



Patrick Pfister

REGIMEKOMPLEXE

Neue Kooperationsformen zur Regulierung globaler Risiken

campus

Staatlichkeit im Wandel

Inhalt

Vorwort	9
1 Einleitung	11
1.1 Regimekomplexe und die Probleme globalen Regierens	11
1.2 Das politikwissenschaftliche Problem	12
1.3 Der Formenwandel globalen Regierens: Vom Regime zum Regimekomplex	15
1.3.1 Kooperation zwischen Staaten und die Bildung internationaler Regime	15
1.3.2 Kooperation zwischen Regimen - Regimekomplexe als neue Form des Regierens	18
1.4 Untersuchungsansatz	24
1.5 Anlage der Untersuchung	29
1.6 Methoden	32
1.7 Aufbau des Buches	36
2 Forschungsstand und Forschungsbedarf	40
2.1 Global Governance-Forschung	41
2.1.1 Der Begriff und die Debatte um Global Governance	41
2.1.2 Governance-Formen	43
2.1.3 Governance-Strukturen	45
2.1.4 Transgouvernementale Netzwerke	47
2.1.5 Transnationale Netzwerke	50
2.2 Regimeforschung	55
2.2.1 Regimeformierung	58
2.2.2 Regeleinhaltung und Regimeeffektivität	63
2.2.3 Regimekonsequenzen	68
2.2.4 Fazit	72
2.3 Forschungsbedarf	73
2.3.1 Empirischer Forschungsbedarf	74
2.3.2 Theoretischer Forschungsbedarf	78

3 Globaler Klimaschutz	80
3.1 Einleitung	80
3.2 Regulierungsprobleme	82
3.2.1 Das Problem des Klimawandels als globales Risiko	83
3.2.2 Die Diskussion über Klimapolitik: Vom Grundsatzstreit zum Mitteldiskurs	89
3.2.3 Die Regulierung von Klimarisiken: Reduktion und Anpassung	90
3.3 Kooperationsprobleme	95
3.4 Die institutionelle Architektur	97
3.4.1 Formierung: Regimekomplex mit fokaler Arena	98
3.4.2 Globale Arenen, Akteurskonstellationen und Akteure	100
3.4.3 Kompetenzverteilung und -verflechtung in der Klimapolitik	122
3.4.4 Ressourcenverteilung: Asymmetrien im Regimekomplex	133
3.4.5 Interorganisatorische Schnittstellen als strategische Knotenpunkte	142
3.4.6 Interaktionsformen im Politikzyklus: Die Dominanz von Verhandlungen	148
3.4.7 Integrationsmechanismen: Integration über nesting	154
3.4.8 Institutionelle Alternativen: Renationalisierung, Clubs oder Markt?	161
3.4.9 Zusammenfassung und Bewertung	173
4 Die globale Regulierung gentechnisch veränderter Lebensmittel	182
4.1 Einleitung	182
4.2 Regulierungsprobleme	184
4.2.1 Globalisierung und Agrogentechnik als Risikotechnologie	184
4.2.2 Die Diskussion über Agrogentechnik: Das Ringen um Deutungsmacht	187
4.2.3 Die Regulierung gentechnischer Risiken: sound science vs. Vorsorge	188
4.3 Kooperationsprobleme	192
4.4 Die institutionelle Architektur	193
4.4.1 Formierung: Regimekomplex ohne fokale Arena	193
4.4.2 Globale Arenen, Akteurskonstellationen und Akteure	194
4.4.3 Kompetenzverteilung und -verflechtung in der Genfood-Politik	215
4.4.4 Ressourcenverteilung: Asymmetrien im Regimekomplex	223
4.4.5 Interorganisatorische Schnittstellen als strategische Knotenpunkte	228

4.4.6 Interaktionsformen im Politikzyklus: Die Dominanz von Verhandlungen	233
4.4.7 Integrationsmechanismen: Integration über cluster	237
4.4.8 Institutionelle Alternativen: Renationalisierung oder Transnationalisierung?	244
4.4.9 Zusammenfassung und Bewertung	252
5 Die Regimekomplexe im Vergleich	259
5.1 Gemeinsamkeiten der Fälle	260
5.1.1 Gemeinsamkeiten der Regulationsstruktur	260
5.1.2 Gemeinsamkeiten der Funktionsweise	263
5.2 Unterschiede zwischen den Fällen	266
5.2.1 Unterschiede der Regulationsstruktur	266
5.2.2 Unterschiede der Funktionsweise	268
5.3 Erklärung der Unterschiede	270
5.3.1 Theoretische Erklärungsansätze	271
5.3.2 Problemstrukturen: Vom Umgang mit Risikokonflikten	274
5.3.3 Situationsstrukturen: Dilemma versus Koordination	279
5.3.4 Institutionelle Pfade: Die Bedeutung fokaler Arenen	286
5.4 Interaktionsdynamiken	295
5.4.1 Die Rolle von Staaten	295
5.4.2 Die Rolle von internationalen Organisationen	298
5.4.3 Die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren	302
5.5 Generalisierung der Forschungsergebnisse	304
5.6 Rückbezüge zum Forschungsstand	308
5.6.1 Rückbezüge zur Governance- und Regimeforschung	308
5.6.2 Rückbezüge zu alternativen Erklärungsansätzen	312
5.6.3 Fazit	321
6 Resümee	322
6.1 Regimekomplexe als neue Form des Regierens	322
6.2 Implikationen für die politische Praxis	325
6.3 Implikationen für die Politikwissenschaft	328

Anhang	333
Abkürzungsverzeichnis	343
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	347
Literatur	349

Im Zeitalter der Globalisierung hat sich eine Vielzahl von Kooperationsformen ausgebildet, um bestehende gesellschaftliche Regelungsprobleme jenseits des Nationalstaats zu bearbeiten. Dabei versuchen Staaten neben intensivierten bilateralen Beziehungen auch vielfältige Foren der multilateralen Zusammenarbeit aufzubauen (Grande 2009; Zürn 1998, 2008). Zu diesem Zweck gründeten sie eine Vielzahl neuer internationaler Organisationen und spezielle Arenen für themenspezifische Kooperation, so genannte internationale Regime (Hasenclever u.a. 1997; Keohane 1984). Neben der rein staatlichen Zusammenarbeit lassen sich aber auch Entwicklungen erkennen, bei denen staatliche und nicht-staatliche Akteure verstärkt miteinander kooperieren oder auf Formen privater Regulierung setzen (Börzel/Risse 2005; Cutler u.a. 1999b; Hall/Biersteker 2002; Herberg 2007).

Lange Zeit bestand das wesentliche Problem globalen Regierens darin, dass zu wenig kollektive Anstrengungen unternommen wurden, um auftretende Regelungsprobleme zu bewältigen. Mit der zunehmenden Ausbreitung inter- und transnationaler Institutionen rückt gegenwärtig ein neues Problem des Regierens in den Mittelpunkt, das der institutionellen Interdependenz. Die Vielzahl von Abkommen und Organisationen, die sich mittlerweile mit globalen Themen beschäftigen, führen zu immer größerer institutioneller Verschränkung (Young, Oran R. 1996): Diese kann sich in der Integration neuer Arenen in bereits vorhandene institutionelle Kontexte (nesting) sowie in verstärkten funktionalen und institutionellen Querverbindungen (interlinkages) ausdrücken. Die Zunahme kann aber auch zu paralleler Institutionenbildung sowie zu expliziten Überschneidungen (overlap) führen, die Konflikte über die Reichweite und den Umfang von Mandaten globaler Institutionen hervorrufen (Oberthür/Gehring 2006b; Young, Oran R. u.a. 2008). In jedem Fall ist ein erhöhtes Maß an wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen politischen Institutionen zu konstatieren, das beträchtliche Koordinationszwänge erzeugt. Im Zuge dieses Prozesses institutioneller Proliferation lässt sich beobachten, dass sich neue institutionelle Arrangements ausbilden, die sich von bisherigen Formen des Regierens unterscheiden und aus mehreren separaten Organisationen und Regimen bestehen. In der Forschungsliteratur werden solche Verbünde als Regimekomplexe bezeichnet. Ein Regimekomplex ist definiert als "an array of partially overlapping and non-hierarchical institutions governing a particular issue-area" (Raustiala/Victor 2004: 279). Regimekomplexe sind bislang kaum systematisch untersucht, obwohl diese Phänomene globalen Regierens große Implikationen für die politische Praxis und die politikwissenschaftliche Forschung besitzen. Sie stehen deshalb im Zentrum der vorliegenden Untersuchung. Anhand einschlägiger Fälle globaler Risikoregulierung werden Regimekomplexe in ihrer institutionellen Struktur deskriptiv erfasst und theoretisch verortet, um sie als Gegenstand politikwissenschaftlicher Governance-Forschung breiter zu verankern.

Im weiteren Verlauf der Einleitung wird die grundlegende Konzeption des Buches vorgestellt. Nach der Beschreibung des politikwissenschaftlichen Ausgangsproblems (1.2) wird der beobachtbare Formenwandel des Regierens hin zu Regimekomplexen skizziert (1.3). Daran schließen sich die Vorstellung des Untersuchungsansatzes (1.4), der Untersuchungsanlage (1.5) und der Methoden (1.6) an, bevor die Beschreibung des Aufbaus der einzelnen Kapitel (1.7) den Abschluss bildet.

Das politikwissenschaftliche Problem

Im Kontext der Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Regimekomplexen stellt sich das zentrale politikwissenschaftliche Problem dieser Arbeit: Die etablierte Regime- und Governance-Forschung beschränkt sich bislang auf Untersuchungen innerhalb singulärer Institutionen. In der Regimeforschung stehen Fragen der Regimeformierung, der Ausgestaltung und der Umsetzung der im einzelnen Regime getroffenen Entscheidungen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses (vgl. Sprinz 2003). Erst in jüngerer Zeit beschäftigen sich Regimeforscher mit den Konsequenzen, die sich aus der Existenz von Regimen ergeben (vgl. Underdal/Young 2004). Im Zentrum solcher Arbeiten stehen vorrangig spezifische Aspekte der Effektivität. So wird etwa der Frage nachgegangen, was die einzelnen Regime konkret leisten beziehungsweise welcher Beitrag zur Problemlösung ohne ihr Zutun im entsprechenden Politikfeld erbracht worden wäre. Mit Interaktionsbeziehungen zwischen Regimen hat sich die Forschung bisher nur rudimentär beschäftigt. Auch die Governance-Forschung, die sich explizit mit sämtlichen normbasierten Formen der Handlungskoordination beschäftigt (Zürn 2008: 562) und über den staatszentrierten Fokus der Regimeforschung hinausgeht, hat sich trotz aller konzeptionellen Öffnungen noch nicht systematisch mit verschränkten Institutionengefügen in größeren Kontexten auseinandergesetzt.

Aus der zunehmenden Bedeutung von Wechselwirkungen zwischen Institutionen resultieren relevante, bislang unaufgearbeitete Forschungsfragen. So zeigen rechtswissenschaftliche Untersuchungen, dass durch die institutionelle Expansion auf globaler Ebene verstärkt Normenkollisionen und -konflikte auftreten. Recht wird in Zeiten der Globalisierung in hohem Maße fragmentiert, was erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung globaler Ordnungsmuster hat (Fischer-Lescano/Teubner 2006; Joerges 2007; Kingsbury u.a. 2004; Kötter/Schuppert 2009; Wolfrum/Matz 2003). Daraus ergeben sich politikwissenschaftlich bedeutsame Fragen, wie mit diesen Kollisionen und Konflikten umgegangen wird und wie politische Entscheidungen in komplexen Institutionengefügen dennoch zustande kommen. Das zentrale politikwissenschaftliche Problem besteht darin, dass es bislang zu wenige Erkenntnisse über Regimekomplex gibt. Die vorliegende Untersuchung möchte dieses relevante Problem und Forschungsdesiderat aufnehmen. Die zentrale Forschungsfrage der Arbeit lautet: Bilden Regimekomplexe eine neue Form globalen Regierens? Insbesondere soll mit dieser Frage geklärt werden, wie Regimekomplexe entstehen, in welchen institutionellen Strukturen und Prozessen regiert wird und welche Folgen sich aus ihnen ergeben.