) mindestens ein unzufriedener Akteur existiert, der existierende normative Verpflichtungen sowie offensichtliche Verletzungen von Gerechtigkeitskriterien instrumentalisieren kann, (b) eine transnationale Expertengemeinschaft existiert, die angesichts faktischer und kausaler Ungewißheiten eine Wissensautorität darstellt und für eine internationale Regelung eintritt und (c) es einen relativ mächtigen und einflußreichen Akteur im Problemfeld gibt, der in der Lage ist, den Konfliktgegenstand mit anderen „issues“ zu koppeln („issue linkage“).

6 Alternativ könnten die Situationsstrukturen während der Verhandlungen über internationale Umweltregime auch als Dilemmaspiele mit intensiven Verteilungskonflikten dargestellt werden. Das würde auch in der strikt rationalistischen Verwendung der Spieltheorie Raum für die Erklärung der skizzierten internationalen Umweltregime geben. Ein solcher Versuch müßte aber in einem anderen Papier erfolgen. Obwohl die Bestimmung der Interessenkonstellation letztlich anhand einer sorgfältigen Analyse des einzelnen Falls erfolgen muß, gehe ich mit Scharpf für die Zwecke dieses Papiers davon aus, daß zumindest *einige* der späteren Regimemitglieder tatsächlich die Rambo-Rolle annahmen und die Abwesenheit eines Regimes allen anderen Alternativen vorzogen.

Die vermuteten Interessenkonstellationen können im Rahmen dieses Papiers nicht im Detail belegt werden, der konkrete Verlauf der Verhandlungen bestärkt jedoch die geäußerten Vermutungen: In allen drei Fällen kam es zu internationalen Verhandlungen, weil eine kleine Gruppe von umweltbewußten und wirtschaftlich hoch leistungsfähigen Ländern aktiv eine internationale Regelung anstrebte. In allen drei Fällen verhielt sich die Mehrzahl der anderen Länder äußerst passiv und blockierte schnelle Verhandlungsergebnisse. Als Ergebnis kam es jedoch, nicht zuletzt aufgrund des innenpolitischen und transnationalen Drucks, der auf den unpopulären Bremsern lastete, zunächst zu allgemeinen Rahmenkonventionen, in denen prinzipielle Zielvorgaben, aber keine konkreten Reduktionsvorschriften enthalten waren. Darüber hinaus wurden aber auch internationale Sekretariate, wissenschaftliche Beiräte und internationale Verifikations- und Berichtsmechanismen vereinbart, die im Ergebnis transnationale Expertengemeinschaften stärkten, welche wiederum dazu beitragen konnten, daß der innenpolitische und inneradministrative Druck in den Mitgliedsländern höher wurde. Dies führte in den untersuchten Fällen im Laufe der Zeit zu ergänzenden Protokollen, die zunehmend rigidere Emissionsregelungen beinhalteten. Nach und nach entwickelten die Institutionen eine Eigendynamik, und es entstanden im Ergebnis Protokolle, die klare Obligationen, marktkorrigierend einzugreifen, für alle Beteiligten enthielten. Alle drei internationalen Umweltregime wurden durch einen dynamischen Prozeß in einem kognitiven Umfeld, das von hoher Ungewißheit geprägt war, effektiv. Entscheidend war dabei, daß sie vor allem die Politik in den Ländern, die entweder eine geringere Wirtschaftsleistung aufwiesen oder/und von der Umweltverschmutzung weniger betroffen waren, merklich beeinflussen konnten. Der Ausgangspunkt der skizzierten institutionellen Entwicklungen ist ohne Rekurs auf die anfänglich herrschenden Interessenkonstellationen unverständlich, gleichzeitig bedarf das Verständnis der Dynamik dieser Prozesse den Rückgriff auf kognitive und kommunikative Faktoren.

3 Implementation als Hindernis positiver Regelungen

Positive Verregelung ist im Bereich der internationalen Umweltpolitik offensichtlich möglich. Die mit positiven Regelungen häufig verbundene asymmetrische Interessenstruktur steht der Institutionenentwicklung nicht grundsätzlich im Wege. Vor allem scheinen sich die Interessenlagen aufgrund von Lernprozessen im Laufe der Institutionenentwicklung zu verändern. Das bestätigt das Argument, wonach die situationsstrukturelle Erklärung von internationalen Umweltregimen letztlich nur dann erfolgreich angewendet werden kann, wenn die „subjektiven“ Interessen der beteiligten Regierungen und nicht die „objektiven

Interessen der beteiligten Staaten“ zum Ausgangspunkt genommen werden (vgl. zu den beiden Punkten generell Zürn 1996). Freilich können diese illustrativen Fälle nicht grundsätzlich in Frage stellen, daß positive Integration besonders schwierig ist. Sie stellen auch nicht in Frage, daß in der Tendenz die Situationsstruktur im Falle von marktkorrigierenden Regelungen häufig weniger kooperationsförderlich ist als bei marktschaffenden Regelungen. Diese Beobachtung von Scharpf (1996) stellt zweifelsohne einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der Ungleichzeitigkeit von positiver und negativer Integration dar. Ich möchte hier allerdings ein weiteres prinzipielles Problem von marktkorrigierenden Maßnahmen einführen, das meines Erachtens für die Schwierigkeiten, die mit positiven Regelungen verbunden sind, ebenso bedeutend ist wie das der Interessenkonstellationen. Darüber hinaus verdient dieses zweite Merkmal mehr Aufmerksamkeit als ihm bisher geschenkt wurde, weil es unmittelbar durch das Design von Institutionen angegangen werden kann und insofern auch praxeologisch von Bedeutung ist.

Wenn man positive Integration als die Schaffung gemeinsamer Politiken und negative Integration als die Errichtung gemeinsamer Regeln, die bestimmte nationale Politiken oder Eingriffe verbieten, definiert, dann wird deutlich, daß die Implementationsprobleme bei negativer Integration sehr klein sind. Die Staaten müssen sich im Falle der *negativen Verregelung* nur auf die Unterlassung verpflichten, durch eigene Regeln den freien Austausch nicht zu behindern. Eine Unterlassung stellt jedoch keine besonders hohen Anforderungen an die Steuereinkapazitäten des Staates. In dieser Situation besteht das Hauptproblem für die Stabilität der Kooperation darin, daß keine der beteiligten Parteien „schummelt“ und tatsächlich alle Beteiligten darauf verzichten, etwas zu tun. Für das Funktionieren der Regelung reicht es aus, wenn alle Beteiligten guten Willens sind, der Vereinbarung Folge zu leisten. Der typische Fall der negativen Integration besteht etwa darin, daß keine vom Standard abweichenden Produktvorschriften als Handelshemmnisse eingesetzt werden dürfen. Diese Regelung kann durch das *Prinzip der gegenseitigen Anerkennung* relativ problemlos erreicht werden, da (a) der korporative Akteur, der die Vereinbarung trifft, auch der Adressat der Regelung ist und (b) das Unterlassen von Handelshemmnissen fraglos im „feasibility set“ des Akteurs ist (auch wenn es hohe politische Kosten hervorrufen mag).⁷

7 Für den Zusammenhang in diesem Papier kann das Problem der Ratifikation von internationalen Verträgen durch nationale Parlamente, welches auch negative internationale Institutionen zu Zwei-Ebenen-Spielen werden läßt (vgl. Evans/Jacobsen/Putnam 1993; Zangl 1994), ausgeblendet werden. Die Problematik der Umsetzung internationaler Vereinbarungen in nationale Gesetze wird im Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte von Martin (1995) gleichfalls unter der Rubrik „Implementation“ abgehandelt. Diese Sichtweise von Implementation ist jedoch zu

Ganz anders stellt sich die Situation bei *positiven Regelungen* dar. Hier verpflichten sich die beteiligten Regierungen dazu, bestimmte Politiken durchzuführen bzw. bestimmte Zielvorgaben zu erreichen. Die typische Vereinbarung besteht hier in einer *Harmonisierung* der nationalen Politiken auf einem Niveau, das oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners liegt. Als Folge davon müssen zumindest einige der beteiligten Regierungen etwas *tun* (statt unterlassen), um die Vereinbarung einzuhalten. Darüber hinaus muß die Regierung in den allermeisten Fällen mit diesem Tun gesellschaftliche Akteure dazu bringen, ihr Verhalten zu ändern. Bekanntermaßen schützen aber die besten Intentionen bei dem Versuch, das Verhalten von anderen zu ändern, nicht vor dem Scheitern. Selbst wenn eine Regierung, ausgestattet mit dem besten Willen, sich vornimmt, den CO₂-Ausstoß durch einen reduzierten Benzinverbrauch zu senken, so bedarf es noch einer doppelten Umsetzung. Die internationalen Vereinbarungen müssen in nationale Gesetze gegossen werden (politische Implementation) und die nationalen Gesetze müssen tatsächlich eine Verhaltensänderung bei den Produzenten von CO₂ (also Autoherstellern und Autofahrern) bewirken (effektive Implementation). Kurz: Nur im Falle der positiven Integration gibt es die Möglichkeit der ungewollten Nichteinhaltung von Vereinbarungen. Es stellt sich mithin ein formidables Implementationsproblem, weil (a) die Adressaten der Regelung letztlich meist gesellschaftliche oder wirtschaftliche Akteure sind und (b) mangelnde technologische und administrative Kapazitäten dafür sorgen können, daß die notwendigen Maßnahmen zur Zielerreichung nicht im „feasibility set“ der beteiligten Regierungen liegen.⁸

Die vorgestellten internationalen Umweltregime unterliegen alle der Implementationslogik positiver Verregelung. Die Reduktion von Schadstoffemissionen ist hierfür der idealtypische Fall. Aber auch die Beendigung der FCKW-Produktion und der Einbau neuer Reinigungstechniken in Öltankern sind Maßnahmen, die erstens nicht unmittelbar von den Regierungen durchgeführt werden können und zweitens von einer Reihe von administrativen und technologischen Kapazitäten abhängig sind, die keinesfalls als selbstverständlich gelten können. Konkret äußern sich die Implementationsprobleme darin, daß

eingeschränkt. In der Definition von Mazmanian/Sabatier (1983: 4, zit. nach Najam 1995: 7) wird Implementation ganz anders definiert, nämlich als „... those events and activities that occur after issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on peoples and events“. Es ist vor diesem Hintergrund auf jeden Fall sinnvoll, die *politische oder legale* Implementation internationaler Vereinbarungen (Umsetzung in nationale Gesetze) von der *effektiven* Implementation (Umsetzung der nationalen Gesetze in verändertes Verhalten der Regelungsadressaten) zu unterscheiden.

8 Vgl. zur Rolle von Kapazitäten bei der Umweltpolitik auch von Prittwitz (1990).

1. die Verifikation der Regeleinhaltung schwerfällt,
2. die operationalen Regeln an das gegenwärtig Machbare angepaßt werden müssen, ohne die Prinzipien und Normen außer Kraft zu setzen.
3. ein hohes Maß an administrativem und technischem Know-how vorhanden sein muß,
4. die letztlichen Regelungsadressaten ein Bewußtsein für das Problem und mit-hin die Legitimität der Regelung haben müssen.⁹

In dem Maße, in dem diese Voraussetzungen einer erfolgreichen Implementation fehlen, rückt das Problem des „unfreiwilligen Regelbruchs“ („involuntary defection“) ins Blickfeld. Der unfreiwillige Regelbruch reduziert nicht nur die Effektivität positiver Verregelungen, er stellt darüber hinaus ein Hindernis dar, das die Errichtung internationaler Institutionen in Dilemma- und Rambosituationen, Interessenkonstellationen also, die vor allem der positiven Integration zugrunde liegen, deutlich erschwert. Institutionalisierte Kooperation beruht in solchen Situationen auf Reziprozität. Reziprozität beruht wiederum auf der Fähigkeit, Regelverletzungen der anderen Seite zuverlässig zu identifizieren (vgl. hierzu Axelrod 1984; Keohane 1989). Wenn nun unfreiwillige Regelverletzungen hinzutreten, so werden erstens Eskalationsprozesse (negative Reziprozität) möglich, die letztlich zum Kooperationszusammenbruch führen können, und zweitens steigt die Angst, von der anderen Seite ausgebeutet zu werden. Eine hohe Wahrscheinlichkeit von unfreiwilliger Regelverletzung senkt also die Chancen, eine Verregelung überhaupt zustande zu bringen. Vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, daß die Implementationslogik die positive Integration genauso sehr behindert wie die zugrundeliegende Interessenkonstellation. Die Implementationslogik erklärt zudem, weshalb die positive Integration auch zwischen Ländern mit ähnlichen Faktorproduktivitäten deutlich mehr Probleme bereitet als die negative Integration, obwohl sich in diesem Fall die zugrundeliegende Interessenkonstellation weniger schwierig darstellt.

4 Institutionelle Merkmale erfolgreicher positiver Verregelung

Die Betrachtung der Implementationslogik unterschiedlicher Typen von internationalen Institutionen verweist nicht nur auf ein generelles Hindernis für positive Integration. Diese Perspektive öffnet auch die Möglichkeit zur Suche nach insti-

⁹ Diese Liste von spezifischen Implementationsproblemen leitet sich induktiv aus der Betrachtung der internationalen Umweltpolitik ab. Für einen neueren Überblick über die Literatur zur Politikimplementation vgl. Najam (1995).

tutionellen Merkmalen, welche diese spezifischen Implementationsprobleme positiver Integration lindern können. In Erweiterung der Arbeit von Haas, Keohane und Levy (1993) kann argumentiert werden, daß internationale Regime mit einem „C-4-Design“ in der Lage sind, die Implementationsschwierigkeiten, die in der Logik positiver Integration verankert sind, zu bewältigen.¹⁰ Positive Regelungen müssen angesichts einer stark asymmetrischen Nachfrage nach einer Regelung zum einen einen sach- und vertrauensorientierten Rahmen schaffen, innerhalb dessen die Befürworter einer restriktiven Regelung eine Rückversicherung erhalten, daß ihr Bemühen nicht völlig umsonst ist und die Bremser mit Nachsicht und Unterstützung an das neue Regelungsniveau herangeführt werden müssen. Zum zweiten müssen erfolgreiche positive Regelungen Merkmale aufweisen, die die Asymmetrie der Interessenlagen selbst angehen, indem den Nachzüglern materielle Anreize angeboten und Lernprozesse induziert werden. Die folgenden vier institutionellen Merkmale sind für eine erfolgreiche positive Regelung notwendig:

1. die Schaffung eines kooperationsförderlichen „vertraglichen Umfeldes“ („contractual environment“);
2. ein flexibler Umgang mit (unfreiwilligen) Regelungsbrüchen („compliance management“);
3. der Ausbau der Fähigkeiten schwächerer Regierungen, um die gesteckten Ziele erreichen zu können („capacity building“);
4. die Schaffung von Verständnis für die Regelung bei den Nachzüglern und die relative Stärkung der Position von Gruppen, die der Regelung positiv gegenüberstehen („concern building“).

(Ad 1) Internationale Institutionen erbringen Leistungen, die die Kooperation zwischen eigeninteressierten Akteuren auch dann erleichtern, wenn ihre Interessen konstant bleiben: (a) sie etablieren durch die gemeinsam vereinbarten Normen und Regeln konvergente Verhaltenserwartungen, die wiederum die Normen und Regeln stabilisieren; (b) sie stellen Informationen über die Regeleinhaltung zur Verfügung, die wiederum zu einer Verstärkung der Verhaltenserwartungen führen; und (c) sie reduzieren die Transaktionskosten, d.h. die Kosten für die Aufrechterhaltung von Kommunikation, indem sie ein festes Procedere zur Verfügung stellen. Mittels dieser Leistungen wird insbesondere die Verifikation der Regeleinhaltung erleichtert.

10 Die wichtigsten Arbeiten hierbei sind Wettestad/Andresen (1991); Sand (1992); Haas/Keohane/Levy (1993); Mitchell (1994); Gehring (1994); Jacobsen/Brown Weiss (1995); Breitmeier (1995); Victor/Lanchberry/Greene (1994). Einen Überblick über die aktuell laufenden internationalen Projekte zu dieser Frage bietet von Moltke/Young (1994).

Ein kooperationsförderliches „contractual environment“ ist die grundlegende Leistung jeder Institution, die in dilemmaartigen Interessenkonstellationen entsteht (vgl. hierzu Coase 1993: Kapitel 1, 5, 6; Keohane 1984: Kapitel 7). Da sich das Problem mangelnder Konvergenz in den Verhaltenserwartungen im Falle der Möglichkeit von unfreiwilliger Defektion enorm vergrößert, steigt die Bedeutung von zuverlässigen Informationen und von reduzierten Transaktionskosten bei der Kommunikation über die Kooperation zusätzlich an. In Abwesenheit eines entsprechenden vertraglichen Umfeldes führt unfreiwillige Defektion im allgemeinen zu Eskalationsprozessen, da Regelverletzungen automatisch auf die „Böswilligkeit“ der anderen Seite zurückgeführt und deshalb mit Vergeltung beantwortet werden.¹¹ Umgekehrt können unfreiwillige Defektionen in einem entsprechend transparenten Umfeld kommunikatives Handeln, d.h. eine Verständigung über den Gehalt von Normen und die Machbarkeit von Regeln, auslösen. Der Bestand und die Dynamik positiver Regelungen hängt also in besonderer Weise von einem förderlichen vertraglichen Umfeld ab, das insbesondere eine Erhöhung der Transparenz zur Folge hat.

In allen drei genannten Regimen geschieht dies durch die Bereitstellung von Einrichtungen, die über die Umsetzung von Regelungen und die Emissionswerte berichten sowie durch regelmäßige Treffen von Vertretern der Vertragsparteien. Generell zeichnen sich fast alle erfolgreichen internationalen Umweltregime durch „Implementation and Review Mechanisms“ (IRMs) aus, die sowohl durch interessengeleitete als auch lernorientierte Mechanismen die Wirksamkeit der Regelungen erhöhen (vgl. Victor et al. 1994). In einer Studie über Vereinbarungen zur Biodiversität kommt dementsprechend auch Lanchberry (1995: 348) zum Ergebnis, daß „... agreements containing provisions for implementation review operate more effectively than those that do not“.

(Ad 2) Ein kooperativer Umgang mit dem Problem der unfreiwilligen Defektion setzt weiterhin voraus, daß die gegenseitige Adaption von Regeln und Regeleinhaltung ermöglicht wird. Wenn die Normen und Regeln von Regimen nicht nur in Form von „Schummeln“ gebrochen werden, so ist das konventionelle Denken über die Erwirkung von Regeleinhaltung nicht ausreichend. Die Einhaltung von Regeln im zwischenstaatlichen Bereich beruht im allgemeinen Denken fast ausschließlich auf Sanktionsandrohungen, mittels derer das Schummeln unterbunden werden soll. Wenn die Defektion jedoch nicht freiwillig ist, erscheinen andere Formen der Erwirkung von Regeleinhaltung sinnvoller. Und in der Tat werden in der internationalen Politik Sanktionen nur in den allerseltensten Fällen eingesetzt. Vielmehr findet häufig ein Mechanismus Anwendung, der als „managed compliance“ bezeichnet werden kann und Elemente des kommunikativen Handelns

11 Das ist in der experimentellen Psychologie nicht zuletzt mit Hilfe der Spieltheorie überzeugend herausgearbeitet worden. Vgl. als Überblick Colman (1982).

enthält: „Enforcement through these interacting measures of assistance and persuasion is less costly and intrusive and is certainly less dramatic than coercive sanctions, the easy and usual policy elixir for non-compliance“ (vgl. Chayes/Chayes 1993: 205; 1995).

Diese weichen Formen der Erwirkung von Regeleinhaltung und -anpassung finden sich auch bei den untersuchten internationalen Umweltregimen, insbesondere beim Ozon-Regime. Zum einen ist die Möglichkeit des Gebrauchs von FCKW in implementationsschwachen Ländern durch das *Produktionsverbot* von FCKW eingeschränkt worden, ohne daß Zwangsmaßnahmen im eigentlichen Sinn ergriffen worden sind. Insofern kann dies als Beispiel für eine Regeleinhaltungsstrategie gelten, die auf Einschränkungen der Möglichkeiten zum Regelbruch setzt. Zum zweiten sind im Artikel 8 des Montrealer Protokolls Verfahrensweisen mit „non-compliance“ vorgeschrieben, die in der Praxis in der Tat zu einer Prozedur führen, die als „managed compliance“ beschrieben werden kann. „The general aim was to create a system that was multilateral and aimed to build confidence through (non-confrontational) discussion, rather than adjudication“ (Victor 1995b: 5). Statt Schiedssprüchen und formalen Regelbruchfeststellungen schafft das *Procedere* einen Raum für die Diskussion von allgemeinen und fallspezifischen Problemen bei der Regeleinhaltung. Im Ergebnis können aber dennoch viele Fälle mangelhafter Regeleinhaltung damit ausgeräumt werden. Ähnliche Prozeduren zum Umgang mit mangelhafter Regeleinhaltung werden momentan für das Osloer SO₂-Protokoll im Saurer-Regen-Regime sowie für die Klimakonvention und die Basler Giftmülltransportkonvention geplant. Mittels der (allerdings lockeren) Anbindung von regelkonformem Verhalten an Mittel aus dem Multilateralen Fonds bzw. zusätzlicher Entwicklungshilfe ist teilweise auch die Strategie der positiven Anreize gewählt worden, um die Regeleinhaltung im Bereich der internationalen Umweltregime zu erhöhen.¹²

(Ad 3) Internationale Institutionen können die kognitiven, administrativen und materiellen Kapazitäten der beteiligten Staaten und Gesellschaften verbessern, um die identifizierten Probleme zu bewältigen. Häufig umfassen internationale Institutionen transgouvernementale und transnationale Netzwerke, durch die technische und Management-Fähigkeiten übertragen werden. Manche internationale Institutionen haben sogar ganz unmittelbare Transfermechanismen für Geld, Management und Technik vorgesehen. Wiederum macht ein Blick auf die internationalen Umweltregime den Sachverhalt deutlich. Die Beendigung der FCKW-Produktion zum Schutz der Ozonschicht ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn es nicht gelingt, so bevölkerungsreiche Länder wie Indien und Chi-

12 Vgl. Mitchell (1995) für eine interessante Diskussion von unterschiedlichen Strategien zur Erlangung von Regelkonformität.

na, welche momentan an der Schwelle dazu stehen, traditionell FCKW-haltige Produkte zu Massengütern zu machen, in eine entsprechende Vereinbarung effektiv einzubinden. Zwar ist der entsprechende kostenfreie Technologie- und Kompetenztransfer noch nicht im notwendigen Ausmaß erfolgt, was wohl nicht zuletzt an den Schwierigkeiten liegt, die mit solchen konditionalen Transferzahlungen verbunden sind (vgl. Bedarff et al. 1995). Insofern aber überhaupt Anlaß zum Optimismus besteht, muß sich dieser jedoch an derartigen Regelungselementen festmachen, die im Ozon-Regime in Form eines Trust Funds, der unter Aufsicht der UNEP steht, verankert sind.

Das Kapazitätenproblem erfordert neben dem Kapazitätentransfer, daß der Regelungsgehalt weder die implementationsstarken Länder unterfordert noch die implementationschwachen Länder überfordert. Hierfür sind Regelungen notwendig, die die Obligationen der beteiligten Länder relativ zu ihren Fähigkeiten festlegen. Dementsprechend fällt bei den drei untersuchten Regimen als Gemeinsamkeit auf, daß die konkreten Maßnahmen, mit denen Schadstoffreduktionen erreicht wurden, relativ zu der Leistungsfähigkeit der Ökonomie der Länder formuliert wurden. Hier ist der Fall der weiträumigen grenzüberschreitenden Luftverschmutzung exemplarisch. Die Protokolle schreiben hier vor, daß die wichtigsten Schadstoffemissionen in einem gegebenen Zeitraum um 30 Prozent ausgehend vom Basisjahr 1989 reduziert werden sollen und berücksichtigen somit den Stand der jeweiligen Umwelttechnologie und Produktionsstruktur. Diese Ausrichtung der Regelung ist durch das Konzept der „critical loads“ konsequent weitergeführt worden, die im Falle des Saurer-Regimes mit dem VOC-Protokoll erstmals zur Anwendung kam. Nur ein solches Design der differenzierten Behandlung ist in der Lage, den gegebenen Asymmetrien gerecht zu werden und zu verhindern, daß eine Regelung durch immer neue Meldungen über die Nichteinhaltung binnen kurzer Zeit unterminiert wird.¹³ Erfolgreiche internationale Umweltregime haben dementsprechend immer wieder auf das Mittel der differentiellen Behandlung zurückgegriffen (vgl. Haas 1995: 14).

(Ad 4) Internationale Institutionen können Lernprozesse auf allen Ebenen einer Gesellschaft bewirken: Internationale Institutionen formen wie andere Institutionen auch die Interessen und Wirklichkeitsdeutungen von sozialen Akteuren mit. Neue nationale Regelungen, mit denen internationale Regime umgesetzt werden, können innergesellschaftliche Interessenkonstellationen berühren, indem sie bürokratische Routinen beeinflussen und Umverteilungen bewirken. So impliziert etwa der Entschluß, die Luftverunreinigung in einer international koordinierten

13 Regelungen, die die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Ländern berücksichtigen, lindern freilich auch das Interessenasymmetrieproblem positiver Integration (vgl. Scharpf 1996: 124).

Weise zu reduzieren, eine Stärkung der Umweltbürokratie und eine Umverteilung von Ressourcen zugunsten der Hersteller von Filteranlagen und zuungunsten derjenigen, die diese Filteranlagen bezahlen müssen. Internationale Institutionen können zudem auch Lernprozesse der gesellschaftlichen Akteure verursachen. So wurde beispielsweise argumentiert, daß auf der Grundlage des Regimes zur Reinhaltung des Mittelmeeres in vielen Ländern erst die Informationen über die katastrophale Lage des Mittelmeeres verbreitet und ein Bewußtsein für die dramatischen Konsequenzen der Weiterführung der alten Politik geschaffen wurde (vgl. Haas 1990).

Mit Blick auf die genannten internationalen Umweltregime scheinen insbesondere zwei Mechanismen für die wachsende Akzeptanz der Regelung im Laufe der Zeit verantwortlich zu sein. Zum einen haben die in allen drei Fällen zunächst vereinbarten allgemeinen Konventionen, die den beteiligten Ländern kaum Kosten aufgebürdet haben, normative Orientierungen gesetzt, die über Zeit sowohl eine eigene Legitimation entfaltet als auch die umweltbewußten Gruppen in den beteiligten Ländern gestärkt haben. Insbesondere die Konvention zum Schutz der Ozonschicht sticht hier mit ihren einflußreichen Beratungskörpern als Beispiel hervor. Zum anderen sind zusammen mit den allgemeinen Konventionen immer gemeinsame wissenschaftliche Anstrengungen unternommen worden, um die Tragweite des Problems zu erfassen. Dadurch wurde dem Wissen einer transnationalen „epistemic community“ gleichsam ein Kanal zur Informationsverbreitung zur Verfügung gestellt, der weitreichende Auswirkungen auf die Länder mit geringer Kooperationsbereitschaft hatte. Die Ausbreitung des Wissens über den sauren Regen und dessen Folgen hat in Deutschland binnen kurzer Zeit zu einer bemerkenswerten Positionsänderung hinsichtlich der Reduktion von Schadstoffemissionen geführt. Ganz ähnlich sind die Widerstände in der Europäischen Gemeinschaft gegen eine produktionsorientierte Steuerung der FCKW-Verwendung angesichts neuer Informationen über das Ozonloch schnell geschwunden.

Es bleibt festzuhalten, daß die betrachteten internationalen Umweltregime institutionelle Merkmale enthalten, die dazu geeignet sind, das spezifische Implementationsproblem positiver Regelungen zu lindern. Es spricht vieles dafür, daß das C-4-Design („contractual environment“, „capacity building“, „concern building“, „compliance management“), welches in den meisten internationalen Umweltregimen angelegt ist, ein wichtiger Grund für das Vorhandensein eines bemerkenswerten Ausmaßes von positiver Integration in diesem Sachbereich ist. Mittels dieser vier Komponenten werden die vier Implementationsprobleme, die mit positiven Regelungen verbunden sind, deutlich gelindert.

5 Positive und negative Integration in der Europäischen Union

Die Analyse internationaler Umweltregime zeigt, daß positive Regelungen auch jenseits des Nationalstaates effektiv sein können. „Governance without government“ ist damit nicht ein auf die negative Integration halbiertes Projekt, das von Beginn an zum Scheitern verurteilt ist. Gleichwohl sind positive Regelungen jenseits des Nationalstaates nicht einfach zu erreichen. Neben den mit positiven Regelungen systematisch verbundenen Interessenkonstellationen wirkt auch die spezifische Implementationslogik erschwerend. Daß die betrachteten internationalen Umweltregime trotzdem alle als vergleichsweise effektiv gelten können, unterstreicht schließlich meine dritte These, wonach das konkrete Design internationaler Institutionen die Implementationslogik und die Interessenkonstellation beeinflusst und mithin die Möglichkeit bietet, die Hindernisse der positiven Integration in einem dynamischen Prozeß zu lindern.

Welche Implikationen haben diese Ergebnisse nun für die Analyse der Europäischen Integration, in deren Kontext ja die Schere von positiver und negativer Integration diskutiert wird? Eine naheliegende Implikation besteht darin, die Studien, welche das hohe positive Regelungsniveau der EU betonen (vgl. z.B. Eichener 1996 für die Arbeits- und Umweltschutzpolitik) systematisch in Verhältnis zum gleichzeitig stattgefundenen Regelungsabbau zu setzen und mithin die Netto-Wirkung zu ermitteln. Bestätigt sich dabei, daß im Rahmen der EU die Differenz zwischen negativer und positiver Integration (Ungleichzeitigkeit 2b, vgl. S. 9) tatsächlich besonders ausgeprägt, d.h. größer als in anderen internationalen Kontexten mit ähnlichen Differenzen bei den Faktorproduktivitäten ist, so bietet es sich vor dem Hintergrund meiner Analyse an, die Ursachen hierfür in dem spezifischen institutionellen Design der EU zu suchen.¹⁴ Für ein solches Argument könnten versuchsweise zwei sich möglicherweise ergänzende Begründungsstrategien geprüft werden: die „path dependence“ von Institutionen und die Abwesenheit von differenzierten Regelungen.

Zum einen könnte die ausgeprägte Differenz zwischen negativer und positiver Integration in der EU durch die besonders weit vorangeschrittene negative Integration erklärt werden. Die Europäische Union ist aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erwachsen, und dies schlägt sich im Sinne der „path dependence“ auch institutionell nieder. Daß die Handelspolitik vergemeinschaftet ist und die Schaffung des europäischen Binnenmarktes durch einen starken Europäischen Gerichtshof in beeindruckender Weise mitdurchgesetzt wurde, könnte

14 Vgl. auch Pierson/Leibfried (1995), die davor warnen, die fraglos vorhandene Diskrepanz von positiver und negativer Integration zu überzeichnen.

demnach nicht nur auf den (systematischen) situationsstrukturellen Unterschied zwischen positiver und negativer Integration, sondern eben auch auf die mit dieser Entstehungsgeschichte verbundene (und mithin kontingente) Ungleichzeitigkeit von wirtschaftlichen und anderen Regelungen zurückgeführt werden. In diesem Zusammenhang wäre weiterhin zu beachten, daß der von der EU erfaßte politische Raum vor allem durch einen verdichteten ökonomischen Handlungszusammenhang gekennzeichnet ist, der eben nicht identisch mit verdichteten ökologischen Handlungszusammenhängen ist. Hätte, kontrafaktisch gedacht, nach dem Zweiten Weltkrieg die Umweltproblematik ganz oben auf der politischen Agenda gestanden und wäre mithin eine Europäische Umweltgemeinschaft geschaffen worden, so hätten die Grenzen der EU heute vermutlich ein anderes, mehr den ökologischen Bedürfnissen entsprechendes Aussehen. Dies würde die positive Integration im Umweltbereich einfacher machen. Für viele Umweltfragen ist die EU aus geographischen Gründen ungeeignet, was am Beispiel der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung besonders deutlich wird.

Zum anderen kann gefragt werden, ob positive EU-Regelungen in ausreichender Weise das Problem der unfreiwilligen Regelverletzung angehen, ob sie also ausreichend äquivalent zum erfolgreichen C-4-Design der internationalen Umweltregime sind. Eine solche Erklärung würde die ausgeprägte Schere zwischen negativer und positiver Integration in der EU insbesondere auf die zurückgebliebene positive Integration zurückführen. Es spricht jedoch vieles dafür, daß es im Rahmen der EU keinesfalls weniger positive Regelungen gibt als in vergleichbaren Kontexten. Außerdem scheinen die institutionellen Anforderungen des C-4-Designs auch zum Großteil erfüllt. Durch die Strukturfonds und die Agrarpolitik gibt es innerhalb der EU eine ansonsten für die internationale Politik einmalige Umverteilungskomponente innerhalb der EU, die auch zum Aufbau von technologischen und administrativen Kapazitäten in den unterentwickelten Regionen dient. Es spricht auch vieles dafür, daß das „concern building“ und das „compliance management“ in der EU tatsächlich den Anforderungen des C-4-Designs und somit den spezifischen Implementationsproblemen der positiven Integration gerecht wird.¹⁵ So haben beispielsweise italienische Implementationsschwierigkeiten kaum zu Sanktionen, meist aber zu komplementären Unterstützungsmaßnahmen geführt. Vor dem Hintergrund der Analyse internationaler Umweltregime ist allerdings auffällig, daß in der EU nur sehr wenig zum Mittel der differentiellen Behandlung gegriffen wird, wenn man einmal von unterschiedlichen Übergangszeiten absieht. Sozialpolitische Regelungen wären unter Umständen

15 Die EG-Implementationsforschung ist, soweit ich übersehe, nach wie vor eher unterentwickelt. Bemerkenswerte Ausnahmen sind Siedentopf/Ziller (1988) und Schumann (1992).

dann leichter zu etablieren, wenn sie die konkreten nationalen Verpflichtungen an die jeweilige Leistungskraft binden könnten.

Diese Schlußbemerkungen werfen zugegebenermaßen mehr Fragen auf, als sie beantworten. Sie beruhen jedoch auf zwei (vorerst) festen Überzeugungen des Autors. Erstens, die Untersuchung des Verhältnisses und der je spezifischen Probleme von positiver und negativer Integration ist für das Problem der Selbststeuerung jenseits des Nationalstaates von grundlegender, aber bisher (zumindest außerhalb der Analyse der EU) nicht ausreichend berücksichtigter Bedeutung. Und zweitens, die Bearbeitung dieser und ähnlicher Fragen, die im Zusammenhang mit der Selbstregelung auftauchen, kann durch eine intensivierete Zusammenarbeit der Teildisziplinen „Vergleichende Politikforschung“ und „Internationale Beziehungen“ nur profitieren.

Literatur

- Adler, Emmanuel / Peter M. Haas, 1992: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. In: *International Organization* 46, 367–390.
- Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York.
- Bedarff, Hildegard / Thomas Bernauer / Cord Jakobeit / Martin List, 1995: Transferzahlungen in der internationalen Umweltpolitik. Das Problem der Transaktionskosten beim Tausch von Finanzhilfen gegen Umweltschutzmaßnahmen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 317–345.
- Benedick, Richard Elliot, 1991: *Ozone Diplomacy*. Cambridge/MA, London.
- Breitmeier, Helmut, 1995: *Wie entstehen globale Umweltregime?* Opladen.
- Brown Weiss, Edith / Paul C. Szasz / Daniel B. Magraw, 1992: *International Environmental Law: Basic Instruments and References*. Ardsley on Hudson.
- Chayes, Abram / Antonia Handler Chayes, 1993: On Compliance. In: *International Organization* 47, 175–205.
- Chayes, Abram / Antonia Handler Chayes, 1995: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge/MA.
- Coase, Ronald H., 1993: *The Firm, the Market and the Law*. Chicago.
- Colman, Andrew M., 1982: *Game Theory and Experimental Games. The Study of Strategic Interaction*. Oxford.
- Corbey, Dorette, 1995: Dialectical Functionalism. Stagnation as a Booster of European Integration. In: *International Organization* 49, 253–284.
- Deutsch, Karl W., 1969: *Nationalism and its Alternatives*. New York.
- Eichener, Volker, 1996: Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen, 225–248.
- Evans, Peter B. / Harold K. Jacobson / Robert D. Putnam (Hrsg.), 1993: *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley/CA.
- Franck, Thomas M., 1990: *The Power of Legitimacy among Nations*. New York, Oxford.
- French, Hilary F., 1995: Wirksame Gestaltung von Umweltschutzabkommen. In: *Spektrum der Wissenschaft* 2 / 1995, 62–66.
- Galtung, Johan, 1968: A Structural Theory of Integration. In: *Journal of Peace Research* 5, 375–395.
- Gehring, Thomas, 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 197–219.
- Gehring, Thomas, 1994: *Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt a.M.
- Haas, Peter M., 1995: *Environmental Institutions and Evolving International Governance*. Paper presented at the University of California at Irvine, 27 October 1995.
- Haas, Peter M., 1990: *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*. New York, Oxford.

- Haas, Peter M. / Robert O. Keohane / Marc A. Levy (Hrsg.), 1993: *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge/MA.
- Hanf, Kenneth / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1978: *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London.
- Haufler, Virginia, 1993: Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State-Actors. In: Volker Rittberger unter Mitarbeit von Peter Mayer (Hrsg.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford, 94-111.
- Héritier, Adrienne / Susanne Mingers / Christoph Knill / Martina Becka, 1994: *Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien, Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen.
- Jacobsen, Harold K. / Edith Brown Weiss, 1995: Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project. In: *Global Governance* 1, 119-148.
- Keohane, Robert O., 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton.
- Keohane, Robert O., 1989: Reciprocity in International Relations. In: Robert O. Keohane (Hrsg.): *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder/CO, 132-157.
- Kohler-Koch, Beate, 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung. In: Carl Böhret / Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag*. Opladen, 109-141.
- Lanchberry, John, 1995: Reviewing the Implementation of Biodiversity Agreements. In: J.B. Poole / R. Guthrie (Hrsg.) 1995: *Verification '95*. Boulder/CO.
- Lehmbruch, Gerhard / Philippe C. Schmitter (Hrsg.), 1982: *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills.
- Levy, Marc A., 1993: European Acid Rain. The Power of Tote-Board Diplomacy. In: Peter M. Haas / Robert O. Keohane / Marc A. Levy (Hrsg.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge/MA, 75-132.
- Levy, Marc A., 1995: International Cooperation to Combat Acid Rain. In: Helge Ole Bergesen / Georg Parmann (Hrsg.), *Green Globe. Yearbook of International Co-operation and Development*. Oxford, 59-68.
- Levy, Marc A. / Oran R. Young / Michael Zürn, 1995: The Study of International Regime. In: *European Journal of International Relations* 1, 267-330.
- Lewis, David K., 1969: *Convention. A Philosophical Study*. Cambridge/MA.
- Martin, Lisa L., 1992: *Coercive Cooperation. Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton.
- Martin, Lisa L., 1995: *The Influence of National Parliaments on European Integration*. CFIA Working Papers, Harvard University. Cambridge/MA.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1983: *Die Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen.
- Mayntz, Renate / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M., New York.

- Mitchell, Ronald B., 1993: Intentional Oil Pollution of the Oceans. In: Ernst B. Haas/ Robert B. Keohane/ Marc A. Levy (Hrsg.): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge/MA, 183–248.
- Mitchell, Ronald B., 1994: *Intentional Oil Pollution at Sea. Environmental Policy and Treaty Compliance*. Cambridge/MA.
- Mitchell, Ronald B., 1995: *Changing Incentives, Opportunities, or Values. Strategies of International Social Control*. Paper presented at the Human Dimensions of Global Change Conference held at Duke University, Durham/NC, 1–3 June, 1995.
- Moltke, Konrad von/ Oran R. Young, 1994: The Consequences of International Environmental Regimes. Report from the Barcelona Workshop. In: *International Environmental Affairs* 6, 348–370.
- Müller, Harald, 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 15–44.
- Najam, Adil, 1995: *Learning from the Literature on Policy Implementation. A Synthesis Perspective*. IIASA Working-Paper 95–61, Laxenburg, AUT.
- Oye, Kenneth A. (Hrsg.), 1986: *Cooperation Under Anarchy*. Princeton.
- Parson, Edward A., 1993: Protecting the Ozone Layer. In: Peter M. Haas/ Robert O. Keohane/ Marc Levy (Hrsg.): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge/MA, 27–74.
- Parson, Edward A./ Owen Greene, 1995: The Complex Chemistry of the International Ozone Agreements. In: *Environment* 37, 16–20+35–43.
- Pierson, Paul/ Stephan Leibfried, 1995: The Dynamics of Social Policy Integration. In: Stephan Leibfried/ Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC, 432–465.
- Pinder, John, 1968: Positive and Negative Integration. Some Problems of Economic Union in the EEC. In: *World Today* 24, 88–110.
- Prittwitz, Volker von, 1990: *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*. Opladen.
- Rittberger, Volker unter Mitarbeit von Peter Mayer (Hrsg.), 1993: *Regime Theory and International Relations*. Oxford.
- Risse-Kappen, Thomas, 1995: Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 171–184.
- Ronge, Volker, 1979: *Bankpolitik im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.
- Rosenau, James N./ Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), 1992: *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge/MA.
- Sand, Peter H. (Hrsg.), 1992: *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments*. Cambridge/MA.
- Scharpf, Fritz W., 1991: *Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesländern*. MPIFG Discussion Paper 91 / 4, Köln.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Markus Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen, 109–140.

- Schneider, Volker, 1988: *Politiknetzwerke in der Chemikalienkontrolle. Eine Analyse der transnationalen Politikentwicklung*. Berlin, New York.
- Schumann, Wolfgang, 1992: *EG-Forschung und Policy-Analyse. Das Beispiel der Milchquotenregelung*. Kehl a.R.
- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hrsg.), 1988: *Making European Policies Work: Implementation of Community Legislation in the Member States*. London.
- Streeck, Wolfgang, 1995: From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.) 1995: *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington DC, 389-431.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1985 (Hrsg.): *Private Interest Government. Beyond Market and the State*. Beverly Hills.
- Taylor, Michael, 1987: *The Possibility of Cooperation*. Cambridge.
- United Nations Environment Programme, 1993: *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*. Nairobi.
- Victor, David, 1995a: *The IIASA Study on the Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Case Studies, Context, Hypotheses, Definitions, Research Methods*. Laxenburg, Österreich.
- Victor, David, 1995b: *The Operation and Effectiveness of the Montreal Protocol Implementation Committee*. Laxenburg, Österreich.
- Victor, David G./John Lanchberg/Owen Greene, 1994: *An Empirical Study of Review Mechanisms in Environmental Regimes*. IIASA Working Paper 94-115, Laxenburg, Österreich.
- Wettestad, Jorgen/Steinar Andresen (Hrsg.), 1991: *The Effectiveness of International Resource Cooperation. Some Preliminary Findings*. Lysaker.
- Young, Oran R., 1994: *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, London.
- Zangl, Bernhard, 1994: Politik auf zwei Ebenen. Hypothesen zur Bildung internationaler Regime. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 279-312.
- Zürn, Michael, 1992a: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen.
- Zürn, Michael, 1992b: Jenseits der Staatlichkeit. In: *Leviathan* 20, 490-513.
- Zürn, Michael, 1994: Das Projekt 'Komplexes Weltregieren' - Wozu Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen? In: Claus Leggewie (Hrsg.): *Wozu Politikwissenschaft?* Darmstadt, 77-88.
- Zürn, Michael, 1995: The Challenge of Globalization and Individualisation. A View from Europe. In: Hans-Henrik Holm/Georg Sorensen (Hrsg.): *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*. Boulder/CO, 137-163.
- Zürn, Michael, 1996: Assessing State Preferences and Explaining Institutional Choice. In: *International Studies Quarterly*, i.V.