

Reflexive Modernisierung des Staates

Grande, Edgar

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grande, E. (2008). Reflexive Modernisierung des Staates. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(1), 7-28. <https://doi.org/10.3224/dms.v1i1.01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Edgar Grande

Reflexive Modernisierung des Staates

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird gezeigt, wie die soziologische Theorie reflexiver Modernisierung für die Analyse des gegenwärtigen Wandels des modernen Staates genutzt werden kann. Mit Hilfe dieser Theorie wird die *These* begründet, dass der derzeit ablaufende Wandel von Staatlichkeit epochalen Charakter besitzt; moderne Gegenwartsgesellschaften werden in der Tat konfrontiert mit einem *epochalen Bruch* ihrer politischen Herrschaftsordnung. Dabei handelt es sich aber nicht um das Ende des modernen Staates und den Übergang zu einer postmodernen Herrschaftsordnung, sondern um eine *innere Transformation* des modernen Staates selbst. Dieses Argument wird in drei Schritten entwickelt. Im ersten Schritt werden die Grundannahmen der Theorie reflexiver Modernisierung präsentiert; danach werden jene Aspekte des Wandels moderner Staatlichkeit skizziert, denen aus dieser Theorieperspektive besondere Bedeutung zukommt; und im letzten Schritt werden die politischen Triebkräfte und Mechanismen dieser inneren Transformation des modernen Staates herausgearbeitet.

Schlagnote: Reflexive Modernisierung, Risikogesellschaft, Staatstheorie, Präventionsstaat, Transnationalisierung

Abstract

Reflexive Modernization of the State

This article demonstrates how the sociological theory of reflexive modernization can be used to analyze current transformations of the modern state. Based on this theory, it argues that these changes have an epochal quality; contemporary modern societies are in fact confronted with an epochal break in their organization of political authority. However, this break does not indicate an end of the modern state and the transition into a post-modern type of political authority. Rather, these changes must be interpreted as internal transformations of the modern state itself. This argument will be developed in three steps. First, the basic assumptions of the theory of reflexive modernization will be presented; secondly, those aspects in the current changes of the modern state will be outlined which are most relevant from this theoretical perspective; and, finally, the political forces and mechanisms of this internal transformation of the modern state will be analyzed.

Key words: reflexive modernization, risk society, state theory, prevention state, transnationalization

1. Einleitung: Wandel von Staatlichkeit – Modernisierung des Staates?

In der Politikwissenschaft besteht inzwischen weitgehend Konsens darüber, dass sich der moderne Nationalstaat, wie er in Europa seit dem 16. Jahrhundert in mehreren Entwicklungsschritten geschaffen wurde, am Beginn des 21. Jahrhunderts inmitten eines tiefgrei-

fenden Wandels befindet (vgl. *Reinhard* 1999; *Sørensen* 2004; *Grande/Pauly* 2005a; *Leibfried/Zürn* 2006a). Dieser Wandel von Staatlichkeit wurde in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der Globalisierung und Europäisierung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft thematisiert, er lässt sich jedoch bei weitem nicht darauf reduzieren. Er umfasst auch eine grundlegende Neudefinition und Neubewertung öffentlicher Aufgaben, sowie der Formen und Instrumente der staatlichen Leistungserbringung. Durch weitreichende Politiken der Privatisierung, Liberalisierung, De-Regulierung und Re-Regulierung öffentlicher Aufgaben hat sich der Umfang des öffentlichen Sektors nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ verändert. Dabei handelt es sich aber nicht unbedingt um einen „Rückzug des Staates“, um eine „Entstaatlichung“. Vielfach nimmt der Staat seine öffentlichen Aufgaben nun in einer neuen Form, als „Regulierungs“- oder „Gewährleistungsstaat“ wahr. Diese Entwicklung wird flankiert durch eine umfassende Reorganisation der Binnenstrukturen des Staates („New Public Management“) und eine Neubestimmung seines Instrumentariums („New Modes of Governance“) (vgl. *Peters/Savoie* 2000; *Salamon* 2002).

Angesichts der überwältigenden Fülle empirischer Evidenz überrascht es nicht, dass inzwischen weniger das Faktum selbst Gegenstand kontroverser Diskussionen ist als seine theoretische Einordnung und Bewertung. Zugespitzt formuliert wird auf der einen Seite die Auffassung vertreten, dass diese Entwicklung das *Ende von Demokratie und moderner Staatlichkeit* bedeute (*Guéhenno* 1994; *Reinhard* 1999) und den Übergang zu einem „Globalstaat“ (*Shaw* 2000), einem „postmodernen Staat“ (*Cooper* 2003) oder einem „postmodernen Empire“ (*Hardt/Negri* 2000) markiere.¹ Auf der anderen Seite wird behauptet, hierbei handle es sich im Wesentlichen um eine „Zerfaserung“ des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates bei weitgehender Konstanz seiner Grundstrukturen (*Leibfried/Zürn* 2006b: 41-45). In diesem Kontext lassen sich auch die – teils empirisch-analytischen, teils präskriptiven – politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analysen zur Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Sektors verorten, die eine „Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors und der staatlichen Regulierung“ (*Naschold* 1993; vgl. *Osborne/Gabler* 1992; *Grande/Prätorius* 1997; *Naschold/Bogumil* 1998) diagnostizieren und propagieren. Wandel von Staatlichkeit heißt in dieser Perspektive primär: *Optimierung* der Regelungskapazität des modernen Staates unter sich rasant verändernden gesellschaftlichen Bedingungen.

„Ende“, „Zerfaserung“ oder „Optimierung“ des modernen Staates? – Die aktuelle Diskussion liefert bislang ein höchst verwirrendes Bild über das Ausmaß und die Folgen des Wandels von Staatlichkeit. Solche Differenzen verwundern nicht. In der Vergangenheit waren gerade „Wesen und Wandlung des modernen Staates“ (*Hintze* 1970) ein besonders beliebter Gegenstand von Grundsatzdiskussionen zwischen Juristen, Historikern, Philosophen, Soziologen und Politikwissenschaftlern. Es gibt kaum ein Thema, über das so intensiv und so leidenschaftlich diskutiert wurde und zu dem eine so große Zahl unterschiedlicher Positionen entwickelt wurde. Bemerkenswert ist denn auch nicht die Kontroverse an sich, als die Tatsache, dass die aktuelle Staatsdiskussion über weite Strecken theoriefrei geführt wird. Zumindest wird sie im Unterschied zur Staatsdiskussion der 1960er und 1970er Jahre nicht mehr instruiert durch gesellschaftliche Makrotheorien (Funktionalismus, Systemtheorie, Marxismus). Stattdessen lässt sie sich inspirieren durch verschiedenste Konzepte und Theorien von bestenfalls „mittlerer“ Reichweite aus der Betriebswirtschaftslehre, der Ökonomie, der Soziologie und der Politikwissenschaft. Management-, Governance- und Netzwerkkonzepte, Public Choice- und Organisationstheo-

rien, verschiedenste Varianten des Neo-Institutionalismus und anderes mehr bilden das Rüstzeug der derzeitigen Staatsanalyse. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass sich das Anregungspotenzial jener Makrotheorien, die lange Zeit die Staatsdiskussion dominierten – in Deutschland verschiedenste Varianten der (neo)marxistischen Staatstheorie und die Luhmannsche Systemtheorie –, offensichtlich erschöpft hat. Alle diese Makrotheorien sind mehr damit beschäftigt, ihre veralteten Kategorienschemata an die neuen Realitäten anzupassen, als einen Beitrag zu deren theoretischer Durchdringung zu leisten. Die Dominanz empirischer Forschung in der aktuellen Staatsdiskussion hat zur Folge, dass wir inzwischen zwar eine Vielzahl von Mosaiksteinen zum „Wandel von Staatlichkeit“ besitzen, uns aber sehr schwer damit tun, diese zu einem Gesamtbild zusammenzufügen, geschweige denn, sie in einem umfassenderen gesellschaftstheoretischen Kontext zu interpretieren. Die Staatsdiskussion steht folglich vor der Aufgabe, ihr theoretisches und begriffliches Instrumentarium weiter zu entwickeln, um die derzeitigen Veränderungen politischer Herrschaft angemessen erfassen und bewerten zu können.

Im folgenden möchte ich den Versuch unternehmen, ein soziologisches Theorieprogramm für die Analyse des Wandels von Staatlichkeit fruchtbar zu machen, dessen Potenziale in der Politikwissenschaft, auch in der politikwissenschaftlichen Staatsdiskussion, bislang weitgehend ungenutzt geblieben sind: die Theorie reflexiver Modernisierung. Ich werde dieses Theorieprogramm nutzen, um die *These* zu begründen, dass der derzeit ablaufende Wandel von Staatlichkeit epochalen Charakter besitzt, dass sich die modernen Gegenwartsgesellschaften in der Tat inmitten eines *epochalen Bruchs* politischer Herrschaftsordnung befinden. Dabei handelt es sich aber nicht um das Ende des modernen Staates und den Übergang zu einer, wie auch immer gestalteten postmodernen Herrschaftsordnung, sondern um eine *innere Transformation* des modernen Staates selbst. Solche inneren Transformationen hat es in der Vergangenheit mehrfach gegeben. Der moderne Staat hat sich bekanntlich vom absolutistischen Machtstaat des 17. und 18. Jahrhunderts über den liberalen Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts hin zum demokratischen Wohlfahrtsstaat, wie er im 20. Jahrhundert geschaffen wurde, entwickelt – und eben dieser nationale demokratische Wohlfahrtsstaat ist nun selbst Gegenstand epochalen Wandels. Dieses Argument werde ich im Weiteren in drei Schritten entwickeln. Im ersten Schritt werde ich Grundannahmen der Theorie reflexiver Modernisierung präsentieren; danach werde ich jene Aspekte des Wandels moderner Staatlichkeit skizzieren, denen aus dieser Theorieperspektive besondere Bedeutung zukommt; und im letzten Schritt werde ich die wichtigsten Triebkräfte und Mechanismen dieser inneren Transformation des modernen Staates herausarbeiten.

2. Reflexive Modernisierung: Grundzüge des Theorieprogramms

Mit der Theorie reflexiver Modernisierung wird eine neue Theorieperspektive zur Analyse gesellschaftlichen Wandels in modernen Gegenwartsgesellschaften eröffnet. Ihre Entwicklung ist in Deutschland eng verbunden mit den Arbeiten *Ulrich Becks*² und des Münchener Sonderforschungsbereichs 536 „Reflexive Modernisierung“.³ Es wäre allerdings ein Irrtum zu glauben, dabei handle es sich um einen deutschen, oder gar einen süddeutschen Sonderweg sozialwissenschaftlicher Forschung. Auch in Großbritannien wurden parallel hierzu Varianten dieser Theorie mit eigenen Akzenten ausgearbeitet, insbesondere von *Anthony Giddens* und *Scott Lash* (vgl. *Beck/Giddens/Lash* 1996).⁴ Diese verschie-

denen Forschungsstränge, deren Schwerpunkte vor allem im Bereich der Individualisierungsforschung, der Risikosoziologie und der Analyse gesellschaftlicher Transnationalisierung liegen, haben sich inzwischen zu einem recht kohärenten, dynamisch sich entfaltenden Forschungsprogramm verdichtet. Auch wenn dieses Forschungsprogramm noch zu keiner abgeschlossenen Theorie geführt hat, so liegen inzwischen doch eine Reihe von nicht nur theoretisch gut begründeten, sondern auch empirisch überprüften Hypothesen (i) zur Diagnose gesellschaftlichen Wandels, (ii) zu den ihn auslösenden Kausalmechanismen und (iii) den ihn vorantreibenden Dynamisierungsfaktoren, sowie (iv) zu seiner Reichweite und seinen Folgen vor, die ich im folgenden kurz skizzieren möchte.

(i) *Diagnose des Wandels: Epochenbruch.* Die Theorie reflexiver Modernisierung begreift sich als Theorie des diskontinuierlichen Wandels moderner Gesellschaften. Zentral ist hierbei die These eines „Epochenbruchs“, der in den westlichen Industriegesellschaften in den 1960er Jahren einsetzte und sich seither rasant beschleunigte. Dieser Wandel erstreckt sich auf sämtliche gesellschaftlichen Teilsysteme, Funktionsbereiche und Organisationsformen. Er transformiert die Grundlagen industriegesellschaftlicher Produktion ebenso wie die Wissenserzeugung, die politische Herrschaftsordnung und religiöse Deutungssysteme. Dieser Epochenbruch trennt aber nicht die Moderne von einer „Postmoderne“, er findet innerhalb der Strukturen moderner Gesellschaften statt. Die Theorie reflexiver Modernisierung behauptet also einen „Grundlagenwandel innerhalb gleichbleibender Strukturen“ (Beck 1996a: 99), einen Übergang von einer „einfachen“, Ersten zu einer „reflexiven“ oder „radikalisierten“ Zweiten Moderne – eine Modernisierung der Moderne: „Ähnlich wie im 19. Jahrhundert Modernisierung die ständisch verknöcherte Agrargesellschaft aufgelöst und das Strukturbild der Industriegesellschaft herausgeschält hat, löst Modernisierung heute die Konturen der Industriegesellschaft auf, und in der Kontinuität der Moderne entsteht eine andere gesellschaftliche Gestalt“ (Beck 1986: 14).

(ii) *Ursachen des Wandels: Das Nebenfolgentheorem.* Wie kommt es zu diesem Bruch innerhalb moderner Gesellschaften? Die Theorie reflexiver Modernisierung beantwortet diese Frage insbesondere mit Hilfe des Nebenfolgentheorems. Radikaler gesellschaftlicher Wandel wird ausgelöst durch „nicht-intendierte Nebenfolgen technisch-ökonomischer und kulturell-politischer Neuerungen im globalen Kapitalismus, der auf diese Weise seine eigenen gesellschaftlichen Grundlagen revolutioniert“ (Beck/Bonß/Lau 2001: 13). Entscheidend hierbei ist zum einen der *eigendynamische, nicht-intentionale* Charakter gesellschaftlichen Wandels. Der Übergang „von der Industrie- zur Risikoepoche der Moderne“ ist weder das Produkt politischer Revolutionen noch das Resultat rationalen Designs; er vollzieht sich „ungewollt, ungesehen, zwanghaft“ (Beck 1993: 36). Von den klassischen Nebenfolgenkonzepten, etwa der „unsichtbaren Hand“ *Adam Smiths*, unterscheidet sich das Nebenfolgentheorem der Theorie reflexiver Modernisierung zum anderen dadurch, dass es Nebenfolgen eine *subversive* Qualität zuschreibt: Die nicht-intendierten Folgen von Entscheidungen untergraben die Grundlagen dieser Entscheidungen selbst. Sie erzeugen Funktionsstörungen und Legitimationskrisen, und erzwingen so institutionelle Reaktionen und Innovationen. Das Nebenfolgenargument darf allerdings nicht überschätzt und überstrapaziert werden. Es benennt lediglich einen – präziser: den wichtigsten – Kausalmechanismus gesellschaftlichen Wandels, es kann aber nichts über die Intensität und die Richtung dieses Wandels sagen. Das Nebenfolgentheorem muss deshalb ergänzt werden durch ein – bislang jedoch erst unvollständig ausgearbeitetes – Konzept der Dynamisierungsfaktoren reflexiver Modernisierung.

(iii) *Triebkräfte des Wandels: Dynamisierungsfaktoren reflexiver Modernisierung.* Was treibt den Prozess reflexiver Modernisierung voran? In den Arbeiten von *Ulrich Beck*, *Anthony Giddens* und anderen lassen sich, mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, drei Faktoren identifizieren, die zusammen und im Zusammenwirken für die Dynamik gesellschaftlichen Wandels in hochmodernen Gesellschaften verantwortlich sind: Individualisierung, zivilisatorische Risiken und Globalisierung. Diese Faktoren unterspülen auf je eigene Weise die Fundamente der industriegesellschaftlichen Moderne: das Normalarbeitsverhältnis, das instrumentelle Wissenschaftsverständnis, den Nationalstaat, um nur einige zu nennen. In frühen Versionen der Theorie reflexiver Modernisierung – exemplarisch in *Ulrich Becks* „Risikogesellschaft“ – standen zunächst Prozesse der Individualisierung und die Zunahme technischer Risiken im Mittelpunkt. „Risikogesellschaft“ heißt zum einen, „dass im Zuge der exponentiell wachsenden Produktivkräfte im Modernisierungsprozeß Risiken und Selbstbedrohungspotenziale in einem bis dahin unbekanntem Ausmaß freigesetzt werden“ (*Beck* 1986: 25). Der wissenschaftlich-technische „Fortschritt“ gefährdet die (Über)Lebensgrundlagen moderner Gesellschaften. Der Prozess der industriegesellschaftlichen Modernisierung wendet sich gegen seine eigenen Grundlagen. Der Übergang zur „Risikogesellschaft“ bedeutet zum anderen eine Zunahme von Individualisierung. Als Nebenfolge der Durchsetzung des modernen Wohlfahrtsstaats kommt es in den westlichen Industriegesellschaften zu einem „gesellschaftlichen Individualisierungsschub von bislang unbekannter Reichweite und Dynamik. [...] Auf dem Hintergrund eines vergleichsweise hohen materiellen Lebensstandards und weit vorangetriebenen sozialen Sicherheiten werden die Menschen in einem historischen Kontinuitätsbruch aus traditionellen Klassenbindungen und Versorgungsbezügen der Familie herausgelöst und verstärkt auf sich selbst und ihr individuelles Arbeitsmarktschicksal mit allen Risiken, Chancen und Widersprüchen verwiesen“ (*Beck* 1986: 116). In der „Risikogesellschaft“ war bereits die „Utopie der Weltgesellschaft“ (*Beck* 1986: 61) enthalten, systematisch einbezogen wurde die Globalisierung jedoch erst später in die Theorie reflexiver Modernisierung (vgl. insbesondere *Beck* 1997, 2002, 2007; *Giddens* 1994). Globalisierung beschleunigt den Prozess reflexiver Modernisierung auf verschiedenste Weise. Der grenzüberschreitende Charakter wirtschaftlicher Transaktionen und zivilisatorischer Risiken (exemplarisch im Fall des Klimaschutzes) entwertet und überfordert das Handlungsrepertoire einer in nationalstaatlichen Institutionen organisierten industriegesellschaftlichen Moderne – die „Risikogesellschaft“ mutiert zur „Weltrisikogesellschaft“ (*Beck* 2007).

(iv) *Reichweite des Wandels: Kontinuität und Diskontinuität.* Die Theorie reflexiver Modernisierung vertritt zwei Thesen zugleich. Sie behauptet zum einen Diskontinuität, einen radikalen Bruch in der Entwicklung moderner Gesellschaften, und wendet sich damit gegen all jene, die moderne Gegenwartsgesellschaften noch immer durch die Strukturen der industriegesellschaftlichen Moderne geprägt sehen. Gleichzeitig behauptet sie aber auch Kontinuität. Reflexive Modernisierung bedeutet keinen Bruch mit den Prinzipien und Strukturen der Moderne und argumentiert so auch gegen Theorien der Postmoderne. Die Theorie reflexiver Modernisierung steht damit vor einem doppelten – empirischen wie analytischen – Problem: Sie muss einerseits den empirischen Nachweis führen, dass in modernen Gesellschaften Veränderungen stattfinden, die es rechtfertigen, von einem „Epochenwechsel“ zu sprechen; und sie muss zugleich zeigen können, dass diese strukturellen Veränderungen doch in „der Kontinuität von Modernität“ (*Beck/Bonß/Lau* 2001: 25) liegen. Konzeptionell lässt sich dieses Problem dadurch lösen, dass zwischen *Basis-*

prinzipien und *Basisinstitutionen* der Moderne unterschieden wird. Die bislang vorliegenden Arbeiten sind in ihrer Begrifflichkeit zwar nicht eindeutig, sie lassen aber doch erkennen, was mit dieser Unterscheidung im Kern gemeint ist.⁵ Moderne Gesellschaften lassen sich von traditionellen, vormodernen, aber auch von nachmodernen Gesellschaften durch ihnen eigene grundlegende Struktur- und Organisationsprinzipien unterscheiden. Diese Struktur- und Organisationsprinzipien lassen sich auf ganz unterschiedliche Weise konkretisieren und institutionalisieren. Dies bildet den Ausgangspunkt für unterschiedlichste Varianten der Moderne. Zu den „Basisinstitutionen“ der Ersten, industriegesellschaftlichen Moderne westlicher Prägung zählen *Beck, Bonß* und *Lau* (2001: 20f.):

- die Nationalstaatsgesellschaft,
- eine durch kollektive Identitäten strukturierte und begrenzte Individualisierung,
- eine kapitalistisch geprägte Erwerbsgesellschaft,
- ein instrumentalistisches Naturverständnis,
- ein wissenschaftlich definiertes Rationalitätskonzept,
- das Prinzip der funktionalen Differenzierung.

An dieser Stelle kann dahingestellt bleiben, ob diese Charakterisierung der Ersten Moderne tatsächlich vollständig und zutreffend ist. Entscheidend ist, dass die Theorie reflexiver Modernisierung die Unterscheidung von Basisprinzipien und Basisinstitutionen zur Grundlage ihrer These macht, dass die Entwicklung moderner Gegenwartsgesellschaften durch den Wandel der Basisinstitutionen industriegesellschaftlicher Moderne bei gleichzeitiger Kontinuität der grundlegenden Strukturprinzipien moderner Gesellschaften geprägt ist.

Zusammengefasst heißt „reflexive Modernisierung“ also: „*Selbsttransformation* der Industriegesellschaft (was nicht identisch ist mit der Selbstreflexion dieser Selbsttransformation); also Auf- und Ablösung der *ersten* durch eine *zweite* Moderne, deren Konturen und Prinzipien es zu entdecken und zu gestalten gilt. Das heißt: Die großen Strukturen und Semantiken nationalstaatlicher Industriegesellschaften werden (z.B. durch Individualisierungs- und Globalisierungsprozesse) transformiert; verschoben, umgearbeitet, und zwar in einem radikalen Sinne; keineswegs – wie das Allerweltswort ‚*reflexive*‘ Modernisierung nahelegt – unbedingt bewußt und gewollt, sondern eher *unreflektiert*, *ungewollt*, eben mit der Kraft verdeckter (verdeckt gehaltener) ‚Nebenfolgen‘“ (*Beck* 1996a: 27; Hervorhebungen im Original).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise sich diese allgemeinen Kategorien und Hypothesen auf den Bereich der Staatlichkeit übertragen lassen. Inwieweit betrifft der Prozess reflexiver Modernisierung den modernen Staat, seine Funktionen und seine institutionelle Architektur? Die Theorie reflexiver Modernisierung hat sich dieser Fragen bislang noch nicht systematisch angenommen. Die vorliegenden Arbeiten beschäftigen sich insbesondere mit den Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat (vgl. *Grande* 2001, 2004, 2006; *Grande et al.* 2006). *Ulrich Beck* selbst unternahm im Zuge seiner Ausarbeitung der Theorie reflexiver Modernisierung zwar den Versuch, eine neue Theorie des „Politischen“ (*Beck* 1993) zu entwerfen, der Staat wird dort aber nur sehr knapp abgehandelt. Bei der Bearbeitung gesellschaftlicher Regelungsprobleme setzt er eher auf die „Bürgergesellschaft“ als auf den Staat, dessen Institutionen mit der Entfaltung einer neuen Sphäre von „Subpolitik“ zunehmend als funktionslos erscheinen.

Meine *Ausgangsthese* lautet nun, dass der derzeit beobachtbare Wandel von Staatlichkeit als Teil eines umfassenderen Prozesses reflexiver Modernisierung moderner Gegenwartsgesellschaften interpretiert werden kann und muss. Der Nationalstaat – genauer: der nationale, demokratische Wohlfahrtsstaat – wird durch die Dynamik reflexiver Modernisierung auf mehrfache Weise herausgefordert: Gesteigerte zivilisatorische Risiken weiten den Aufgabenbestand des Staates aus und höhlen zugleich die epistemologischen Grundlagen der Aufgabenwahrnehmung aus; die Individualisierung von Lebensstilen verändert die Erwerbsbiographien und zieht größere politische Teilhabeansprüche, neue politische Partizipationsformen und eine Aufwertung „subpolitischer“ Handlungsarenen nach sich; durch die Globalisierung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft wird die territoriale Organisation politischer Herrschaft und das darauf basierende Souveränitätsprinzip in Frage gestellt. Dies kann hier nicht in allen Dimensionen systematisch dargestellt werden. Deshalb möchte ich mich exemplarisch auf zwei Aspekte des Wandels moderner Staatlichkeit konzentrieren, die in der aktuellen Staatsdiskussion von besonderer Bedeutung sind: auf den Wandel von Staatsaufgaben und auf Veränderungen der institutionellen Architektur und der konkreten Formen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.

3. Risikogesellschaft und Präventionsstaat: Der Wandel von Staatsaufgaben im Prozess reflexiver Modernisierung

Im Prozess reflexiver Modernisierung findet eine umfangreiche, tiefgreifende Transformation staatlicher Aufgaben statt. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat⁶ der Industriegesellschaft gerät durch die Individualisierung von Beschäftigungsverhältnissen und Lebensstilen, aber auch durch die mit der Globalisierung der Wirtschaft zunehmende transnationale Mobilität der Wirtschaft „unter Anpassungsstress“ (*Blanke/Hilbert* 2000: 7). Die Folge ist ein „Abbau“ oder zumindest „Umbau“ des Staates: vom „Leistungsstaat“ zum „Gewährleistungsstaat“, vom „Sozialversicherungsstaat“ zum „sozialen Dienstleistungsstaat“, vom „beschützenden“ zum „aktivierenden“ Staat. Diese Entwicklungen stehen im Mittelpunkt der vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Staatstätigkeitsforschung und sie lassen sich auch im Kontext der Theorie reflexiver Modernisierung plausibel verorten. Im Zusammenhang mit der Entwicklung von Staatsaufgaben besteht der Mehrwert der Theorie reflexiver Modernisierung jedoch nicht nur darin, dass sie wichtige Kausalmechanismen und Dynamisierungsfaktoren des Wandels des Wohlfahrtsstaats aufdeckt und so vor politischen („Neoliberalismus“) und sozialstrukturellen („demographischer Wandel“) Verkürzungen einer Erklärung dieses Wandels schützt. Die Theorie reflexiver Modernisierung hat noch einen anderen, meines Erachtens wichtigeren Vorzug: Sie eröffnet den Blick darauf, dass der Wohlfahrtsstaat nicht nur ab- und umgebaut wird, sondern dass der Umfang der Staatsaufgaben gleichzeitig auch *zunimmt*, und dass sich darüber hinaus die der Staatstätigkeit zugrundeliegende Logik fundamental verändert.⁷ Ich möchte dies zu folgender These zuspitzen: *In der (Welt)Risikogesellschaft mutiert der Staat zum präventiven Risikovermeidungsstaat. Der Präventionsstaat ist in funktionaler Hinsicht die der „Risikogesellschaft“ entsprechende Form von Staatlichkeit.* Um die Sprengkraft dieser These ermessen zu können, müssen drei Aspekte des Präventionsstaats genauer betrachtet werden.

1. Charakteristisch für den Präventionsstaat ist zunächst, dass damit der Anlass staatlichen Handelns aus Vergangenheit und Gegenwart in die Zukunft verlegt wird. Im Mittel-

punkt des Präventionsstaats stehen nicht historisch begründete Ansprüche oder gegenwärtige Bedürftigkeiten, sondern das Risiko drohender Katastrophen. Der Präventionsstaat wird getrieben durch den Imperativ der Katastrophenvermeidung, seien es Unfälle in Kernkraftwerken, seien es globale Pandemien wie SARS, seien es terroristische Anschläge mit Massenvernichtungswaffen, sei es die angeblich drohende Klimakatastrophe. In diesen Fällen handelt es sich um neuartige zivilisatorische Risiken, die alle der gleichen Logik folgen. Der Staat darf, so zumindest die gesellschaftliche Erwartung, nicht erst dann tätig werden, wenn die Katastrophe eingetreten ist, er steht vor der Aufgabe, diese gesellschaftlich erzeugten Risiken präventiv zu bearbeiten.

Neu an all dem ist nicht der Aspekt des präventiven Staatshandelns an sich. Wie *Michel Foucault* gezeigt hat, spielt dieses im modernen Staat sehr früh eine Rolle. Paradigmatisch hierfür und für die damit verbundene neue Form der „Gouvernementalität“ war die Einführung der Pockenimpfung und anderer Impfpraktiken im 18. Jahrhundert, mit denen ein neuer Typus von Sicherheitstechnologien im Inneren des Staates entstanden ist (vgl. *Foucault* 2004: 25f., 87ff.). In gleicher Weise widmete sich die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstehende Gewerbeaufsicht präventiv den Beeinträchtigungen und Gefahren, die von den neuen Industriebetrieben ausgingen (vgl. *Ellwein* 1993: 378ff.). Auch der keynesianische Staat war seiner grundlegenden Handlungslogik nach ein präventiver Staat. Konjunkturelle Schwankungen und die dadurch verursachten ökonomischen Krisen sollten durch eine präventive („antizyklische“) Steuerung der Wirtschaft verhindert werden. Auf diese Weise sollte der Kapitalismus durch staatliche Intervention und Koordination ein „moderner“, krisenfreier Kapitalismus werden.

Neu am Präventionsstaat der „Risikogesellschaft“ ist ein anderer Aspekt, der mit den epistemologischen Grundlagen staatlichen Handelns, mit dem ihm zur Verfügung stehenden Wissen zu tun hat. Der Präventionsstaat muss Risiken bearbeiten, deren Erscheinungsformen und Folgen nicht oder nur unzureichend durch (wissenschaftlich begründetes) Erfahrungswissen aufgedeckt werden können. Die Riskanz der „Risikogesellschaft“ und die darauf basierenden Handlungserwartungen an den Präventionsstaat resultieren aus zwei neuen Qualitäten des Risikos, die mit der von *Frank Knight* eingeführten Unterscheidung von (kalkulierbarem) Risiko und (unkalkulierbarer) Unsicherheit nicht adäquat erfaßt werden können (vgl. *Knight* 1964). Im einen Fall handelt es sich um „hypothetische Risiken“ (*Häfele* 1974). Dies sind durchaus kalkulierbare Risiken im Sinne von *Knight*. Das Problem besteht hier nicht in ihrer Unkalkulierbarkeit, sondern in der besonderen Qualität der Folgen. Zivilisatorische Risiken wie die Kernenergie, die Gentechnik oder der Klimawandel sind durch ihre „Hypothetikalität“ (*Häfele* 1974) charakterisiert, sie lassen sich aufgrund der Dimension des zu erwartenden Schadens nur kalkulieren, und nicht erfahrungsgestützt beobachten.⁸ *Ulrich K. Preuß* hat vorgeschlagen, diese Problematik mit Hilfe der Unterscheidung von „Risiko“ und „Restrisiko“ einzugrenzen. Von diesen hypothetischen Risiken ist eine zweite Form von Riskanz zu unterscheiden, bei der es sich nicht um kalkulierbare, sondern um unkalkulierbare Risiken handelt, also um das, was *Knight* „uncertainties“ nannte. Für die „Risikogesellschaft“ typisch ist, dass sie es vielfach mit einem ganz bestimmten Typus von Unsicherheiten zu tun hat, nämlich mit selbst erzeugten zivilisatorischen Unsicherheiten, also dem, was *Beck* und *Giddens* als „manufactured uncertainties“ (*Giddens* 1994: 4; vgl. *Beck* 1996b) bezeichnen. Dabei handelt es sich im Kern um eine bestimmte Form von „Nichtwissen“, die sich nicht in kalkulierbares Wissen transformieren lässt (vgl. *Beck* 1996b; *Wehling* 2006): Weil wir nicht wissen, was wir nicht wissen, können wir es auch den üblichen Verfahren wissenschaftli-

cher Analyse nicht zugänglich machen. Seine besondere Brisanz gewinnt dieser Sachverhalt durch die Befürchtung, dass gerade dieses Nichtwissen katastrophale Folgen für moderne Gegenwartsgesellschaften haben könnte. In beiden Fällen läuft die klassische Definition von Risiko, in der dieses als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe kalkuliert wird, ins Leere. Zugespitzt formuliert: Weil die (hypothetische oder befürchtete) Schadenshöhe so unermesslich groß sein könnte, kann die Eintrittswahrscheinlichkeit noch so gering sein – das Risiko ist gesellschaftlich dennoch nicht akzeptabel.

Kurz gesagt: In der „Risikogesellschaft“ gerät das instrumentelle Wissenschafts- und Technikverständnis der modernen Industriegesellschaft in die Krise – und dadurch werden auch die epistemologischen Grundlagen staatlichen Handelns prekär (Preuß 1994). Während die industriegesellschaftliche Moderne noch davon ausging, dass gesellschaftliche Probleme mit (mehr) Wissen (besser) gelöst werden können, bricht dieser Zusammenhang mit dem Entstehen neuer zivilisatorischer Risiken auf bzw. wendet sich in sein Gegenteil. Genau dies markiert den zentralen Unterschied zu Foucaults Logik der Gouvernementalität: Diese basiert auf positivem Wissen und Wissen-Können, auf der Macht des Wissens, und die Geschichte der Sicherheitstechnologien, deren sich die neue Gouvernementalität bedient, ist eng verbunden mit der Entwicklung wissenschaftlichen Wissens (u.a. der Statistik und der Wahrscheinlichkeitsrechnung). Im Unterschied dazu basiert der Präventionsstaat der „Risikogesellschaft“ auf einer gänzlich anderen Macht-Logik, nämlich auf der (Ohn)Macht des Nichtwissen-Könnens. Entscheidend hierbei ist, darauf wies bereits Preuß zutreffend hin, dass die Grenze zwischen „Risiko“ und „Restrisiko“ „keine epistemologische, sondern eine normative ist“ (Preuß 1994: 530) – und das gleiche gilt für den Umgang mit „Nicht-Wissen“. Letztendlich steht der Präventionsstaat der „Risikogesellschaft“ vor dem Problem, wie viel „Restrisiko“ für die Gesellschaft zumutbar ist und wie ernst die nicht-gewussten Risiken moderner Technologien genommen werden sollen. All das kann nicht wissenschaftlich, sondern nur politisch entschieden werden.

2. In der „Risikogesellschaft“ erhält der Staat neue Aufgaben, und er wird bei ihrer Bearbeitung vor neuartige Probleme gestellt. Lassen sich daraus aber generalisierbare Schlüsse zum Wandel von Staatsaufgaben und Staatlichkeit ziehen? Berührt all dies nicht lediglich einen kleinen Ausschnitt der Staatstätigkeit in modernen Gegenwartsgesellschaften? Bei der Beantwortung dieser Fragen ist es wichtig, ein weiteres Merkmal des Präventionsstaats der „Risikogesellschaft“ zu berücksichtigen: seine *funktionale Entgrenzung*. Damit meine ich nicht, dass sämtliche Staatsaufgaben der Logik der Prävention unterworfen werden oder dass der Staat für sämtliche gesellschaftlichen Regelungsprobleme in die Verantwortung genommen wird. Beide, der Wohlfahrtsstaat der Industriegesellschaft und der Präventionsstaat der „Risikogesellschaft“, unterliegen der Gefahr grenzenlosen Wachstums. Aber dieses Wachstum folgt jeweils unterschiedlichen Logiken. Das Problem der Expansion des Wohlfahrtsstaats resultiert aus zügellosen gesellschaftlichen Ansprüchen und Erwartungen (Bell 1976): Es gibt potenziell kein gesellschaftliches Regelungsproblem und keinen Regelungsbereich, der von der Fürsorge des Staates ausgenommen bleibt. Der Wohlfahrtsstaat der Industriegesellschaft ist *potenziell allzuständig*. Die Expansion des Präventionsstaats hat dagegen ganz andere Ursachen. Er mag auf einige wenige, spezifische Regelungsprobleme von besonderer Relevanz und Brisanz beschränkt sein (wie den Klimaschutz und die Terrorismusbekämpfung), zur erfolgreichen Bearbeitung dieser Probleme darf es aber prinzipiell keinen Lebensbereich geben, und sei er noch so banal, der

sich dem staatlichen Zugriff entziehen kann. „Objekt präventiver Staatstätigkeit ist [...] potenziell jedes mögliche Verhalten, und jedermann ist potenziell verdächtig“ (May 2007: 92). Der Präventionsstaat der Risikogesellschaft ist *potenziell allgegenwärtig*.

Das Problem der funktionalen Entgrenzung des präventiven Staatshandelns, die „inhärent expansive Natur“ des Prinzips der Vorsorge (Preuß 1994: 539), sah auch Foucault. Im modernen Staat lässt sich die Staatstätigkeit nicht mehr durch eine innere Logik, sondern nur noch von außen, durch die Sachrationalität gesellschaftlicher Regelungsbereiche, insbesondere der Ökonomie, begrenzen. In seiner Analyse der verschiedenen Spielarten des Liberalismus reflektiert er genau diese äußere Grenze der Staatstätigkeit. Die Brisanz des derzeitigen Wandels von Staatlichkeit zeigt sich nun daran, dass die äußere, ökonomische Begrenzung von Staatstätigkeit die beiden Varianten von Staatlichkeit, die uns hier interessieren – den Wohlfahrtsstaat und den Präventionsstaat –, nicht in gleicher Weise betrifft. Die ökonomische Begrenzung der Staatstätigkeit schränkt vor allem einen mit Geld arbeitenden und von Geld abhängigen Wohlfahrtsstaat ein.⁹ Das Risikokalkül des Präventionsstaats dagegen ist gegenüber einer ökonomischen Logik unempfindlich. Die kritische Grenze bei der Bekämpfung des internationalen Kriminalitäts- und Terrorrisikos wird nicht ökonomisch definiert, sondern liegt im Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und „öffentlichem Interesse“: „Der Präventionsstaat muss, das liegt in seiner Logik, dem Bürger immer mehr Freiheit nehmen, um ihm dafür Sicherheit zu geben; das trägt den Zug zur Maßlosigkeit in sich, weil es nie genug Sicherheit gibt“ (Prantl 2007: 15).¹⁰

Angesichts der funktionalen Entgrenzung des Präventionsstaats stehen reflexiv moderne Gesellschaften auf eine neuartige Weise vor dem Problem der Kontrolle und Begrenzung von Staatlichkeit. In diesem Fall liegt die Ursache nicht in der Maßlosigkeit der Bürger, wie noch in der neokonservativen Kritik des Wohlfahrtsstaats angenommen wurde, sondern in der Maßlosigkeit des Staates. Die Folgen wären in beiden Fällen die gleichen, eine strukturelle Überforderung des Staates als „Sicherheits- und Präventionsstaat“, wie sie Erhard Denninger bereits vor zwanzig Jahren befürchtete (Denninger 1988: 2). Dieses Problem lässt sich weder durch die Rationalitätskriterien der Wissenschaft lösen, noch durch ökonomische Sachzwänge. Für dieses Problem scheint es nur eine politische Lösung zu geben und hierbei dürfte der *Dramatisierungskompetenz* und den *Aufregungskapazitäten* moderner „Mediengesellschaften“ eine entscheidende Rolle zukommen.

3. Schließlich kennzeichnet den „Präventionsstaat“ ein folgenreicher Funktionswandel und Funktionsverlust des Gesetzes. Hierbei sind prinzipiell zwei Entwicklungen zu beobachten, die sich keineswegs gegenseitig ausschließen müssen. Im einen Fall tritt das Gesetz als Instrument staatlichen Handelns hinter die Maßnahme zurück, der Staat agiert in einem „Niemandland zwischen Öffentlichem Recht und politischer Faktizität, zwischen Rechtsordnung und Leben“ (Agamben 2004: 8). Dieses „Niemandland“ steht im Mittelpunkt von *Giorgio Agambens* Analyse des „Ausnahmestands“, und seine zentrale These lautet, dass sich „angesichts der unaufhaltsamen Steigerung dessen, was als ‚weltweiter Bürgerkrieg‘ bestimmt worden ist, der Ausnahmestand in der Politik der Gegenwart immer mehr als das herrschende Paradigma des Regierens (erweist)“ (Agamben 2004: 9). Seine exemplarische Form nimmt er im Kampf gegen den internationalen Terrorismus an, in dessen Zuge der Rechtsstaat zum Präventionsstaat umgebaut wird: „Der Staat baut sein Sicherheitssystem nunmehr vor allem jenseits des Strafrechts aus, weil dort dessen strenge Prinzipien zum Schutz des womöglich unschuldigen Individuums nicht gelten und

weil dort Rechtsschutz und Kontrolle im Übrigen schon deshalb nicht funktionieren, weil der Bürger von den Zugriffen meist gar nichts erfährt“ (*Prantl* 2007: 15). Dieses Beispiel lässt sich durchaus generalisieren und in einem allgemeineren Sinne auf den Staat in der „Risikogesellschaft“ anwenden. In seiner extremen Zuspitzung nimmt der Präventionsstaat in der „Risikogesellschaft“ die Form des „Maßnahmenstaates“ an: „Die Risikogesellschaft ist eine katastrophale Gesellschaft. In ihr droht der Ausnahmezustand zum Normalzustand zu werden“ (*Beck* 1986: 31).

Die Alternative hierzu besteht darin, der Logik des Rechtspositivismus folgend auch den Ausnahmetatbestand gesetzlich zu regeln. Damit wird das Problem jedoch nur verschoben, denn auf diese Weise verliert das Gesetz selbst seinen allgemeinen Charakter und mutiert zu dem, was *Ernst Forsthoff* bereits in den 1950er Jahren als „Maßnahme-Gesetz“ (*Forsthoff* 1964) bezeichnet hat: „Das Maßnahmegesetz ist dahin zu kennzeichnen, daß es logisch vom Ziel und Zweck zum Mittel gelangt. Es ist Aktion, die nichts konstituieren soll und kann, sondern Regelungen trifft, die einer Zweckverwirklichung dienen und untergeordnet sind. Das Maßnahmegesetz erwächst deshalb einer bestimmten Situation und steht zu ihr in einem überschaubaren und logisch vollziehbaren Verhältnis“ (*Forsthoff* 1964: 85). *Forsthoff* selbst brachte diese Entwicklung in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wachstum der Staatsaufgaben, konkret: der Expansion des Sozialstaats im 20. Jahrhundert. Mit der Übernahme der Risikovorsorge gegen neuartige zivilisatorische Risiken wird dieses Problem verschärft: „Jedes technisch komplexe und mit der sozialen Umwelt interagierende Vorhaben ist ein ‚Prototyp‘, für den es keine Serie geben wird, für den keine Erfahrungen aus der Vergangenheit existieren und für den daher die gesetzgeberische Pflicht zur Festlegung der Grenze zwischen dem Schutzbereich der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit und dem von jedermann hinzunehmenden Restrisiko je neu aktualisiert wird“ (*Preuß* 1994: 542). In dieser Konstellation, so die Befürchtung, wird die „Ordnungskompetenz des gesetzten Rechts überhaupt“ (*Preuß* 1994: 542) in Frage gestellt.

Ob „Maßnahmenstaat“ oder „Maßnahmegesetz“, die Konsequenz ist in beiden Fällen, dass die Bedeutung von (Einzelfall)-Entscheidungen zunimmt (*Beck/Lau* 2004); und in dem Maße, wie diese Entscheidungen durch das politische System getroffen werden, wird die moderne Gesellschaft zur „politischen Gesellschaft“ (*Greven* 1999). Die Übernahme der Vorsorge gegen die im Prozess reflexiver Modernisierung erzeugten Risiken bedeutet folglich weit mehr als nur die (quantitative) Erweiterung des ohnehin kaum mehr überschaubaren staatlichen Aufgabenspektrums. Mit seiner Mutation zum Präventionsstaat verändert sich der Staat in der Risikogesellschaft grundlegend: er wird funktional entgrenzt und zugleich ändert sich die (rechtliche) Form seiner Aufgabenwahrnehmung.

4. Transnationalisierung: Neue Architekturen des Regierens jenseits des Nationalstaats

Im Prozess reflexiver Modernisierung werden jedoch nicht nur die Aufgaben des modernen Staates neu definiert. Der moderne Staat wird außerdem mit immer mehr Problemen konfrontiert, die sich im nationalen Rahmen nicht lösen lassen und die der internationaler Koordination, Kooperation und Organisation bedürfen (*Zürn* 1998; *Held/McGrew/Goldblatt/Perraton* 1999; *Slaughter* 2004). Dabei sind es gerade die neuen zivilisatorischen Risiken: der globale Klimawandel, der transnationale Terrorismus, die internationalen Fi-

nanzmärkte, etc., durch die ein „kosmopolitisches Moment“ (Beck 2007: 94ff.) für politisches Handeln entstanden ist „Die globalen Risiken sind der Hauptauslöser einer explosiven Transformation, durch die die Konturen der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts sichtbar werden“ (Beck 2007: 107). Hierdurch wurde der Trend zur politischen Transnationalisierung, der bereits nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte, signifikant beschleunigt. In den vergangenen Jahrzehnten wurde der Bestand an internationalen Organisationen kontinuierlich ausgebaut und gestärkt; neue Ebenen des politischen Entscheidens wurden etabliert (Katzenstein 2005); neue Formen des Regierens sowohl zwischen öffentlichen als auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bildeten sich heraus (Grande/König/Pfister/Sterzel 2006); und die Bedeutung privater Akteure bei der Produktion öffentlicher, insbesondere globaler öffentlicher Güter hat zugenommen (Cutler/Haufler/Porter 1999; Hall/Biersteker 2002; Cutler 2003; Porter 2005).

Das Ergebnis dieser Entwicklung ist eine weitreichende *räumliche Rekonfigurierung politischer Herrschaft*. Durch den Prozess der reflexiven Modernisierung wird der Nationalstaat als eine der Basisinstitutionen der Ersten Moderne jedoch nicht aufgelöst, sondern im Hegelschen Sinn „aufgehoben“, er wird in neue Herrschaftsordnungen integriert, in denen sich neue Basisinstitutionen der Zweiten Moderne manifestieren. Die neuen transnationalen Herrschaftsordnungen unterscheiden sich von vormodernen Modellen politischer Herrschaft, aber auch von Konzepten postmoderner Politik dadurch, dass Basisprinzipien politischer Herrschaftsausübung in der Moderne, insbesondere das Prinzip der staatlichen Souveränität, ihre Geltung behalten. Aber sie markieren gleichzeitig einen Epochenbruch in der Entwicklung moderner Gesellschaften, da politische Herrschaft den Nationalstaat transzendiert und seine Souveränität transformiert. Die für den Nationalstaat konstitutive Trennung von Innen und Außen wird aufgehoben, an die Stelle des Nationalstaats trennen neue *kosmopolitische Handlungsräume* und neue transnationale Formen des Regierens.¹¹

Empirisch läßt sich jenseits des Nationalstaats bislang eine große Vielfalt neuer institutioneller Architekturen und Herrschaftsordnungen beobachten, die sich unter anderem dahingehend unterscheiden, wie die einzelnen Ebenen, Institutionen, Arenen und Akteure, die an der politischen Willensbildung, Entscheidungsfindung und Politikimplementierung beteiligt sind, horizontal und vertikal ausdifferenziert und integriert sind. Darunter können insbesondere zwei Typen identifiziert werden, denen meines Erachtens allgemeinere Bedeutung zukommt: *transnationale Politikregime* und *postkoloniale Imperien*. Imperien sind fest integrierte, aber asymmetrische Herrschaftsordnungen, während transnationale Politikregime symmetrisch, aber nur lose integriert sind.

Die Politikwissenschaft hat sich bislang vor allem für neue Formen des symmetrischen, kooperativen transnationalen Regierens interessiert. Der Begriff „transnationale Politikregime“ bezeichnet in diesem Zusammenhang Ensembles von – formellen und informellen – Institutionen, Organisationen, Akteuren, Beziehungen, Normen und Regeln, die an der Erzeugung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen jenseits des Nationalstaats beteiligt sind (Grande 2004). Mit diesem Begriff wird insbesondere auf vier *Problemdimensionen* politischer Institutionenbildung jenseits des Nationalstaats abgestellt: erstens ihre territoriale Reichweite, zweitens die Konstellationen der beteiligten Akteure und Organisationen, drittens die Kriterien ihrer Grenzziehung und viertens ihre institutionelle Komplexität und der Grad ihrer Integration (vgl. Grande et al. 2006). Transnationale Politikregime unterscheiden sich dann von Nationalstaaten einerseits, von Internationalen Organisationen andererseits durch die folgenden *Merkmale*:

- Transnationale *Reichweite*: Sie transzendieren die für das Zeitalter des Nationalstaats konstitutive Trennung von Innen und Außen und integrieren unterschiedliche territoriale Ebenen politischen Handelns ober- und unterhalb des Nationalstaats. Bestandteile transnationaler Politikregime können neben den Nationalstaaten verschiedenste internationale Organisationen, supranationale Formen regionaler Integration und internationale Regime sein. Entsprechend ist die territoriale Reichweite solcher Politikregime in hohem Maße variabel.
- Transnationale *Akteurkonstellationen*: Gleichzeitig integrieren sie unterschiedliche Typen von staatlichen und nicht-staatliche Akteuren, unterschiedlichste Arten nationaler und transnationaler Interessengruppen und sozialer Bewegungen in politische Entscheidungsprozesse. Zumindest für die staatlichen Akteure gilt das Prinzip der formalen Gleichheit, so dass diese in symmetrischen Beziehungen zueinander stehen. Daraus ergeben sich verschiedenartigste Akteurkonstellationen mit einer äußerst variablen Verteilung von Funktionen. Dieses Verständnis des Begriffes „transnational“ ist bewusst weit gefasst und geht über seine übliche Verwendung in der Forschung zu den Internationalen Beziehungen hinaus (Mayntz 2000).
- Funktionale *Konstitutionslogik*: Transnationale Politikregime konstituieren sich auf der Grundlage einer (wie auch immer definierten) funktionalen Problemorientierung, sei es innerhalb einzelner Politikfelder oder politikfeldübergreifend. Ihr gemeinsamer Bezugspunkt sind kollektive Regelungsprobleme. Entsprechend werden transnationale Politikregime primär durch funktionale Problembezüge abgegrenzt und nicht durch territoriale Grenzen. Sie können allerdings unterschiedliche Logiken der Grenzziehung und Begrenzung kombinieren und sich in dieser Hinsicht signifikant unterscheiden.¹²
- Institutioneller *Regime-Charakter*: Transnationale Formen des Regierens zeichnen sich durch eine höchst variable institutionelle Komplexität und die „Nicht-Systemhaftigkeit“ (Mayntz 2000) ihrer Integration aus. Zu ihrem staatstheoretischen Verständnis wesentlich ist, dass in diesen neuen institutionellen Architekturen die Staaten zwar eine wichtige, wenn nicht gar unverzichtbare Rolle spielen, dass ihnen aber „im Ganzen der staatliche Charakter aus guten Gründen fehlt“ (Habermas 2004: 134; Hervorhebung im Original). Zugespielt formuliert: Sie werden aus Staaten – aber nicht nur aus Staaten – gebildet, aber sie sind selbst keine Staaten. Der Grad der institutionellen Komplexität und die Art der Integration solcher Regime sind folglich Schlüsselvariablen zur Analyse transnationaler Formen des Regierens.

Die Theorie reflexiver Modernisierung geht davon aus, dass gerade diese neuen transnationalen Formen des Regierens im Prozess der reflexiven Modernisierung moderner Staatlichkeit eine herausragende Rolle spielen (vgl. Grande 2004). Sie nimmt zum einen an, dass es sich bei diesen pluralen, vernetzten Arenen politischer Herrschaft um neue Formen des *Regierens* im Sinne der Erzeugung kollektiv verbindlicher Entscheidungen über kollektive ökonomische, soziale und politische Probleme handelt; und sie behauptet zweitens, dass gerade *diese* Formen des Regierens, diese neuen transnationalen Netzwerke verteilter Macht, das charakteristische Merkmal der politischen Herrschaftsordnung der Zweiten Moderne darstellen. Kurz: Im Prozeß der Globalisierung mutiert der moderne Staat zum „transnationalen Kooperationsstaat“ (Beck 2005).¹³

Im Hinblick auf die grundlegenden Prinzipien moderner Staatlichkeit ist entscheidend, dass die neuen Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats das Souveränitäts-

prinzip nicht außer Kraft setzen. Das Souveränitätsprinzip wird transformiert und auf eine neuartige Weise institutionalisiert. Genau das meint reflexive Modernisierung von Staatlichkeit. Durch das Teilen innerer und das Zusammenfügen äußerer Souveränität wird die Souveränität nicht zerstört, aber ihre Komplexität nimmt zu: die absolute Souveränität im Sinne von *Bodin* und *Hobbes* wird zur „komplexen Souveränität“ (*Grande/Pauly* 2005). Auf diese Weise wird es möglich, das Konzept der Souveränität auch jenseits des modernen Nationalstaats anzuwenden und auf neuartige Formen des transnationalen Regierens zu übertragen. Dabei zeigt sich, dass auch die neuen transnationalen Politikregime dominiert werden durch das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität. Die Souveränitätsansprüche ihrer Mitgliedstaaten prägen ihre Akteurkonstellationen, institutionellen Architekturen und Entscheidungsverfahren.¹⁴ Das gilt auch für die EU mit ihrer eigentümlichen Kombination von supranationalen und intergouvernementalen Organisationsprinzipien (*Tömmel* 2003; *Beck/Grande* 2004).

Aus der vorherrschenden Perspektive der politikwissenschaftlichen IB-Forschung sind diese neuen Formen des Regierens ein nicht nur empirisch besonders interessanter, sondern auch ein normativ besonders wünschenswerter Typus politischer Herrschaft. Aufgrund ihrer nicht-hierarchischen Struktur und ihrer starken Konsensorientierung besitzen sie eine große Affinität zu Formen des „verhandelnden Staates“ und des „kooperativen Staates“, wie sie aus der politikwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungslehre hinlänglich bekannt sind (vgl. *Ritter* 1978; *Benz* 1994; *Voigt* 1995) und wie sie auch im Kontext der Theorie reflexiver Modernisierung bereits frühzeitig rezipiert wurden (vgl. *Beck* 1993: 214-219). Über all dem gerät leicht aus dem Blick, dass im Prozess reflexiver Modernisierung noch ein weiterer neuer Typus politischer Herrschaft entstehen könnte, nämlich *postkoloniale Imperien*. Dabei handelt es sich nicht um ein Wiederaufleben des kolonialen Imperialismus des 19. Jahrhundert.¹⁵ Die neuen Ordnungsformen, die im Prozess reflexiver Modernisierung gebildet werden, müssen zwar als Imperien begriffen werden, weil es sich um asymmetrische, aber fest integrierte Herrschaftsgebilde handelt, die einer expansiven Herrschaftslogik unterliegen. Aber diese neuen Imperien unterscheiden sich doch in zwei wesentlichen Aspekten von früheren Formen des Imperialismus. Zum einen sind ihre konstitutiven Elemente allesamt souveräne Staaten, und zum anderen erfolgt ihre Bildung und interne Integration nicht über Eroberung, Gewalt und Zwang, sondern durch freiwillige Mitgliedschaft, Recht und Konsens. Exemplarisch repräsentiert wird dieses Modell eines postkolonialen, kosmopolitischen Imperiums derzeit durch Europa (vgl. *Beck/Grande* 2004; *Zielonka* 2006).

Wenn man diese Entwicklungen bündelt und in einen Zusammenhang mit der Veränderung von Staatsaufgaben bringt, dann zeigt sich, dass die Transformation moderner Staatlichkeit im Prozess reflexiver Modernisierung paradoxe Züge annimmt. Meine nächste These lautet deshalb: *Während die gesellschaftlichen Anforderungen an staatliches Handeln mit dem Wandel zum Präventionsstaat in einem totalisierenden Sinne zunehmen, nimmt die Bedeutung des Staates als (mehr oder weniger exklusiver) Form der Leistungserbringung ab.* Der Nationalstaat verliert sein Monopol auf die kollektiv verbindliche Entscheidungsfindung und die Produktion öffentlicher Güter.

5. (Neben-)Folgen: Subpolitik und die Ambivalenzen reflexiver Modernisierung

Reflexive Modernisierung ist, darauf muss an dieser Stelle noch einmal hingewiesen werden, „ungesteuerte“ Modernisierung; sie wird durch die nicht-intendierten Folgen gesellschaftlichen Handelns ausgelöst und beschleunigt und lässt sich nicht durch absichtsvolle, rationale Planung umsetzen. „Als Motor des Gesellschaftswandels gilt nicht länger die Zweckrationalität, sondern die Nebenfolge: Risiken, Gefahren, Individualisierung, Globalisierung“ (Beck 1996a: 40). Daraus folgt, dass „die Risikogesellschaft keine Option [ist], die im Zuge politischer Auseinandersetzungen gewählt oder verworfen werden könnte. Sie entsteht im Selbstlauf verselbständigter, folgenblinder, gefahrenrauber Modernisierungsprozesse. Diese erzeugen in der Summe und Latenz Selbstgefährdungen, die die Grundlagen der Industriegesellschaft in Frage stellen, aufheben, verändern“ (Beck 1993: 36). Aus dieser Perspektive kann auch der Prozess politischer Institutionenbildung als „politische Ordnungsbildung wider Willen“ verstanden werden, wie dies Zürn u.a. (2007) mit Blick auf die institutionellen Dynamiken in den internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg programmatisch skizzierten. Wohin führt dieser Prozess reflexiver Modernisierung des Staates dann aber und welche Rolle spielen hierbei noch (politische) Akteure? Wie kann man das Nebenfolgen-Argument verbinden mit politischem Handeln? Zur Beantwortung dieser Frage möchte ich abschließend drei Aspekte des Prozesses reflexiver Modernisierung skizzieren, die im Kern dessen *politische Qualität* ausmachen.

1. Wichtig ist zunächst, dass der Prozess der reflexiven Modernisierung neuartige Konflikte und Widerstände erzeugt. Erst durch solche Konflikte und Widerstände werden (Neben)Folgen des Modernisierungsprozesses problematisiert und gesellschaftlich thematisiert. Hierbei ist es sinnvoll, zwischen zwei Arten von Konflikten und Widerständen zu unterscheiden, die ich als *Widerstände erster Ordnung* und *Widerstände zweiter Ordnung* bezeichnen möchte. *Widerstände erster Ordnung* werden erzeugt durch die „Angst“ vor neuen zivilisatorischen „Großrisiken“, dem GAU eines Kernkraftwerks, der Klimakatastrophe, terroristischen Anschlägen. Es ist die „Gegenmacht der Gefahr“ (Beck 2007: 86), die außerhalb der bestehenden politischen Institutionen neue politische Akteure, neue politische Handlungsformen und neue politische Arenen entstehen läßt. Die wichtigsten Träger dieser Konflikte und Widerstände sind zivilgesellschaftliche Bewegungen, die in der Theorie reflexiver Modernisierung eine Schlüsselstellung einnehmen. All dies wurde von Ulrich Beck in seinem Konzept der „Subpolitik“ gebündelt (vgl. Beck 1993: 149-171). Diese Konflikte und Widerstände entstehen zwar außerhalb der bestehenden Institutionen, sie tragen aber dazu bei, dass die politischen Basisinstitutionen der Ersten Moderne unter Druck geraten und transformiert werden.

An genau diesem Punkt entzündet sich nun ein anderer Typus von Konflikt und Widerstand, *Widerstände zweiter Ordnung*. Dies sind Konflikte um die konkrete Form und die Reichweite institutioneller Transformationen und um die Verteilung der sozialen Kosten dieses Wandlungsprozesses. Die Konfliktgegenstände sind in diesem Fall ebenso vielfältig wie die Orte ihrer Artikulation und ihre jeweiligen politischen Träger. Diese Widerstände können sich gegen die WTO und den europäischen Integrationsprozeß, gegen die Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte, die Reform des Sozialstaats, die Einbürgerung von Migranten und vieles andere mehr richten. Sie finden nicht nur außerhalb, sondern auch in-

nerhalb der etablierten politischen Institutionen statt; sie werden nicht nur von zivilgesellschaftlichen Bewegungen getragen, sondern auch von alten und neuen politischen Parteien; und sie haben ein breites Spektrum neuer ideologischer Positionen generiert.¹⁶ Durch diese Konflikte und Widerstände wurden die politischen Räume und Konfliktstrukturen in den westeuropäischen Gesellschaften in den vergangenen zwanzig Jahren grundlegend transformiert (vgl. *Kriesi et al.* 2006, 2008), und sie führten gleichzeitig zu einer gewissen Politisierung trans- und supranationaler Institutionen (vgl. *Zürn et al.* 2007).

2. Wie beeinflussen diese Konflikte und Widerstände den Prozess reflexiver Modernisierung? Handelt es sich dabei lediglich um die Begleitgeräusche eines strukturellen Wandlungsprozesses, oder können sie Verlauf und Inhalt dieses Prozesses tatsächlich beeinflussen? Den Schlüssel zur Beantwortung dieser Fragen liefert das Konzept des „*Meta-Machtspiels*“. Diesem Konzept liegt die Unterscheidung zwischen „regelgeleiteter“ und „regelverändernder“ Politik zugrunde (*Beck* 1993: 206f., 2002: 20ff.). Die transformative Qualität und Kapazität des Prozesses reflexiver Modernisierung besteht in diesem Zusammenhang darin, dass die bestehenden Spielregeln und institutionellen Arrangements der Politik in Frage gestellt werden und neu formuliert und konzipiert werden müssen. Genau dies ist dann mit „Meta-Machtspiel“ gemeint: die Festlegung neuer Spielregeln und institutioneller Arrangements in einem konfliktreichen gesellschaftlichen Machtkampf. Indem sie die bestehenden Spielregeln und institutionellen Arrangements grundsätzlich in Frage stellen, kommt den Konflikten und Widerständen erster Ordnung die Funktion zu, das „Meta-Machtspiel“ reflexiver Modernisierung zu eröffnen; über den konkreten Verlauf und das Ergebnis dieses Machtspiels entscheiden aber die Konfliktkonstellationen und Widerstandspotenziale, die im weiteren Verlauf durch den Prozess reflexiver Modernisierung selbst produziert werden.

Das Konzept des „Meta-Machtspiels“ ist durchaus vereinbar mit dem Argument des Gesellschaftswandels durch nicht-intendierte Nebenfolgen. Das Nebenfolgentheorem unterstellt ja nicht, dass gesellschaftliche Akteure in diesem Transformationsprozeß keine Rolle spielen, es behauptet lediglich, dass dieser Prozess nicht intentional ausgelöst und seine Folgen nicht rational geplant wurden. Im Kern impliziert es eine Konstellation, in der strategisch handelnde Akteure eine zentrale Rolle spielen, die Folgen ihres Handelns aber nicht intendiert sind. Dieses Konzept der nicht-intentionalen, „emergenten“ Strategien (*Mintzberg/McHugh* 1985) unterscheidet sich zum einen von den gängigen Rational-Choice-Modellen, in denen politische Institutionen das intendierte Ergebnis rational-strategischen Handelns sind, aber auch von Modellen der organisierten Anarchie, in denen nicht nur die Folgen des Handelns nicht-intendiert sind, sondern auch angenommen wird, dass die Akteure bestenfalls begrenzt strategisch rational handeln.

Diese Präzisierung bildet die konzeptionelle Grundlage, um die Arena der „Subpolitik“ und die Aktivitäten „zivilgesellschaftlicher Akteure“ als unverzichtbare Agenten des Wandels systematisch in die Theorie reflexiver Modernisierung einzuführen. Ihre Funktion besteht zum einen darin, diesen Prozess zu aktivieren und voranzutreiben; sie spielen zum anderen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, ihn in die „richtigen“ Bahnen zu lenken. Wo zivilgesellschaftliche Akteure zu schwach sind, um diese Rolle wirkungsvoll zu spielen, dort erzeugt der Prozess reflexiver Modernisierung unvermeidlich Deformationen (vgl. *Beck/Grande* 2004: Kap. 5).

3. Dies führt zu einem letzten, oftmals unterschätzten Aspekt des Prozesses reflexiver Modernisierung: seine *prinzipielle Offenheit* und *strukturelle Ambivalenz*. Zunächst: Die

derzeit beobachtbare Transformation moderner Gegenwartsgesellschaften ist ein offener Prozess, der in ganz unterschiedliche Richtungen verlaufen kann. Die Theorie reflexiver Modernisierung ist weder auf ein bestimmtes Ergebnis festgelegt, noch erhebt sie den Anspruch, ein solches Ergebnis zu prognostizieren. Sie ist nicht per se ein „neoliberales“ Programm, wie dies die linke Kritik immer wieder behauptet, sie läuft aber auch nicht einfach und eindeutig auf die Vollendung des Projekts der Moderne als „kosmopolitisches“ Projekt hinaus, wie dies von manchem erhofft wird. Welche Richtung der Prozeß reflexiver Modernisierung einschlägt und welche gesellschaftlichen Folgen er hat, hängt entscheidend von gesellschaftlichen und politischen Kräftekonstellationen, Koalitionsoptionen und -strategien, institutionellen Gelegenheitsstrukturen, öffentlichen Thematisierungschancen und anderem mehr ab (vgl. insbes. *Beck* 2002).

Hinzu kommt, dass die „Modernisierung der Moderne“ auch in normativer Hinsicht höchst ambivalent ist. Die für moderne Gesellschaften grundlegende Ambivalenz von Freiheit und Zwang (vgl. *Wagner* 1995) wird im Prozess reflexiver Modernisierung nicht aufgelöst zugunsten eines zwanglosen Reiches der Freiheit – die Ambivalenz wird selbst reflexiv gewendet. *Ulrich Beck* und *Elisabeth Beck-Gernsheim* (1994) brachten diese Ambivalenz im Zusammenhang mit dem Prozess der Individualisierung auf den Begriff der „riskanten Freiheiten“; die Mutation des modernen Staates zum Präventionsstaats als Folge neuer zivilisatorischer Risiken bringt eine andere Spielart dieser Ambivalenz zum Vorschein: *riskante Zwänge*. Der Staat wird mit neuen Handlungszwängen konfrontiert, die die Gefahr in sich bergen, dass die individuellen Freiheitsräume und Wahlmöglichkeiten nicht erweitert, sondern ganz im Gegenteil drastisch beschränkt werden. Die „Kinder der Freiheit“ drohen zu Opfern des neuen Präventionsstaats zu werden.

Das normative Dilemma reflexiver Modernisierung moderner Staatlichkeit, das hier zum Vorschein kommt, ist offensichtlich und es ist offensichtlich unaufhebbar: Während im Bereich der Klimapolitik der gesellschaftliche Handlungsdruck vielfach normativ positiv bewertet wird, gelten die Einschränkungen von individuellen Freiheitsrechten, wie sie durch den Präventionsstaat bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus exekutiert werden, als äußerst bedenklich. Aber hierbei handelt es sich, so meine abschließende *These*, um zwei Seiten der gleichen Medaille. In beiden Fällen haben wir es mit neuen Formen des Präventionsstaats zu tun, in beiden Fällen reagiert der Staat auf neue Gefährdungen der „Weltrisikogesellschaft“, und in beiden Fällen folgt sein Handeln der gleichen Logik. Durch den Prozess reflexiver Modernisierung gerät der Staat also in eine prekäre Lage – in funktionaler, territorialer und in normativer Hinsicht. Die politikwissenschaftliche Staatsforschung wäre deshalb gut beraten, diesen Prozess, seine Ursachen, Triebkräfte und Folgen, ernster zu nehmen, als sie dies bislang getan hat.

Anmerkungen

- * Exemplarisch hierfür Wolfgang Reinhard, der seine beeindruckende Gesamtdarstellung der Geschichte der Staatsgewalt in Europa mit der Feststellung schließt: „Der moderne Staat, der sich in vielen hundert Jahren in Europa entwickelt und durch die europäische Expansion über die Welt verbreitet hat, existiert nicht mehr“ (Reinhard 1999: 535).
- 2 Vgl. insbesondere Beck 1986, 1993, 1997, 2002, 2004, 2007; Beck/Beck-Gernsheim 1994, 2002; Beck/Giddens/Lash 1996; Beck/Grande 2004; Beck/Sznaider 2006.
- 3 Vgl. u.a. Beck/Bonß 2001; Beck/Lau 2004; Pofnerl/Sznaider 2004; Soziale Welt 2005; Böschen/Kratzer/May 2006.
- 4 Vgl. insbesondere Giddens 1990, 1994; Lash 1996; Lash/Szerszynski/Wynne 1996.
- 5 In den Arbeiten von Beck u.a. ist in diesem Zusammenhang auch von „Basisprämissen“ und „Basisselbstverständlichkeiten“ der Moderne die Rede.
- 6 Genauer: der „keynesian welfare national state“ (Jessop 2002: Kap. 2).
- 7 Beides wird von der vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Staatstätigkeitsforschung in der Regel übersehen, da diese zum einen auf die klassischen Kernbereiche des Sozialstaats fixiert ist und sich bei deren Analyse zum anderen primär auf finanzielle Aspekte konzentriert. Die Staatsquote und der Umfang der Sozialausgaben sind ihre wichtigsten Meßblatten zur Analyse des Wandels von Staatsaufgaben. Einem solchen Ansatz müssen neue Tätigkeitsbereiche des Staates wie die Risikoregulierung allein schon deshalb entgehen, da sich der Staat in diesen anderer, nicht-monetärer Instrumente bedient.
- 8 Bezogen auf naturwissenschaftliche Forschungspraxis hieße dies: Die Gesellschaft würde zum Labor (Krohn/Küppers 1989).
- 9 Und auf genau diese – aber nur diese – Begrenzung reagiert das Programm der (Binnen-)„Modernisierung des Staates“. Ein solches Programm kann darauf bezogen dann zwei Spielarten ausbilden: Es kann entweder diese ökonomischen Begrenzungen instrumentalisieren und das staatliche Handeln der ökonomischen Rationalität unterwerfen – dies ist die Strategie des New Public Management; oder es kann versuchen, diese Begrenzungen durch die Restrukturierung des Staates so weit wie möglich hinauszuschieben – dies ist die von Naschold, Jann und anderen vorgeschlagene Alternative.
- 10 Auch bei der Bewertung des „Restrisikos“ von Kernkraftwerken spielen (Bau- und Entsorgungs-)Kosten und (Strom-)Preise nur eine untergeordnete Rolle. Nicht von ungefähr wird derzeit für den Neubau von Kernkraftwerken in Deutschland nicht mit ökonomischen, sondern mit ökologischen Argumenten gekämpft. Gleichzeitig werden in der Klimaschutzdebatte zunehmend ökonomische Argumente angeführt, um frühzeitige Klimaschutzmaßnahmen zu rechtfertigen. Beispielhaft hierfür ist der Stern-Report (Stern 2006).
- 11 In methodologischer Hinsicht erfordert dies einen Wechsel der wissenschaftlichen Beobachterperspektive von dem bislang in der empirischen Staats- und Verwaltungsforschung dominierenden „methodologischen Nationalismus“ zu einem „methodologischen Kosmopolitismus“ (vgl. Beck 2002: 50ff.; Zürn 2001).
- 12 Damit ist keineswegs gesagt, dass die neuen transnationalen Architekturen des Regierens auch in der Lage sind, diese Probleme effektiv und effizient zu lösen, es wird nicht einmal angenommen, dass die Regelungsprobleme, die im Prozeß reflexiver Modernisierung erzeugt werden, überhaupt politisch lösbar sind. Vielleicht ist ja Vorstellung, der Staat müsse gesellschaftliche Probleme lösen, selbst eine zutiefst Erst-Moderne.
- 13 Wohlgemerkt: Mit diesem Begriff sind Transformationen des modernen Staates gemeint, die sich auf die Reichweite (transnational statt national) und auf die Struktur der Herrschaftsbeziehung (kooperativ statt hierarchisch) beziehen. Damit soll nicht die neue transnationale Herrschaftsordnung im Ganzen bezeichnet werden.
- 14 Für den Bereich der Finanz- und Steuerpolitik vgl. hierzu König 2008.
- 15 Diesem Fehlschluß unterlag die inzwischen wieder abgeflaute Diskussion um ein neues US-amerikanisches Imperium (vgl. hierzu Speck/Sznaider 2003; Münkler 2005).
- 16 Für die Globalisierungskritik vgl. exemplarisch Leggewie (2003).

Literatur

- Agamben, Giorgio*, 2004: Ausnahmezustand. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich*, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich*, 1993: Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich*, 1996a: Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne, in: *Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott* Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 19-112.
- Beck, Ulrich*, 1996b: Wissen oder Nicht-Wissen. Zwei Perspektiven „reflexiver Modernisierung“, in: *Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott* Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 289-315.
- Beck, Ulrich*, 1997: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus, Antworten auf die Globalisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich*, 2002: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich*, 2004: Der kosmopolitische Blick. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich*, 2005: World Risk Society and the Changing Foundations of Transnational Politics, in: *Grande, Edgar/Pauly, Louis W.* (Hrsg.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the 21st Century*. Toronto: University of Toronto Press, S. 22-47.
- Beck, Ulrich*, 2007: Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth* (Hrsg.), 1994: Riskante Freiheiten – Individualisierung in modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth*, 2002: Individualization. London: Sage.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang* (Hrsg.), 2001: Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang/Lau, Christoph*, 2001: Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme, in: *Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang* (Hrsg.), *Die Modernisierung der Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 11-59.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott*, 1996: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar*, 2004: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Lau, Christoph* (Hrsg.), 2004: Entgrenzung und Entscheidung. Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Sznaider, Natan*, 2006: Unpacking cosmopolitanism for the social sciences – a research agenda. *British Journal of Sociology* 57 (1), S. 1-23.
- Bell, Daniel*, 1976: *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books.
- Benz, Arthur*, 1994: *Die kooperative Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Blanke, Bernhard/Hilbert, Josef*, 2000: *Sozialstaat im Wandel. Herausforderungen – Risiken – Chancen – neue Verantwortung*. Düsseldorf: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Böschen, Stefan/Kratzer, Nick/May, Stefan* (Hrsg.), 2006: *Nebenfolgen. Analysen zur Konstruktion und Transformation moderner Gesellschaften*. Weilerswist: Velbrück.
- Cooper, Robert*, 2003: *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books.
- Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Michael*, 1999: *Private Authority and International Affairs*. Albany: Suny Press.
- Cutler, Claire*, 2003: *Private Power and Global Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Denninger, Erhard*, 1988: Der Präventions-Staat. In: *Kritische Justiz*, S. 1-15.
- Ellwein, Thomas*, 1993: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- ForsthoFF, Ernst*, 1964: Über Maßnahme-Gesetze. In: ders., *Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950-1964*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 78-98 (erstmalig 1955).

- Foucault, Michel*, 2004: *Geschichte der Gouvernementalität Bd. 1: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Giddens, Anthony*, 1990: *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony*, 1994: *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Grande, Edgar*, 2001: Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaats. Vorüberlegungen zur reflexiven Modernisierung moderner Staatlichkeit, in: *Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang* (Hrsg.), *Die Modernisierung der Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 261-275.
- Grande, Edgar* 2004: Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime – Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung, in: *Beck, Ulrich/Lau, Christoph* (Hrsg.), *Entgrenzung und Entscheidung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 384-401.
- Grande, Edgar*, 2006: *Cosmopolitan Political Science*, in: *British Journal of Political Science* 57(1), S. 87-111.
- Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter*, 2004: Nationaler politischer Wandel in entgrenzten Räumen, in: *Beck, Ulrich/Lau, Christoph* (Hrsg.), *Entgrenzung und Entscheidung. Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 402-420.
- Grande, Edgar/König, Markus/Pfister, Patrick/Sterzel, Paul*, 2006: Politische Transnationalisierung: Die Zukunft des Nationalstaats – Transnationale Politikregime im Vergleich, in: *Schirm, Stefan* (Hrsg.), *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, S. 119-145.
- Grande, Edgar/Pauly, Louis W.* (Hrsg.), 2005: *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the 21st Century*. Toronto: Toronto University Press.
- Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), 1997: *Modernisierung des Staates? Schriftenreihe Staatslehre und politische Verwaltung Bd. 1*. Baden-Baden: Nomos.
- Greven, Michael T.*, 1999: *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Guéhenno, Jean-Marie*, 1994: *Das Ende der Demokratie*. München: Artemis & Winkler.
- Habermas, Jürgen*, 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance. In: ders., *Der gesplante Westen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 113-193.
- Häfele, Wolf*, 1974: Hypotheticality and the pathfinder role of nuclear energy. In: *Minerva* 12, S. 303-322.
- Hall, Rodney Bruce/Biersteker, Thomas J.* (Hrsg.), 2002: *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio*, 2000: *Empire*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton Jonathan*, 1999: *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hintze, Otto*, 1970: *Wesen und Wandlung des modernen Staates*. In: ders., *Staat und Verfassung*. 3. Auflage. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 470-496.
- Jessop, Bob*, 2002: *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Katzenstein, Peter J.*, 2005: *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- Knight, Frank H.*, 1921: *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Augustus M. Kelley (erstmalig 1921).
- König, Markus*, 2008: *Transnationale Steuer- und Fiskalpolitik*. Diss.: TU München.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschier, Simon/Frey, Timotheos*, 2006: Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. In: *European Journal of Political Research* 45(6), S. 921-956.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschier, Simon/Frey, Timotheos*, 2008: *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press (im Erscheinen).
- Krohn, Wolfgang/Weyer, Johannes*, 1989: Die Gesellschaft als Labor. Die Erzeugung sozialer Risiken durch riskante Forschung. In: *Soziale Welt* 40, S. 349-373.
- Lash, Scott*, 1996: Reflexivität und ihre Doppelungen: Struktur, Ästhetik und Gemeinschaft, in: *Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott*, *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 195-286.

- Lash, Scott/Szerszynski, Bronislaw/Wynne, Brian* (Hrsg.), 1996: Risk, environment and modernity: Towards a new ecology. London: Sage.
- Leggewie, Claus*, 2003: Die Globalisierung und ihre Gegner. München: C.H. Beck.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael* (Hrsg.), 2006a: Transformationen des Staates? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Leibfried, Stefan/Zürn, Michael*, 2006b: Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: dies. (Hrsg.), Transformationen des Staates? Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 19-65.
- May, Stefan*, 2007: Sicherheit – Prävention – neue Risiken. Zum Wandel moderner Staatlichkeit und ihrer rechtlicher Handlungsformen, in: Vorgänge 46, S. 92-109.
- Mayntz, Renate*, 2000: Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. MPIfG Discussion Paper 00/3. Köln.
- Mintzberg, Henry/McHugh, Alexandra*, 1985: Strategy Formation in an Adhocracy, in: Administrative Science Quarterly 30, S. 160-197.
- Münkler, Herfried*, 2005: Imperien. Berlin: Rowohlt.
- Naschold, Frieder*, 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin: Ed. Sigma.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen: Leske + Budrich.
- Osborne, David/Gabler, Ted*, 1992: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Peters, B. Guy/Savoie, Donald J.* (Hrsg.), 2000: Governance in the Twenty-first century. Revitalizing the Public Service. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Poferl, Angelika/Sznaider, Natan* (Hrsg.), 2004: Ulrich Becks kosmopolitisches Projekt. Auf dem Weg in eine andere Soziologie. Baden-Baden: Nomos.
- Porter, Tony*, 2005: The Private Production of Public Goods: Private and Public Norms in Global Governance, in: *Grande, Edgar/Pauly, Louis W.* (Hrsg.), Complex Sovereignty: The Reconstitution of Political Authority in the 21st Century. Toronto, University of Toronto Press, S. 217-237.
- Prantl, Heribert*, 2007: Der große Rüssel. Jeder Bürger wird zum Ausländer im eigenen Land: Vom Umbau des Rechtsstaats in einen Präventionsstaat. In: Süddeutsche Zeitung, 21./22. April 2007, S. 15.
- Preuß, Ulrich K.*, 1994: Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos, S. 523-551.
- Reinhard, Wolfgang*, 1999: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: C.H. Beck.
- Ritter, Ernst-Hasso*, 1978: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des Öffentlichen Rechts 1004, S. 389-413.
- Salamon, Lester M.* (Hrsg.), 2002: The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Shaw, Martin*, 2000: Theory of the global state. Globality as unfinished revolution. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter, Anne-Marie*, 2004: A New World Order. Princeton: Princeton University Press.
- Sørensen, Georg*, 2004: The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Soziale Welt, 2005: Themenheft „Theorie und Empirie reflexiver Modernisierung“, 56(2/3).
- Speck, Ulrich/Sznaider, Natan* (Hrsg.), 2003: Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung. München: DVA.
- Stern, Nicholas*, 2006: Stern Review on the Economics of Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tömmel, Ingeborg*, 2003: Das politische System der EU. München: Oldenbourg.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), 1995: Der kooperative Staat. Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, Peter*, 1995: Soziologie der Moderne. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wehling, Peter*, 2006: Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens. Konstanz: UVK.
- Zielonka, Jan*, 2006: Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union. Oxford: Oxford University Press.

- Zürn, Michael*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael*, 2001: Politik in der postnationalen Konstellation. Über das Elend des methodologischen Nationalismus, in: *Landfried, Christine* (Hrsg.), Politik in einer entgrenzten Welt. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, S. 181-202.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Karin*, 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14(1), S. 129-164.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Edgar Grande, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Oettingenstr. 67, 80538 München
E-Mail: grande@lrz.uni-muenchen.de