

Transnationale Risikogesellschaft versus ökonomischer, lokaler Patriotismus

1. Die verschwindenden Sicherheiten der Ersten Moderne

Auf den ersten Blick scheint sich in den letzten Jahrzehnten in unserer Gesellschaft kaum etwas verändert zu haben: Die Kernfamilie existiert weiter, wir leben nach wie vor in Arbeitsgesellschaften und sind Bürger von Nationalstaaten. Ein genauerer Blick aber zeigt, dass sich fast alles verändert hat, dass fast alles uneindeutiger, ambivalenter, widersprüchlicher geworden ist. Die institutionelle Ordnung der industriegesellschaftlichen Moderne war am Prinzip des Entweder-Oder, an feststehenden Grenzen, Unterscheidungen und Dichotomien orientiert. Entweder wir oder die anderen, global oder national, Organisation oder Markt, Familie oder Nicht-Familie, Arbeit oder Freizeit, Krieg oder Frieden. Genau dies ermöglichte die eindeutige Zuschreibung und Legitimation von Macht, Kompetenz und Verantwortlichkeit. Unter den Bedingungen der reflexiven Moderne scheint dieses Ordnungsprinzip des Entweder-Oder, der exklusiven Unterscheidung, in Frage zu stehen und durch das Prinzip des Sowohl-als-auch überlagert zu werden. Institutionelle Grenzen werden unscharf, mehrdeutig und ungewiss. Dies lässt sich an vielen Phänomenen zeigen, von den Bereichen Wissenschaft und Technik, über soziale Zugehörigkeiten, Lebensstile und Biografieformen, die Arbeitsorganisation, Kapitalverflechtungen, Unternehmensformen bis hin zu Staat und Politik im globalen Bezugfeld. Auf die Vielfalt dieser Entgrenzungsprozesse soll hier nicht im Einzelnen eingegangen werden.

Als ein wichtiges Ergebnis unserer Forschungen im Münchener und Augsburger DFG-Sonderforschungsbereich 536, in dem wir diese Phänomene untersuchen, soll hier nur folgender allgemeiner Sachverhalt herausgehoben werden: Dass die alten Grenzen und Dichotomien der modernen Gesellschaft unscharf, porös oder gleichsam verflüssigt werden, enthebt die institutionellen Entscheidungsträger nicht der Notwendigkeit, über neue provisorische, pragmatische Abgrenzungen zu entscheiden. Je unklarer die alten kategorialen Grenzen und je schwieriger ihre Begründung, desto notwendiger wird es, eine oder mehrere Grenzziehungen neu zu wählen, wie vorläufig dieses boundary management auch immer sein

mag. Die Krise und das Versagen der Entweder-oder-Logik der industriegesellschaftlichen Moderne können nicht gleichsam in einer Attitüde postmoderner oder neoliberaler Resignation hingenommen werden, da sie letztlich institutionelles Handeln und Entscheiden lähmen.

2. Ambivalenzen und Widersprüche der Zweiten Moderne

Das Thema dieses Panels, „Transnationale Risiko- und Technologiegesellschaft versus ökonomischer, lokaler Patriotismus“, beschreibt ziemlich genau ein derartiges Entscheidungsdilemma. Es bezieht sich auf zwei Formen einer Modernisierungsdynamik, nämlich die Globalisierung einerseits und die Entwicklung der Risikogesellschaft andererseits, die die Modernitätsformel der einfachen, Ersten Moderne in Frage stellen. Der Nationalstaat war gleichsam die Standardform politischer Herrschaft in dieser Ersten Moderne, nämlich eine „historisch gewachsene Konfiguration von Normen und Institutionen, durch die es gelungen ist, moderne Gesellschaften dauerhaft und eindeutig politisch zu integrieren und in diesen kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen“ (Beck/Grande:55).

Die Globalisierung von Märkten, Technologien, Sicherheitsrisiken und kulturellen Zugehörigkeiten untergräbt nun die Handlungsfähigkeit nationaler Politik. Die kollektiven Probleme, mit denen der Nationalstaat konfrontiert wird und an deren Lösung er gemessen wird, überschreiten inzwischen seine territorial begrenzten Interventions- und Regulierungsmöglichkeiten. Damit gerät staatliches Handeln in den erwähnten Konflikt. Entweder man akzeptiert die globalen Weltmarktbedingungen und überlässt die Lösung kollektiver Probleme dem Markt und dem Machtspiel transnationaler Akteure. Dies würde bedeuten, dass nationalstaatliche Politik auf einen Teil der Möglichkeiten gesellschaftlicher Steuerung und Selbsteinwirkung verzichtet und sich Wohlstandsgewinne durch freien Handel und Wettbewerb erhofft. Oder man versucht, nationale Industriestandorte vor eben diesem Wettbewerb durch protektionistische Maßnahmen zu schützen. Nun mag es Situationen geben, in denen ein vorübergehender Protektionismus von Nutzen ist, wie etwa im Fall der malaysischen Kapitalexporthkontrollen im Jahre 1998. Dauerhafte „Formen des Protektionismus aber würden die armen Länder nicht fördern und die reichen in einander bekriegende Handelsblöcke treiben“ (Giddens:30).

Dieses Dilemma nationalstaatlicher Politik entspricht den Ambivalenzen, wie sie generell durch Entgrenzungsprozesse hervorgerufen werden. Ambivalenz erzeugt Unsicherheit, ob es sich um die unscharf gewordenen Grenzen von Familien, Unternehmen oder Staaten handelt. Die Reaktionen auf dieses Problem variieren beträchtlich. Dabei lassen sich zwei Möglichkeiten unterscheiden: Institutionen können einerseits versuchen, gleichsam wider besseres Wissen, die alte Logik des „Entweder-Oder“ offensiv zu bestätigen. Man könnte dies als den Fundamentalismus der Ersten Moderne bezeichnen. Institutionen können aber auch versuchen, komplexe reflexive Lösungen zu entwickeln, die den neuen Ungewissheiten und Anforderungen gerechter werden. Das gilt für Familienmodelle ebenso wie für flexible Organisationsnetze, aber auch für Versuche, das internationale Recht, die UNO und andere internationale Institutionen zu reformieren und zu stärken. Letztlich handelt es sich bei diesen beiden grundsätzlichen Alternativen um unterschiedliche Vorstellungen über Wege und Werte im Projekt der Moderne angesichts der Selbstgefährdung der Modernität.

Das „boundary management“, auf das die zweite Alternative abzielt, hebt alte Grenzziehungen nicht auf, sondern integriert sie typischerweise in eine Pluralität flexibler, pragmatisch bestimmter Abgrenzungen. War die Erste Moderne noch gekennzeichnet durch das Zusammenfallen der Grenzen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, so zeigt sich heute ein anderes Bild. Nationen sind nur noch zu einem Teil selbstbestimmte Schicksalsgemeinschaften, da wichtige Problemsphären häufig die nationalen Grenzen überschreiten (Streeck:46/47). Kulturelle Zugehörigkeiten, wirtschaftliche Handlungsräume und die Fähigkeiten staatlicher Verpflichtung fallen nicht mehr zusammen, sondern beziehen sich auf unterschiedliche territoriale Räume. Während früher Märkte in Nationalstaaten eingebettet waren, sind nunmehr Nationalstaaten in Märkte eingebettet. Die Auseinandersetzungen um neue plurale Grenzregime, reflexive Zuordnungsregeln und Vergemeinschaftungsformen müssen als Feld weltpolitischer, interessenpolitischer, wissenschaftlicher und zum Teil auch individueller Strategien begriffen werden. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die wirtschaftliche Globalisierung in neuartige Ungleichheitsstrukturen und Polarisierungen innerhalb und zwischen Nationalgesellschaften durchschlägt. Und weiter: Wie kann es gelingen, demokratische Legitimation, die bislang nur im nationalstaatlichen Container denkbar war, auf die Ebene transnationaler Problemgemeinschaften zu übertragen. Ich möchte im Folgenden versuchen, einige der hier aufgeworfenen Probleme am Beispiel globaler Risiken zu illustrieren.

3. Weltrisikogesellschaft

Während, abgesehen von Kriegen, in der Ersten Moderne Risiken im nationalen Rahmen als beherrschbar erschienen, werden sie heute als global oder transnational wahrgenommen. Bei bestimmten ökologischen Risiken (wie zum Beispiel dem Klimawandel), globalen Finanzrisiken und der Bedrohung durch terroristische Netzwerke, muss von vornherein angenommen werden, dass sie nicht mehr im nationalen Rahmen zu bewältigen sind. Globale Risiken überschreiten typischerweise nicht nur Grenzen, sondern schaffen auch neue Formen von Schicksalsgemeinschaften, von globaler Öffentlichkeit und internationaler Kooperation.

Der Prozess der Anerkennung globaler Risiken verläuft keineswegs immer rational, harmonisch oder gar zwangsläufig. Er ist vielmehr vielfältig gebrochen durch nationale Interessen und kulturelle Wahrnehmungsmuster. Wie sich am Beispiel der Klimakatastrophe oder der Risiken transgener Pflanzen zeigen lässt, erzeugen auch transnationale Risiken Gewinner und Verlierer, Regionen beziehungsweise Nationen, die besonders betroffen sind und solche, die von den grenzüberschreitenden Gefährdungen profitieren. Konflikte sind also vorprogrammiert. Dass es sich dabei letztlich auch um Verteilungskonflikte handelt, wird zum Beispiel an der Frage deutlich, „inwieweit die Industrieländer den Anspruch erheben können, dass Entwicklungsländer wichtige globale Ressourcen wie Regenwälder schützen, während sie gleichzeitig den Löwenanteil an Energieressourcen selbst verbrauchen. Doch bereits diese Konflikte haben eine integrierende Funktion, indem sie deutlich machen, dass globale Lösungen gefunden werden müssen und diese nicht etwa durch Krieg, sondern durch Verhandlungen herbeizuführen sind“ (Beck/Lau:428). Die materiale Globalität vieler Umweltrisiken erzwingt damit die Globalität neuer Institutionen und Regelwerke.

Interessanterweise ergeben sich in diesen Risikokonflikten keine dauerhaften Interessenkoalitionen zwischen Nationen oder Regionen. Jedes neue Risiko schafft eine neue Verteilungsstruktur von Gewinnern und Verlierern, von Betroffenen, Verursachern und Nutznießern. Nationalstaatliche Machtstrategien auf diesem Feld werden dadurch erschwert, dass der Koalitionspartner von heute beim nächsten Risiko der Gegner von morgen sein kann. Interessengemeinschaften, die sich am Ziel eines möglichst unreduzierten Energieverbrauchs orientieren, können im Hinblick auf den Schutz der Meere oder die Abwehr gentechnisch veränderter Nutzpflanzen wieder zerfallen und sich vollständig neu ordnen.

Hinzu kommen – wie erwähnt – kulturelle Unterschiede der Wahrnehmung und Definition von Risiken. Zwischen Europa und den USA wird dies am Beispiel der unterschiedlichen Gewichtung der Gefahren der Klimaveränderung einerseits und des Terrorismus andererseits deutlich. Unabhängig von den konkreten Verteilungsfolgen geht es letztlich um divergierende Werte und Normen nationaler und regionaler Kulturen, die nunmehr im globalen Raum entgrenzter Risiken aufeinander treffen. Ob und wie diese Wertkonflikte gelöst werden können, muss zunächst offen bleiben. Dass sie im Prinzip lösbar sind, scheint mir aufgrund der beiden grundlegenden Merkmale globaler Risiken wahrscheinlich:

Zum einen können globale Risiken nicht im nationalen Alleingang, sondern nur multilateral im Zusammenwirken mit anderen bewältigt werden. Insofern besteht die sachliche Notwendigkeit zu normativen Kompromissen, zu einer globalen Wertgeneralisierung, die allerdings erst erstritten werden muss. Zum anderen können globale Gefahren „nicht auf die Umwelt abgewälzt werden, sondern müssen als zivilisatorisch produzierte Nebenfolgen verstanden werden“ (Beck/Grande:314). Sie stellen also für alle Beteiligten gleicherweise die Frage nach den Folgen einer radikalisierten Modernisierung und ihrem Werthintergrund. Dass so ein globales Normenbewusstsein entstehen kann, zeigt sich eindrucksvoll dann, wenn Globalisierung selbst als globales Risiko wahrgenommen wird. Die Antiglobalisierungsbewegung trägt paradoxerweise zur Globalisierung bei, nicht nur, weil sie selbst global organisiert ist und sein muss, sondern weil sie eine Öffentlichkeit für die Probleme eines Reflexivwerdens der Moderne und ihrer Wertgrundlagen stiftet.

Am Beispiel der Entstehung des Klimaregimes wird erkennbar, wie globale Risiken vergemeinschaftend wirken können. Hier ist die kognitive Grundlage der Gefahrenprognose bis heute nicht vollständig unumstritten. Nicht zuletzt als Reaktion auf diese wissenschaftlichen Unsicherheiten überschritten die beteiligten Wissenschaftler ihre Rolle als wissenschaftliche Experten. Sie nahmen bewusst ihre politische Verantwortung wahr, indem sie sich für eine bestimmte Interpretation ihrer Daten aus Vorsorgegründen und nicht aus Gründen wissenschaftlicher Beweisführung entschieden. Das Gelingen einer derartigen neuen Form von „scientific citizenship“ zeigt, dass tragfähige Legitimation auch auf einer Ebene jenseits des Nationalstaats zu erreichen ist. Diese Legitimation kann allerdings nicht mehr allein aus der demokratischen Legitimation der beteiligten Staaten abgeleitet werden. Wie der Fall des Klimaregimes zeigt, sind am Zustandekommen transnationaler Regulierungssysteme nicht nur wissenschaftliche Expertengemeinschaften, sondern auch private Akteure und

NGOs beteiligt. Gerade weil globale Risiken durch grundlegende kognitive Ungewissheit gekennzeichnet sind, müssen sich die politischen Akteure auf „epistemic communities“ und andere Wissensproduzenten stützen.

Über die gemeinsame Definition globaler Gefahren können so transnationale Öffentlichkeiten und „Legitimationsräume“ entstehen, die „global governance“, also Systeme globaler Selbststeuerung erst ermöglichen. Dass sich die amerikanische Regierung in unserem Beispiel der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls entzieht, ist nicht unbedingt als Gegenargument zu werten. Ihre Versuche, die wissenschaftliche Begründung dieses Abkommens in Frage zu stellen, sprechen vielmehr für den erstarkenden Einfluss der Weltöffentlichkeit, dem nur wieder mit wissenschaftlichen Mitteln zu begegnen ist. Wir können also hier das Entstehen einer transnationalen Öffentlichkeit beobachten, einer Zwangssolidarisierung auf der Grundlage gemeinsamer Betroffenheit. Diese globale Risikoöffentlichkeit etabliert neue Kriterien der Legitimation, denen sich auch nationale politische Eliten stellen müssen. Sie schaffen damit einen, wenn auch noch so fragilen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit, grenzüberschreitende Probleme durch transnationale Kooperation zu lösen und den immer noch an die Nationalstaaten gebundenen Modi demokratischer Legitimation. Dieses vieldiskutierte Demokratiedefizit transnationalen Regierens (Scharpf 1998) ist in Fällen der Abwehr von Umwelt-, Finanz- und Terrorismusrisiken am wenigsten gravierend, da hier die fehlende Legitimation durch globale Prozesse der Risikovergemeinschaftung teilweise ersetzt werden kann. Dass dies für Verteilungsprobleme und kulturelle Wertkonflikte schon weit weniger gilt, liegt auf der Hand.

Überspitzt und sicherlich ein wenig zynisch könnte man behaupten, dass die Legitimation von transnationalen Entscheidungen davon abhängt, ob es gelingt, sie als Antworten auf globale Risiken zu definieren. Dass damit ein weites Feld der Diskurspolitik eröffnet wird, zeigt die strategische Nutzung katastrophaler Ereignisse wie Tschernobyl, der BSE-Krise oder der Attentate vom 11. September 2001 in New York und vom 11. März 2004 in Madrid. Derartige Ereignisse erzeugen zunächst unterschiedliche Resonanzen, die in kurzfristige Strategien der nationalstaatlichen Abschottung, aber auch in der Bildung kooperativer Risikoregime münden können. Die kooperativen Lösungen schließen nicht per se die Errichtung neuer, flexibler und pluraler Abgrenzungen aus, wie etwa der Konflikt um die Einfuhr gentechnisch veränderter Lebensmittel zeigt. Die Europäer widersetzten sich zunächst der Einfuhr derartiger transgener Pflanzenprodukte, da sie diese, anders als die Amerikaner,

für riskant hielten. Diese Handlungsbarriere konnte dann aufgehoben werden, als eine neue Unterscheidung auf europäischer Ebene etabliert war, nämlich die Kennzeichnung genetisch manipulierter Nahrungsmittel, die für den Konsumenten die Trennung von manipulierten und nicht manipulierten Produkten ermöglichte. Man könnte hier gleichsam von einer Transformation und Internalisierung territorialer Abgrenzungen sprechen.

4. Kosmopolitismus als Ausbalancierung von Öffnung und Schließung

Das Beispiel Weltrisikogesellschaft zeigt ein weiteres Problem nationalstaatlicher Politik im Zeitalter der Globalisierung, nämlich die Multiplikation und Pluralisierung von Handlungsspielräumen und Einflussphären. Da die neuen Politikregime meist problembezogen sind, folgen sie jeweils unterschiedlichen Logiken der transnationalen Vergesellschaftung. Mit anderen Worten: An die Stelle eindeutiger nationalstaatlicher Grenzen tritt eine Vielzahl unterschiedlicher, revidierbarer Sphären, die nicht mehr kongruent sind. Die Grenzen des Klimaregimes sind andere als die der Europäischen Gemeinschaft, der WTO oder des Ozonregimes. Die Multiplikation und Pluralisierung von Grenzen gilt im Übrigen analog für multinationale Unternehmen, Forschungsverbände, NGOs und andere trans- und internationale Akteure.

Damit wird Handeln und Entscheiden im globalen Raum überaus komplex und unübersichtlich. Je uneindeutiger und pluraler die Grenzen transnationaler Regime werden, desto schwieriger und aufwändiger wird die Koordination der einzelnen Handlungsfelder. Die Erfolgsaussichten eines derartigen Systems „komplexen Weltregierens“, wie dies Michael Zürn (1998) nennt, hängen davon ab, wie man die Folgen einer solchen Komplexitätsüberlastung einschätzt. In einem Negativszenario führt dieses Problem zu Gegenreaktionen. Diese reichen von Maßnahmen des ökonomischen Protektionismus, über unilaterale militärische Interventionen bis hin zu populistischen oder separatistischen Gegenbewegungen im nationalen Raum. Der Komplexitätsüberforderung entspricht hier der Versuch einer Reduktion von Komplexität durch eine Rückkehr zu den Polaritäten der Ersten Moderne, wie national/international, Innen- und Außenpolitik, wir und die anderen (und möglicherweise auch: gut und böse). Die Intransparenz der Koordinationszwänge, die Widersprüchlichkeit unterschiedlicher Optionen und das Legitimitätsgefälle zwischen nationaler und transnationaler Politik führen in diesem Fall zu einem Fundamentalismus der Ersten Moderne.

Das positive Szenario geht davon aus, dass die Komplexität transnationalen Regierens bewältigt werden kann. Nach dieser Vorstellung stärken und stützen sich die unterschiedlichen Einflussfelder staatlichen Handelns. Die komplexe Architektur des Transnationalstaats ermöglicht den einzelnen Nationalgesellschaften eine flexible, auf die jeweiligen Probleme bezogene Balance von Innen und Außen. Das Legitimationsgefälle wird dadurch überwunden, „dass es gelingt, transnationale Entscheidungsprozesse der mittleren Ebene für nationale Öffentlichkeiten transparent zu machen und mit Entscheidungsprozessen dieser unteren Ebene rückzukoppeln“ (Habermas 1998:167). Eine Voraussetzung dafür dürfte sein, dass auch in den Bevölkerungen der Nationalstaaten Ansätze eines kosmopolitischen Bewusstseins entstehen. Kosmopolitismus als politisches Prinzip überwindet die erstmoderne Logik des Entweder-Oder, umfasst damit sowohl nationale als auch transnationale Orientierungen und versucht, beide auf der Grundlage allgemein anerkannter Regeln zu einem Ausgleich zu bringen.

In einem System derartiger „overlapping communities of fate“, wie David Held dies ausdrückt (Held 2004:193) entsteht ein neuer Typus von Herrschaft. Kollektive Akteure wie Nationalstaaten, aber auch Unternehmen, schließen sich zu Kooperationsnetzen zusammen, deren Grenzen nach außen oder innen unscharf und verhandelbar werden. Die neuen Mischungsverhältnisse lassen hierarchische Kontrolle nur noch begrenzt zu. Der Netzwerkstaat (Manuel Castells) und das Netzwerkunternehmen erfordern Handlungsorientierungen, die nicht das eigene Nationalstaats- oder Unternehmensinteresse absolut setzen, sondern, ohne dieses zu verleugnen, in einen größeren Kooperationszusammenhang stellen. Die bisherigen Unterscheidungen von Autonomie und Kontrolle, mit Hilfe derer sich Herrschaftssphären in Politik und Ökonomie voneinander abgrenzen ließen, verlieren an Eindeutigkeit. Die neuen Kombinationsformen von Kooperation und Konkurrenz machen eine Steigerung von Anpassungsfähigkeit und Flexibilität notwendig, die sich nach außen in der Bereitschaft zur Neudefinition von Grenzen und nach innen in Strategien der Selbsttransformation und -optimierung (staatlicher Reformismus, „learning organizations“) äußert. Dass damit auch neue Risiken verbunden sind, liegt auf der Hand. Dass der neue, komplexe Typus von Herrschaft die einzige Möglichkeit darstellt, die oben genannten Zivilisationsrisiken zu bewältigen, scheint mir allerdings ebenso klar zu sein.

Literatur:

Beck, U., Grande, E., Das kosmopolitische Europa, Frankfurt 2004

Beck, U., Lau, Ch. (Hrsg.), Entgrenzung und Entscheidung, Frankfurt 2004

Giddens, A., Entfesselte Welt. Wie die Globalisierung unser Leben verändert, Frankfurt 1999

Habermas, J., Die postnationale Konstellation, Frankfurt 1998

Held, D., Cosmopolitanism: Globalization Tamed, in: Poferl, A., Sznajder, N. (Hrsg.), Ulrich Becks kosmopolitisches Projekt, Baden-Baden 2004, S. 188-194

Scharpf, F.W., Demokratie in transnationaler Politik, in: Beck, U. (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt 1998, S. 228-253

Streeck, W. (Hrsg.), Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie, Frankfurt 1998

Zürn, M., Regieren jenseits des Nationalstaats, Frankfurt 1998