

„Kooperative Verfahren“ versus innovative Konstellationen:

Zur Komplexität politischer Verhandlungen unter dem Einfluß des Globalisierungsprozesses

Beitrag zur Tagung „Kooperative Politikverfahren“
des Instituts für Wirtschaft und Politik der Universität Witten/Herdecke
vom 8.-10. Oktober 1998 in Witten

Helmut Wiesenthal

Institut für Sozialwissenschaften
Humboldt-Universität zu Berlin

I. „Kooperative Verfahren“ in politikwissenschaftlicher Perspektive

Wenn „der Krieg“ nach dem bekannten Bonmot von Clausewitz (1973: 210) „eine Fortsetzung des politischen Verkehrs (...) mit anderen Mitteln“ ist, so darf man annehmen, daß die Normalform von Politik im Durchschnitt der Fälle weniger gewaltsam und antagonistisch geprägt ist als ihre „kriegerische“ Variante. In der differenzierten Begrifflichkeit des angelsächsischen Politikbegriffs, mit dem wir zwischen *polity*, *policy* und *politics* unterscheiden, ist das Spannungsfeld ziemlich exakt durch zwei Begriffe bezeichnet: den der politisch-institutionellen Ordnung des Gemeinwesens (*polity*), welche die Akteure auf friedliche Mittel der Konfliktaustragung verpflichtet, und den des politischen Prozesses (*politics*), der das Produkt von Machtkommunikation und strategischer Handlungen - von sehr unterschiedlicher medialer Qualität - ist. Ist die Friedlichkeit des politischen Geschehens durch die *polity* normativ vorgegeben, so scheint sie vom Mittelarsenal der empirischen *politics* wieder in Frage gestellt. Oder auf deutsch: Politik „soll“ friedlich sein, aber ist es nicht immer. Ob, unter welchen Umständen und inwieweit das politische Geschehen tatsächlich friedlich und zugleich themenadäquat fruchtbar sein kann, hängt offensichtlich von weiteren Bedingungen außer denen der *polity* ab.

Vor dem Hintergrund dieses Zugangs zum Thema „Kooperative Politikverfahren“ wäre zunächst nach deren empirischen Merkmalen und Verbreitungsbedingungen zu fragen, bevor die Bedingungen ihrer Herstellbarkeit zu sondieren sind, was deren normative Erwünschtheit schon wie selbstverständlich voraussetzt. Begrifflich bezeichnen „kooperative Politikverfahren“ nur einen recht trivialen Gegenpol zum „kriegerischen“ Verständnis von Politik. Da jedoch Politik, soweit sie innerhalb des institutionell angelegten Gleisraumes stattfindet, ohnehin friedlich zu sein hat, stehen „kooperative Politikverfahren“ für etwas anderes: Sie bezeichnen eine Sorte sozialer Interaktionen, denen eine begrifflich strenge Politikwissenschaft das Prädikat des „Politischen“ verweigern müßte, da die für politisches Handeln vorausgesetzte Freiheit der Strategiewahl (einschließlich des Drohens, Werbens, Feilschens und Erpressens) aufgehoben scheint. Dazu fällt Politikwissenschaftlern zuallererst die Frage ein: „Wer will das? Warum und wofür?“

Die Idee einer allgemeinen Harmonie dank „gegenseitiger Hilfe in der Tier- und Menschenwelt“ (Peter Kropotkin) ist so alt wie das praktische Wissen von ihrer Unrealisierbarkeit. Unrealisierbar ist die schöne Idee aus präzise angebbaren Gründen. Wird realistischere angenommen, daß

- politische Akteure nicht ausschließlich deontologischen Prinzipien folgen, sondern von Fall zu Fall auch utilitaristische Präferenzen (die nicht notwendig den Eigennutzen über den Drittnutzen stellen) bilden und anwenden,
- eine Teilmenge der politischen Akteure nicht nur über kooperative Handlungsalternativen, sondern auch über solche nichtkooperativer Art verfügt, und
- im Falle des Scheiterns von Kooperationsangeboten nicht nur der erhoffte Kooperationsertrag ausbleibt, sondern auch ein *Status quo minus* (als Folge unilateralen Kooperationshandelns) eintreten kann,

so sind selbst prinzipiell kooperationsbereite Akteure gut beraten, die zuletzt genannte Annahme im Sinne eines „worst case“-Szenarios zugrundelegen (Brennan/Buchanan 1988). M.a.W.: Kooperation bleibt gelegentlich aus, weil einschlägige Bemühungen unter bestimmten Umständen schlechtere Ergebnisse als der Kooperationsverzicht brächten.

Stellt man sich auf den Standpunkt eines im besonderen Maße kooperationsbedürftigen, weil z.B. alternativenarmen Akteurs, so ist man mit zwei ungleich wirksamen Optionen konfrontiert: Man mag entweder wider besseres Wissen von den möglichen Folgen versuchen, das kooperationsunwillige Gegenüber zur Kooperation zu bewegen. Ein Erfolg ist eher unwahrscheinlich. Oder man bemüht sich um Optionen, die den Kooperationsbedarf senken - vielleicht sogar, um auf diesem Umweg die Bereitschaft von Alter zur Kooperation zu wecken. Letzteres bedeutet dann, wer kooperative Politik anstrebt, sollte nicht versäumen, sich in nichtkooperativen Strategien zu üben.

II. Der „kooperative“ Trend politikwissenschaftlicher Themenkarrieren

Sieht man von den speziellen Gründen ab, welche die Evangelische Kirche, prinzipienfeste Pazifisten oder notorisch konfliktunterlegene Interessenten für dezidiert kooperative Verkehrsformen haben mögen, so ist es v.a. die Aussicht auf Leistungsgewinne - z.B. durch „Kompetenzsteigerung und damit Effektivierung politischer Steuerung“ (lt. Konzept dieser Tagung) oder geringere Transaktionskosten. In diesen Formulierungen spiegelt sich das gemeinsame Merkmal einiger Themen der politikwissenschaftlichen Forschung im Umkreis des Begriffs der gesellschaftlichen Interessenvermittlung wider.

Präsentierte das Paradigma des Interessengruppenpluralismus noch das Bild konkurrierender Egoisten, so weckte die Phänomenologie des Neo-Korporatismus die Vorstellung von einer weniger konfliktanfälligen, sondern auf konsensuelle Ko-Orientierung angelegten Entscheidungsproduktion - im mehr oder weniger informellen Zusammenspiel von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Am Beispiel des „Makro“-Korporatismus von Staat, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden, wie er in der Konzertierte Aktion nach dem Stabilitätsgesetz von 1967 eine institutionelle Form erhielt, wird aber auch deutlich, wo die Grenzen dieser Frühvariante „kooperativer Politik“ liegen. Es kommt nur dann zum abgestimmten Handeln, wenn sich jeder Beteiligte einen Anteil am Kooperationsertrag ausrechnen kann. Ist das nicht der Fall, bleibt das Medium ineffektiv und darum ungenutzt (Offe 1981). Weil man bei Uneinigkeit in andere Arenen der Konfliktaustragung (z.B. die des Arbeitskampfes oder des Parteienwettbewerbs) wechseln kann, vermochten korporatistische Verfahren den von ihren Befürwortern wie Gegnern kultivierten Anschein der Konsensproduktivität zu erlangen.

Ist also der „kooperative“ Charakter von Interaktion nicht die Ursache, sondern das Ergebnis einer bestimmten Bedingungskonstellation, so stellt sich die Frage, welche weiteren Eigenschaften und Voraussetzungen diese aufweist. Die Antworten der Korporatismusforschung betonen v.a. die Fähigkeit von Mitgliederorganisationen, insbes. Gewerkschaften und Verbänden, zwei ungleiche Kommunikationsspiele simultan bewältigen zu können: einerseits die normativ-kommunikative Integration der Mitgliedschaft, andererseits die kognitiv-strategischen Anforderungen der Interaktion mit Dritten außerhalb der Organisation. Kollektive Akteure werden für einander kompromißfähig, weil sie sich als Puffer für die partielle Vereinbarkeit zweier ungleicher Handlungslogiken organisieren können: der „logic of membership“ und der „logic of influence“ (Streeck 1994). Ihre Leistungsfähigkeit als Rationalitäten-Puffer, d.h. als „intermediäre“ Institution, verdankt sich wiederum spezifischen Organisationsfunktionen für ganz bestimmte Interessentypen und einer entsprechenden Abhängigkeit der Mitglieder von den Organisationsleistungen. (Weil diese im Falle der Gewerkschaften wesentlich anderer Art als bei Arbeitgeberverbänden sind, ist die Konzertierte Aktion des Wirtschaftsministeriums nach wenigen Versuchen gescheitert.) Darum ist es logisch ausgeschlossen, die an kollektiven Akteuren gewonnenen Forschungsbefunde umstandslos auf individuelle Akteure und andersartige Verhandlungssysteme, z.B. solche der Umweltmediation unter Beteiligung individueller Bürger, zu übertragen.

In den 70er und 80er Jahren verlagerte sich die Aufmerksamkeit vom Makrokorporatismus zu verschiedenen Formen der bereichsspezifischen Kooperation zwischen Vertretern staatlicher und wirtschaftlicher bzw. gesellschaftlicher Interessen (vgl. Wiesenthal 1981; Voelzkow et al. 1987; Heinze/Schmid 1994), die z.T. als sektorale oder regionale „Meso-Korporatismen“ identifiziert wurden. Die Beiräte öffentlich-rechtlicher Einrichtungen und einiger Ministerien, Beratungs- und Normierungsgremien verschiedenster Art sowie Regionalkonferenzen und Runde Ti-

sche symbolisieren Muster „kooperativer“ Politik, deren empirisches Vorhandensein auf multilaterale und einigermaßen regelmäßig anfallende Kooperationserträge schließen läßt.

Analoges gilt für die in den 80er und 90er Jahren bevorzugt studierten Politiknetzwerke - lockeren, intern differenzierten und durchweg exklusiven Beziehungsnetzen zwischen staatlichen und außerstaatlichen Akteuren, die mit Projekten der Gesetzgebung oder mit der informellen, u.U. kontinuierlichen Regulation von Politikbereichen befaßt sind. Die faktische Beauftragung „privater“ Akteure mit Aufgaben, die einstmals solche der hoheitlichen Staatsverwaltung waren, verdankt sich wiederum der regulativen Kompetenz von Organisationen im Verhältnis zwischen Mitgliedern und Dritten. Die Entdeckung der organisatorischen Steuerungsfähigkeit hinsichtlich der Präferenzen und Handlungsprämissen von Mitgliedern brachte zeitgenössischen Verbänden das Prädikat „private governments“ (Streeck/Schmitter 1985) ein und rückte sie ins Zentrum von Vorschlägen zur (besseren) institutionellen Vereinbarkeit von demokratisch-repräsentativen und funktional-regulativen Prinzipien der gesellschaftlichen Steuerung (Cohen/Rogers 1992; Schmitter 1994). Der Ordnung halber sei ergänzt, daß zeitgleich mit den (v.a. auf Nordamerika zielenden) Vorschlägen zum Auf- und Ausbau einer „associative democracy“ die Erosion der normativ-kulturellen Grundlagen kollektiver Interessenrepräsentation (v.a. in Westeuropa) beklagt wird (Streeck 1987, 1994).

III. Vermutete und reale Rationalitätsgewinne kooperativer Verfahren

Die verbreitete Vorstellung, daß die Ergebnisse kooperativer Interaktion wertvoller die der konfliktuellen Alternativen sind, verdient eine genauere Prüfung. Zwar läßt sich kooperativen Arrangements eine gewisse Kompromißproduktivität bescheinigen, doch besagt diese Feststellung aus zwei Gründen weniger als mit ihr gemeinhin assoziiert wird. Zum einen gibt es zahlreiche gescheiterte Versuche, zur Kooperation zu gelangen (vgl. Jansen 1997). Da sie jedoch keine manifesten Konsequenzen hatten (in der Regel wandten sich die Beteiligten anderen Interaktionsformen und Arenen zu), blieben bzw. wurden sie unsichtbar. Zum anderen wird den real existierenden Kooperationsformen nachgesagt, daß sich ihre Produktivität der gezielten Ausschließung von „kooperationsuntauglichen“ Interessen und Optionen verdankt. Ein Beispiel sind die diversen „Energiekonsense“, die bei Beteiligung organisierter Umweltinteressen schwerlich zustande gekommen wären. M.a.W.: Wir benötigen zusätzliche Informationen über die genauen Bedingungen, unter denen Kooperation möglich bzw. nicht möglich ist (dazu mehr im nächsten Abschnitt). Und wir brauchen einen Maßstab für den besonderen Nutzen, den kooperative Interaktion verspricht.

In modernen wertpluralistischen Gesellschaften sind Bemühungen um eine universale, d.h. von allen sozialen Gruppen geteilte Gemeinwohldefinition ohne Erfolgsaussicht. Auf den ersten Blick existiert wohl ein gewisser Fundus an inklusi-

ven Zielwerten, wie ihn pauschale Kategorien wie Frieden, Gerechtigkeit und Humanität beschreiben. Schickt man sich aber an, solche Kategorien kontextspezifisch zu präzisieren, verfliegt das Bild allgemein gültiger Werte. Die einen verstehen unter Frieden lediglich die Abwesenheit von „mehr“ Krieg, die anderen meinen einen Frieden, den es erst noch herzustellen gilt (z.B. im Kosovo); die einen verstehen unter sozialer Gerechtigkeit die Gleichheit der Verteilungsergebnisse, die anderen einen fairen Äquivalententausch i.S. von Leistung und Gegenleistung; für die einen scheint es human, ihre Mitmenschen zu erziehen und zu „bessern“, den anderen gilt die Freiheit, sein und bleiben zu dürfen, wie man ist, als Verwirklichung von Humanität. Die aus religiösen Weltbildern ins Alltagsdenken entlassene Vorstellung von eindeutigen und verbindlichen kollektiven Werten ist im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung unreal geworden.

Doch selbst dort, wo noch ein selbstverständlicher Wertekonsens zu bestehen scheint, ist seine praktische Bedeutung in Frage gestellt. Sobald die Frage nach der Wahl der zur Wertverwirklichung geeigneten Mittel auftaucht, werden u.U. gravierende Differenzen bemerkbar. Es scheint sogar, als würden sich die kollektiven Wertorientierungen, nachdem sie den zentrifugalen Tendenzen der Profanisierung und sozialen Differenzierung ausgesetzt wurden, mehr und mehr von der Ebene der Zwecke auf die Ebene der Mittel zurückziehen. Wertorientierungen beziehen sich heute überwiegend auf konkrete historische Institutionen statt auf deontologische Prinzipien. Statt über alternative Institutionen der Sicherung gegen Existenzrisiken wird um Abschaffung oder Beibehaltung der beitragsbezogenen Altersrente gerungen, pro oder kontra Flächentarifvertrag Stellung bezogen usw.

Wertdiversität und Mitteldissens bedeuten, daß gemeinwohlfähige Wertmaßstäbe nicht hierarchisierbar sind und es darüber hinaus den Mitteln zu ihrer Realisierung an Instrukktivität und Folgensicherheit mangelt. Hintergrund dieser Feststellung sind hohe Systemkomplexität, die allgegenwärtigen Grenzen rationalen Handelns (Stichwort *bounded rationality*), die Unkontrollierbarkeit künftiger Ereignisse (Stichwort Unsicherheit) und die daraus resultierende Problematik rational-intentionaler politischer Steuerung (vgl. Wiesenthal 1995). Eine Konsequenz ist, daß keinem empirischen Kompromiß und keinem tatsächlichen Fall von Kooperation zweifelsfrei „Optimalität“ bescheinigt werden kann. Selbst ein von Entscheidungsteilnehmern und ausgeschlossenen Dritten einmütig begrüßtes Resultat kann sich als langfristig miserabel herausstellen, wenn man feststellen muß, daß günstigere Optionen vereitelt und die Pfadabhängigkeit der Folgeentscheidungen vorprogrammiert wurden. So mag das Abfallentsorgungssystem der Gegenwart durch seinen Einfluß auf Anspruchsbildung und den „Lock-in“-Effekt der „sunk costs“ wirklich „gute“ Systeme unzugänglich machen. Eine lediglich „lokal rationale“ Option, die schon im ersten Zug „kooperativ“ realisierbar ist, verschließt u.U. den Weg zu umwegsamen, d.h. nur über Konfliktprozesse und Problemvertagungen erreichbaren „Lösungen“ von höherer, womöglich „globaler“ Rationalität (i.S. von Elster 1987: Kap. 1).

Die Unentscheidbarkeit „letzter“ Werte war Anlaß, die Debatte über Qualitätsfragen politischer Prozesse von materialen Kriterien auf Meta-Kriterien zu lenken. Wenn nicht angebar ist, welche konkrete Ergebniseigenschaft es zu maximieren gilt, um alle Beteiligten und Betroffenen zufriedenzustellen, bleibt immer noch die Möglichkeit, einen abstrakteren Bezugsmaßstab für die Qualität politischer Entscheidungen zu wählen. Hierfür haben sich in modernen demokratisch verfaßten Gesellschaften zwei Kriterien als prinzipiell geeignet herausgeschält: das der formalen Verfahrenslegitimation und das der inklusiven Partizipation.

Für den Umgang mit widersprüchlichen Politikansprüchen scheint die Ersetzung des auf *Resultat*qualität abhebenden Rationalitätsanspruchs durch Legitimitätsgründe des Entscheidungs*verfahrens* als ein weithin bewährtes Modell (Luhmann 1975; vgl. Machura 1993). Es gestattet, absoluten und letztlich illegitimen Wahrheits- und Machtansprüchen um den Preis der Ergebnisunsicherheit einer Kaskade von Entscheidungsregeln zu entkommen. Prozedurale Rationalität entgeht dennoch nicht dem Dauerrisiko von Legitimitäts- und Anerkennungsproblemen. Sie ist keine Patentlösung, da es hinsichtlich der „Richtigkeit“ bzw. Fairneß von Verfahren ebenfalls an universal gültigen Metanormen mangelt. Wo Verfahrensnormen empirisch greifen, beruhen sie auf sanktionierten Konventionen oder gründen in „lokalen“ Kriterien für Fairneß und Gerechtigkeit, in denen sich neben den prozeduralen Normen auch substantielle Verteilungspräferenzen und soziale Statusansprüche reflektieren (vgl. Schmidt 1992; Elster 1993). In diesem Sinne hat sich die Metanorm der „Rechtsstaatlichkeit“ auf der Basis verfaßter Verfahren auch in Deutschland durchgesetzt. Aber schon einem flüchtigen Blick offenbart sich der Widerspruch zwischen dieser Metanorm und einem Prinzip der „Kooperativität“, das die Hinzuziehung oder Ausschließung von Entscheidungsbeteiligten allein von ihrer Kooperationsbereitschaft abhängig machen würde.

Die alternative Metanorm inklusiver Partizipation - „Keine(r), die (der) sich betroffen fühlt, darf ausgeschlossen werden“ - steht ebenfalls auf wackeligem Boden (vgl. Luhmann 1971: 35-45; Wiesenthal 1990). Mit einer zunehmenden Zahl von marginal oder diffus interessierten Teilnehmern wird die Entscheidungsfindung sowohl schwieriger als auch riskanter. Gilt das Einmütigkeitsprinzip, so mag die Entscheidung schon durch das Veto eines einzelnen unkooperativen Teilnehmers blockiert werden. Mehrheitsentscheidungen folgen womöglich den schwachen Präferenzen der vielen marginal Betroffenen. Die gelegentlich gestattete Selbstrekrutierung der Teilnehmer schlägt leicht in die Herrschaft der „Abkömmlichen“ (Max Weber) über die weniger günstig Gestellten um. Da eine effektive Partizipation aller an allen Entscheidungsthemen unmöglich ist, beseitigt das Prinzip der inklusiven Partizipation eben nicht, wie man einst erhoffte, das Demokratiedefizit exklusiver Gremien, sondern ersetzt nur transparente durch intransparente Selektivität. (Nimmt Herr X tatsächlich nur deswegen teil, weil er im Elternurlaub etwas Zeit übrig hat oder weil er das

Interesse seines einstigen Arbeitgebers und das Weltbild seiner Profession vertreten sehen möchte?)

Zur Idiosynkrasie zufällig zusammengewürfelter Teilnehmergruppen sowie den technischen Schwierigkeiten der Kommunikation und argumentativen Entscheidungsvorbereitung in „großen“ Gremien kommt das Problem der ungleichen Verbindlichkeit der Entscheidungsergebnisse (vgl. Jansen 1997). Während beteiligte Investoren u.U. ihre Investitionspläne den Entscheidungsergebnissen anpassen und sich damit auf längere Sicht veränderten *constraints* unterwerfen, bleiben andere Beteiligte frei, ihre Präferenzen entsprechend dem Zeitgeist zu variieren, statt den Sinn der von ihnen erwirkten Entscheidung zu vertreten und lebendig zu halten. So bleiben demokratische Willensverbände, die keine Selbstbindung durch frühere Beschlüsse akzeptieren, sondern es der Mitgliedschaft gestatten, jederzeit alles zum Entscheidungsthema zu machen, entweder wirkungslos oder auf den Zick-Zack-Kurs des Inkrementalismus verwiesen.

Wenn kooperative Verfahren weder die Verwirklichung eines höchsten Wertes oder unstrittiger Kriterien der Verfahrenslegitimation noch Rationalitätsgewinne durch Partizipationsoffenheit gewährleisten, welchem anderen Umstand verdankt sich dann ihre Attraktivität? Eine naheliegende Antwort zielt auf die Eigendynamik politischer und wissenschaftlicher Diskurse; danach sind „kooperative Verfahren“ einfach nur zeitweise „in“.

Es gibt jedoch auch eine in der Sache selbst begründete Antwort, nach welcher sich „kooperative“ Einstellungen und Verhandlungsstile mehr als andere für die *Sondierung des Feldes der gegebenen Möglichkeiten* eignen. Danach gilt: Bestimmte Bedingungen, die mit „Kooperativität“ umschrieben sind, erlauben die Entdeckung und ggf. Kreation von Entscheidungsoptionen, welche unter anderen Bedingungen unzugänglich blieben. Allein darin scheint der reale Rationalitätsgewinn kooperativer Verfahren zu liegen: Sie sind häufiger als andere mit den Voraussetzungen für einen Optionsgewinn, d.h. für *Innovation* assoziiert. Um welche Bedingungen handelt es sich dabei?

IV. Innovationsförderliche Akteurskonstellationen

Um den Bedingungen von „Kooperativität“ auf die Spur zu kommen, wird im folgenden eine krude Skizzierung der Variablen vorgenommen, mittels welcher sich Verhandlungen zwischen autonomen Akteuren analysieren lassen. Es handelt es sich um die Kompilation von analytischen Differenzierungen, die in empirischen Untersuchungen entwickelt wurden. Sie entstammen v.a. den Forschungsfeldern der internationalen Beziehungen und der nationalstaatlichen Politikverflechtung und sind mit den Befunden von spieltheoretischen und Bargaining-Analysen abgestimmt. Zu beachten ist, daß die verwendeten Begriffe nicht normativ zu verstehen sind, sondern heuristisch-explorativen sowie explikativen Cha-

rakter haben. Sie beziehen sich auf drei Dimensionen der Verhandlungsanalyse: Themen, Akteure und Kontext (Rahmenbedingungen). Entsprechend den Ausprägungen der Variablen jeder Dimension lassen sich mehr oder weniger kooperations- und/oder innovationsförderliche Konstellationen identifizieren.

1. Themen

In *sachlicher* Hinsicht unterscheiden sich Verhandlungsthemen danach, ob sie eine Wahrnehmung der Situation als Verteilungskonflikt, d.h. als Nullsummenspiel, oder Win-Win-Situation, d.h. als Nichtnullsummenspiel, nahelegen. Nichtnullsummenspiele bieten Anreize zur Suche nach kooperativen Lösungen, weil der Umfang der aggregierten Gewinne (bzw. Verluste) das Resultat der Spielzüge aller Beteiligten ist. Da das für alle „variable sum games“ gilt, sind selbst „Negativsummenspiele“ weniger blockadeanfällig als Nullsummenspiele. Zu den Sachaspekten des Themas zählen des weiteren seine Eindeutigkeit respektive Diffusität sowie die Kooperationsbedürftigkeit. Kooperationsfreundlich sind demnach alle *Nichtnullsummenspiele*, insbesondere wenn die gemeinsamen Anstrengungen kooperationsbedürftig sind. Innovationsförderlich ist dagegen nur jene Untergruppe von Themen, die sich durch geringen Koordinationsbedarf auszeichnen und u.U. schon im Medium „negativer Koordination“ (Fritz W. Scharpf) realisierbar sind.

In *zeitlicher* Hinsicht differieren Verhandlungsthemen einerseits nach Maßgabe der Sicherheit bzw. Unsicherheit zukünftiger Ereignisse sowie der Annahmen über Kosten, Nutzen und Risiken, andererseits hinsichtlich ihrer Frequenz, d.h. Einmaligkeit oder erwarteten Wiederkehr. Unsicherheit und häufige Wiederkehr (Iteration) sind kooperations-, aber nicht unbedingt innovationsförderlich (Heiner 1983). Einmalige („one shot“) Situationen ohne Chance des Wiedersehens provozieren bei sicherem wie bei unsicherem Wissen egoistische „end game“-Strategien (z.B. Furstenberg 1995).

Soziale Differenzierungen der Verhandlungsthematik betreffen neben dem Grad der Interdependenz von Kooperationsbeiträgen die unterstellte Wettbewerbstypik und die von ihr abhängigen Verteilungspräferenzen. Wettbewerbstypik meint die Orientierung an absoluten oder relativen (positionalen) Gewinnen. Ersteres eröffnet einen Spielraum für kooperationsfreundliche Strategien, während das Streben nach positionalem Gewinn nicht selten mit dem Interesse an der Schädigung des Wettbewerbers zusammengeht. Positional orientierte Spieler sind für die (relativ häufigen) Situationen, in denen ein „Kaldor“-Optimum (Scharpf 1991) möglich

ist, nicht ansprechbar. Innovationsimpulse gehen mit beiden Gewinnpräferenzen konform.

2. Akteure

Ein ganzes Bündel von Variablen charakterisiert quantitative und qualitative Aspekte in der Akteurdimension. Das betrifft zunächst die Zahl der Beteiligten; von ihr hängt es ab, ob die Interaktionsvorteile kleiner Gruppen („small numbers bargaining“) oder das Risiko eines „large-number dilemma“ gegeben sind. In qualitativer Hinsicht geht es um den Differenzierungsgrad des Akteursets hinsichtlich der individuellen Informationen, Präferenzen sowie Optionen bzw. Ressourcen, d.h. um Strukturmerkmale auf der Skala Homogenität - Heterogenität. Wichtigster Faktor der Akteursausstattung („assets“) sind die außerhalb des Verhandlungszusammenhangs gegebenen Möglichkeiten („outside options“). Scheinen diese wertvoll im Verhältnis zu den im Verhandlungssystem gegebenen Optionen, fallen Kooperations- und Innovationsbereitschaft eher niedrig aus.

Ein weiteres wichtiges Strukturmerkmal ist von Repräsentationsaspekten bestimmt: Vertreten Entscheidungsbeteiligte sich selbst oder abwesende Dritte bzw. Organisationen, an deren Auftrag sie gebunden sind? Ist letzteres der Fall, dann werden die Interaktionen - je nach den Variablen des Themas und der Rahmenbedingungen - von Momenten der „principal-agent“-Beziehung bestimmt. Während „kleine“ und heterogene („privilegierte“ i.S. von Mancur Olson) Gruppen günstige Kooperationschancen haben, sind große und homogene Akteursgruppen prädestiniert, der Kollektivgutproblematik zum Opfer zu fallen. Auch eng fixierte Verhandlungsaufträge, wie sie u.U. aus der demokratischen Willensbildung politischer Organisationen hervorgehen, sind weder kooperations- noch innovationsförderlich.

Ausgesprochen gewichtige Differenzierungen sind in bezug auf die Annahmen („beliefs“), Präferenzordnungen und Ansprüche („aspirations“) der Akteure in Rechnung zu stellen. Dabei gilt: Je konsistenter und instruktiver die Präferenzordnungen der Beteiligten sind (also den Prämissen des Rational-Choice-Modells entsprechen), desto geringer fallen die Kompromißchancen aus. Zur Charakterisierung der Partikularität und Idiosynkrasie von Akteursorientierungen und -ansprüchen hat sich das *frame*-Konzept bewährt. Zwar mangelt es an einem Kausalmodell zur vollständigen Erklärung individueller und kollektiver *frames*, doch wurden - insbesondere im Kontext der sog. „prospect theory“ (Kahneman/Tversky 1979; Levy 1992) und bei der Analyse internationaler Verhandlungen (Milner 1992) - eine Reihe zentraler Differenzen herausgearbeitet. Sie betreffen z.B. die situative Selbstverortung der Akteure (in einem Bereich stetiger Verschlechterungen oder vis-á-vis günstiger Gewinnaussichten), die von Identitäts-

momenten mitbedingte Orientierung an absoluten oder relativen Gewinnen, die den Zielen unterliegenden Anspruchsreferenzen sowie die entsprechenden Annahmen über weitere Beteiligte. In der Mehrzahl der untersuchten internationalen Verhandlungen hat sich eine Orientierung der Akteure am Ziel der Verlustvermeidung gegenüber dem Status quo oder einer günstigeren früheren Situation herausgestellt, „because losses loom far larger than gains“ (Gross Stein 1992: 218; Tversky/ Kahneman 1981). Das ist insbesondere dann ein starker Kooperationsanreiz, wenn zur Abwendung oder Kompensation von Verlusten die Beiträge Dritter benötigt werden (Nichtnullsummen-Bedingung), aber mündet unter der Annahme eines Nullsummenkonflikts in Vorstellungen von „Krieg“.

Variabel ist schließlich auch die soziale Referenz des angestrebten Gewinns: Ist er individueller (persönlicher) oder kollektiver Natur, soll er einer sozialen Gruppe, einer Regierung im Wettbewerb mit der Opposition, einem Nationalstaat oder einer Gruppe von Staaten bzw. dem System internationaler Regulation und Konfliktschlichtung zugute kommen? Schließlich sind in zeitlicher Hinsicht noch Unterschiede bei der Plastizität (d.h. endogenen und exogenen Wandelbarkeit) von Annahmen und Präferenzen zu beachten (vgl. Jervis 1988).

3. Rahmenbedingungen

Differenzen in dieser Dimension betreffen zunächst die Verfaßtheit des Verhandlungssystems (Scharpf 1991): Besteht Teilnahmepflicht oder Freiwilligkeit? Davon hängt regelmäßig ab, was im Falle der Nichteinigung bzw. bei ergebnislosem Ablauf von Entscheidungsfristen droht. Verfaßte Zwangsverhandlungen sehen regelmäßig die substitutive Entscheidung Dritter (z.B. höherer Instanzen oder die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens) vor. „Freiwillige“ Verhandlungen gelingen i.d.R. nur im Bereich pareto-optimaler Lösungen für Nichtnullsummenspiele. Zwangsverhandlungen erleichtern den Zugang zu kooperativen Lösungen, aber sind nicht unbedingt innovationsförderlich.

Eine weitere Variable sind die Entscheidungsregeln. Mehrheitsentscheidungen sind wegen ihrer Immunität gegenüber Minderheiten mit divergierenden Präferenzen in beiden Hinsichten „produktiv“. Das gilt nicht für die Einmütigkeitsregel, die jedem Beteiligten Vetomacht verleiht und damit einen Anspruch auf Kompensationen im Wege von Tauschgeschäften („log-rolling“).

Wenn nicht als Akteursvariablen, so doch als solche der Rahmenbedingungen zu zählen sind das Vorhandensein (bzw. Abwesenheit) und die Kompetenzen von Vermittlern bzw. Mediatoren. Sie gelten unbestritten als gleichermaßen kooperations- wie innovationsförderlich. Mediatoren sorgen u.U. für eine höhere Qualität und egalitäre Verteilung der Informationen über Akteursorientierungen,

-präferenzen, -anspruchsniveaus wie -referenzpunkte und können dadurch die Mißtrauensfalle außer Kraft setzen. Sie sind insbesondere geeignet, den konservativen bias bei der Wahl von Referenzpunkten, Wahrscheinlichkeitsannahmen und vermeintlich repräsentativen Präjudizen (Gross Stein 1992: 216) zu mildern und die Aufnahme aktueller Informationen zu erleichtern. Im Idealfall versteht es das Mediator(inn)enteam, Nullsummenspielwahrnehmungen auszuräumen und durch die Aussicht auf ein gemeinsames (multilateral ertragreiches) Projekt zu ersetzen. Eine ähnliche Funktion für die Auflösung antagonistischer Situationsdeutungen kommt den sog. Vorverhandlungen („prenegotiations“) zu (Gross Stein 1989; Zartman 1989).

4. „Kooperative“ Konstellationen

Die vorstehende Skizze expliziert eine Reihe von Variablen des Verhandlungsprozesses, aber ist keineswegs vollständig. Dem Charakter und den angedeuteten Interaktionen der einzelnen Variablen ist jedoch zu entnehmen, daß es zweckmäßig sein dürfte, den Begriff „kooperative Verfahren“ durch den Begriff „innovationsförderliche Konstellationen“ zu ersetzen. Gemeint sind die Produktionsbedingungen für zusätzliche (insbesondere einigungstaugliche) Optionen, konvergierende Wirklichkeitsannahmen, mehrdimensionale und deswegen kompromißgeeignete Zielsysteme i.S. des „problem-solving“ (Groom 1991), kompatible Referenzpunkte sowie realistische Risikobewertungen. Soweit sich in diesen Hinsichten mehr oder weniger „kooperative“ Prozesse identifizieren lassen, sind viele ihrer Bestimmungsfaktoren in den Dimensionen der Verhandlungskonstellation zu suchen.

Die „Kooperativität“ - oder genauer: durch Kooperationsfähigkeit gesteigerte Innovativität - bestimmter Verhandlungskonstellationen ist das äquifinale Resultat sehr unterschiedlicher Variablenkombinationen. Es dürfte eine Vielzahl von prinzipiell innovationsförderlichen Konstellationen geben, die als instabile, d.h. permanent gefährdete Gleichgewichte anzusehen sind. Schon marginale Änderungen des komplexen Gefüges einer innovativen Konstellation können dieses zum Umkippen bringen. Ähnlich „gute“ Zustände sind dann nur durch Manipulation vieler Variablen zu erreichen, wie die „general theory of second-best“ (Lipsey/Lancaster 1956/57) lehrt.

Zur Illustration seien einige Bestimmungsfaktoren innovativer Konstellationen zusammengefaßt: eine kleine Zahl unterschiedlich ausgestatteter Beteiligter in wiederkehrenden Interaktionen, die bei der Abwehr von Verlusten aufeinander angewiesen sind und von denen keiner besonders wertvolle „outside options“ besitzt. Günstig sind ferner die Fähigkeit zur Revision individueller Annahmen aufgrund neuer Informationen, zur selbstkritischen Prüfung der Referenzpunkte von Präfe-

renzen und Verhandlungszielen (d.h. eine schwache „vertikale“ Identität), die Abwesenheit eines wohldefinierten Repräsentationsauftrages bzw. das Vorhandensein von reichlich „slack“ in der principal-agent-Beziehung sowie ferner die Aussicht auf relativ ungünstige Ergebnisse im Falle des Eingreifens Dritter (etwa nach dem Scheitern der Verhandlungen).

Diese kursorische Auflistung dürfte genügen, um die naive Hoffnung „gute Dinge haben gute Ursachen“ in bezug auf innovative Politikkonstellationen zu enttuschen. Einiges, was solcherart „kooperative“ Politikverfahren möglich und funktionsfähig macht, hat den Beigeschmack der „political incorrectness“: inkonsistente und instabile Präferenzen, flexible Identitäten, „undemokratisch“ große Spielräume für Verhandlungsbeauftragte, v.a. aber die jederzeitige Bereitschaft zur Revision der kognitiven und normativen Orientierungen nach dem Motto „Was schert mich meine Auffassung von gestern?“.

V. Wirkungen der Globalisierung auf die Chancen innovativer Politikverfahren

Aufgrund plausibler Annahmen wird die Auffassung vertreten, daß die Erweiterung des ökonomischen Alternativenraums, die wachsende Interdependenz ökonomischer Zustände und Entwicklungen sowie die mit sinkenden Transaktionskosten und zunehmender Transparenz „ferner“ Optionen einhergehende Steigerung des Wettbewerbs nicht nur das tradierte Verständnis von nationalstaatlich regulierten Volkswirtschaften auf den Kopf stellt, sondern auch den Katalog staatlicher Aufgaben reduziert und gleichzeitig den Charakter der Interessenvermittlung und Politikformierung verändert. Derart kräftige Wandlungsimpulse dürften auch die oben skizzierten Parameter innovativer Akteurskonstellationen nicht ungeschoren lassen. Mit welcher Art von Veränderungen wäre dann in Bezug auf Verhandlungssysteme zu rechnen? Angesichts anhaltender Deutungskontroversen und der Intransparenz langfristiger Zukünfte (vgl. Wiesenthal 1998) verbieten sich spekulative Prognosen. Statt dessen seien die möglichen Konsequenzen vor dem Hintergrund zweier konkurrierender Weltbilder angedeutet.

Im Lichte des *Rational choice*-Ansatzes, den typischerweise sowohl neoklassisch gestimmte Befürworter wie marxistisch inspirierte Kritiker der Globalisierung bevorzugen, deuten die im Kontext der Globalisierung zu erwartenden Wandlungen auf ungünstige Bedingungen für „kooperative“ bzw. innovative Politikverfahren hin. Indem „ferne“ Optionen in den selben Entscheidungshorizont wie die tradierten „Nah“-Optionen des wirtschaftlichen Verkehrs geraten, verlieren Begriffe wie Volkswirtschaft und Binnenmarkt ihren ursprünglichen Sinn. Denn im globalen Raum konkurriert tendenziell jeder mit jedem. Hieran schließt sich das Szenario der Angleichung globaler Faktorpreise und Standortbedingun-

gen an. Nationalstaaten verlieren dabei restlos ihre volkswirtschaftliche Steuerungsfähigkeit und werden durch die Kollektivgutproblematik gehindert, aus dem allgemeinen Deregulierungswettlauf („race to the bottom“) auszubrechen. Nur die relativ kompromißfähigen, weil monetär skalierten Interessen von Investoren und Konsumenten sind unter solchen Umständen noch organisationsfähig und verhandlungsstark. Die transnationale Organisation „qualitativer“ Interessen scheitert an kulturellen, ethnischen, religiösen und anderen Fragmentierungslinien. In der Interaktion zwischen Kapital- und Humaninteressen bleiben letztere stärker noch als in der Vergangenheit (vgl. Offe/Wiesenthal 1980) gehandikapt. Ergo: Globalisierung minimiert die Chancen für innovative Politikverfahren.

Die weniger axiomatisch als empirisch informierte Entscheidungs- und Politikforschung leuchtet die möglichen Konsequenzen der Globalisierung vor dem Hintergrund des Theorems der „bounded rationality“ (Simon 1978) und der Annahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus (March/Olsen 1989) aus. Danach sind Akteure allenfalls in Ausnahmesituationen befähigt, die Voraussetzungen rationalen Handelns zu erfüllen. Es mangelt ihnen an sicherem Wissen über zukünftige Kausalverhältnisse, an ausreichender Informationsverarbeitungskapazität, an Immunität gegenüber den Stimuli des endogenen und exogenen Präferenzwandels u.v.a.m. Statt dessen orientieren sie sich entlang kognitiver „frames“, streben in Abwesenheit von Maximierungschancen lediglich „befriedigende“ Ergebnisse an, weichen vom Algorithmus des subjektiven Erwartungsnutzens zugunsten individuell „plausibler“ Risikobewertungen ab und engagieren sich für den Aufbau von Allianzen und generalisierten Tauschbeziehungen. Unter solchen Bedingungen werden die Gratifikationen des Status quo sowie der „lokal“ rationalen Gelegenheiten gegenüber den unsicheren Erträgen „global“ rationaler strategischer Alternativen höher bewertet; die Erweiterung des Möglichkeitsraums wird nicht nur als Chance für größeren Nutzen, sondern auch als Quelle neuer Unsicherheit und Risiken interpretiert. „Kooperative“ bzw. innovative Akteurskonstellationen können (aber müssen nicht) zur Absorption der erhöhten Unsicherheit beitragen. Kollektiv geteilte Deutungen und gemeinsame Projekte vermögen den langen Schatten der in der Zukunft liegenden Unsicherheiten aufzuhellen und das Risiko des Scheiterns anspruchsvoller Vorhaben zu mindern. Ergo: Globalisierung wird die Nachfrage nach und die Chancen für innovative Politikverfahren steigern.

Beim Blick in die Vergangenheit ist dem zweiten Szenario mehr Plausibilität als dem ersten zuzubilligen. Dennoch könnte das erstgenannte das realistischere sein, wenn die den Modernisierungsprozeß begleitende Individualisierung und Rationalisierung von Handlungskalkülen noch größere Fortschritte macht. Damit entfielen zwar nicht die systematischen Rationalitätsschranken, aber es könnten sich die Optionen für den intentional- rationalen Umgang mit Rationalitätsdilemmata verschlechtern.

Literatur

- Brennan, Geoffrey/ Buchanan, James M., 1988: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press
- Clausewitz, Carl von, 1973: *Vom Kriege. Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz. Vollständige Ausgabe im Urtext*. Bonn: Dümmler, 18. Aufl.
- Cohen, Joshua/ Rogers, Joel, 1992: Secondary Associations and Democratic Governance. *Politics & Society* 20 (4), 393-472
- Elster, Jon, 1987: *Subversion der Rationalität*. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag
- Elster, Jon, 1993: *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. New York: Russell Sage Foundation
- Furstenberg, George M. von, 1995: Overstaffing as an Endgame and Prelude to the Employment Collapse in Eastern Germany?. *Communist Economies and Economic Transformation* 7 (3), 299-318
- Groom, A.J.R., 1991: No compromise: problem-solving in a theoretical perspective. *International Social Science Journal* 43 (1), 77-86
- Gross Stein, Janice, 1992: International co-operation and loss avoidance: framing the problem. *International Journal* 47 (2), 202-234
- Gross Stein, Janice (ed.), 1989: *Getting to the Table. The Processes of International Negotiation*. Baltimore, London: John Hopkins University Press
- Heiner, Ronald A., 1983: The Origin of Predictable Behavior. *American Economic Review* 73, 560-595
- Heinze, Rolf G./ Schmid, Josef, 1994: Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): *Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 65-99
- Jansen, Dorothea, 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 38 (2), 274-297
- Jervis, Robert, 1988: Realism, Game Theory, and Cooperation. *World Politics* 40 (April), 317-349
- Kahneman, Daniel/ Tversky, Amos, 1979: Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica* 47 (March), 263-291
- Levy, Jack S., 1992: An introduction to prospect theory. *Political Psychology* 13 (2), 171-186
- Lipsey, R.G./ Lancaster, K., 1956/57: The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies* 24, 11-32
- Luhmann, Niklas, 1971: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Luhmann, Niklas, 1975: *Legitimation durch Verfahren*. Darmstadt/Neuwied: Lucherhand, 2. Aufl.
- Machura, Stefan, 1993: Niklas Luhmanns "Legitimation durch Verfahren" im Spiegel der Kritik. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14 (1), 97-114
- March, James G./ Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- Milner, Helen, 1992: International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses. *World Politics* 44, 466-496
- Offe, Claus/ Wiesenthal, Helmut, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. *Political Power and Social Theory* 1, 67-115
- Offe, Claus, 1981: The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. In: Berger, Suzanne (Hg.): *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 123-158
- Scharpf, Fritz W., 1991: *Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesländern*. MPIFG Discussion Paper 91/4. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln:
- Schmidt, Volker H., 1992: Lokale Gerechtigkeit - Perspektiven soziologischer Gerechtigkeitsanalyse. *Zeitschrift für Soziologie* 21 (1), 3-15
- Schmitter, Philippe C., 1994: Interest, Associations and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): *Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 160-171

- Simon, Herbert A., 1978: Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review* 68 (2), 1-16
- Streeck, Wolfgang/ Schmitter, Philippe C., 1985: Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review* 1 (2), 119-138
- Streeck, Wolfgang, 1987: Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39 (3), 471-495
- Streeck, Wolfgang, 1994: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?. In: ders. (Hg.): *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-34
- Tversky, Amos/ Kahneman, Daniel, 1981: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science* 211, 453-458
- Voelzkow, Helmut/ Hilbert, Josef/ Heinze, Rolf G., 1987: 'Regierung durch Verbände' - am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung. *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1), 80-100
- Wiesenthal, Helmut, 1981: *Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus*. Frankfurt/M., New York: Campus
- Wiesenthal, Helmut, 1990: Ist Sozialverträglichkeit gleich Betroffenenpartizipation?. *Soziale Welt* 41 (1), 28-46
- Wiesenthal, Helmut, 1995: Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation. *Berliner Journal für Soziologie* 5 (4), 515-532
- Wiesenthal, Helmut, 1998: *Globalisierung als Epochenbruch - Maximaldimensionen eines Nichtnullsummenspiels*. Ms. Berlin
- Zartman, I. William, 1989: Prenegotiation: phases and functions. *International Journal* 44 (2), 237-253

© Helmut Wiesenthal 1998

Permission is granted to copy this article electronically as well as print and distribute it on condition that it is made available to others in its complete and unmodified form. Extracts from this article may be quoted on condition that these correctly acknowledge the authorship and clearly identify the URL from which a full copy can be obtained.