

1. PRIVATE AUTORITÄT UND ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFTEN

Die hinter den Beobachtungen des vorigen Kapitels aufscheinende kritische Relevanz von Expertise und der entsprechende Bedeutungsverlust politisch/staatlich regulierter Steuerungsregime ist keineswegs unbestritten. Die Gewichtung der Ressourcen Macht, Geld und Wissen für das Management von Kollektivgütern im Allgemeinen und für globale Governanz wird zwischen konkurrierenden Lagern kontrovers diskutiert.

Während ›Globalisten‹ den traditionellen Mythos vom starken Staat dekonstruieren, wird von einer Gegenreformation besorgter Politikwissenschaftler der neue Mythos vom schwachen Staat seinerseits als bloße Konstruktion denunziert (Weiss 1998). Beispielfhaft hat Kenneth Waltz, der Altmeister der Analyse internationaler Beziehungen, noch einmal bekräftigt, dass das 20. Jahrhundert das Jahrhundert der Nationalstaaten war. Und: »The twenty-first will be too« (Waltz 1999: 4). Er leitet diese Überzeugung aus einer Sichtweise ab, wonach die Weltordnung nicht auf ökonomischen Interdependenzen beruht, sondern auf dem Machtpotential einiger hegemonialer Staaten.

Waltz erkennt zwar an, dass zumindest die Kapitalmärkte inzwischen globale Märkte geworden sind, aber schon die Wirtschaft besteht für ihn vorrangig immer noch aus national orientierten Ökonomien, die in erster Linie für sich selbst produzieren und nur zu einem geringen Prozentsatz auf Export angewiesen seien. Er zitiert Paul Krugman mit der Aussage, dass beinahe 90 Prozent der Güter und Dienstleistungen der amerikanischen Wirtschaft für den Eigengebrauch produziert werden, und er schließt sich Linda Weiss mit der Berechnung an, wonach die drei stärksten Ökonomien der Welt – USA, Europa und Japan – weniger als zwölf Prozent ihres BIP exportieren (Waltz 1999: 4).

Das Problem ist auch hier, dass Waltz nicht sieht, was er nicht sieht. Er ist so auf die dominante Rolle der Politik und ihr Verhältnis zur Ökonomie fixiert, dass ihm entgeht, wie weitgehend die neue Konstellation durch *weitere* relevante Systeme, Akteure

und Regime geprägt ist. Besonders sorgfältig hat Susan Strange diesen Aspekt herausgearbeitet. Sie spricht insgesamt von einer »Machtdiffusion in der Weltökonomie« und diagnostiziert im Besonderen neben der vertikalen Bewegung von Macht von vielen schwachen zu einigen starken Staaten eine wichtige *horizontale* oder laterale Bewegung von Macht von Staaten zu Märkten (Strange 1996: 44ff.). Diese Märkte sind von vielen Faktoren geprägt, besonders nachhaltig aber von neuen Technologien, die bezeichnenderweise bei Waltz überhaupt nicht auftauchen. Ganz ähnlich wie Strange argumentiert James Rosenau. Er fasst seinen Einwand in eine kompakte Form:

»The macro transformation involves the authority relationships between individuals and their collectivities, relationships that have led to the bifurcation of global structures into a state-centric world of states and a multi-centric world of diverse other kinds of collective agents« (Rosenau 1999: 1007).

Die Kontroverse zwischen Globalisten und Verfechtern des Nationalstaates hat den Vorteil, sich selbst aufzuheben, weil sie deutlich macht, dass diese publikumswirksame und simplifizierende Gegenüberstellung nicht trägt. Relevant dagegen ist die Frage, ob der unbestrittene Rückzug des Staates aus dem Management herkömmlicher Kollektivgüter durch selbst gewählte Deregulierung, Entstaatlichung und Privatisierung Lücken in der Versorgung mit Kollektivgütern schafft, ob der Markt diese Aufgabe übernehmen kann oder ob sich neue Formen der Kombination von Selbstorganisation in Märkten und von Selbststeuerung in hybriden Regulierungsregimen entwickeln, welche diese Aufgabe übernehmen.

Und relevant ist die Frage, wie umfassend und wie dramatisch der Aufbau neuer Steuerungsregime die wohlfahrtsstaatlichen Wälle zum Schutz von Schwachen und Unterprivilegierten einreißt und die Solidargemeinschaften der großen staatlichen Zwangssysteme der Sicherung und Versicherung zerbricht, ohne brauchbare Ersatzlösungen zu schaffen: »Es ist heute kaum mehr strittig, dass der Sozialstaat seine komparativen Vorteile weitgehend (Ausnahme: Arbeitslosenversicherung) verloren hat, wenn es darum geht, soziale Sicherheit herzustellen. Die Individuen können sich gegen die Wechselfälle des Lebens (Krankheit,

Unfall, Pflegebedürftigkeit und Alter) im Durchschnitt kostengünstiger auf privaten Versicherungsmärkten absichern« (Berthold 1996: 15).

Dass bestimmte Bestandteile eines überzogenen Wohlfahrtsstaats von Privaten auf einem Markt angeboten und nachgefragt werden können, ist nicht mehr überraschend. Interessant wird diese Entwicklung, wenn man sie als Teil einer breiteren Verlagerung versteht, durch die gegenüber einer staatlichen Überregulierung und einer ungebremsen Expansion politischer Zuständigkeiten ein Gegengewicht wieder stärker zur Geltung kommt, das – wie erwähnt – bereits Wolfgang Streeck und Philippe C. Schmitter (1985) als »private governance« bezeichnet haben. Claire Cutler et al. greifen diese Thematik auf und bringen sie in einen direkten Zusammenhang mit Prozessen der Globalisierung und »international affairs« (Cutler/Haufler/Porter 1999). Dabei ist eine Akzentverschiebung wichtig. Ging es bei früheren Ansätzen einer Kritik des Interventionsstaates primär um eine Eingrenzung der Staatsaufgaben aus rechtlicher, föderaler und zivilgesellschaftlicher Sicht (Grimm 1994), so steht heute der Aspekt Wissen/Nichtwissen stärker im Vordergrund.

Vor gut 40 Jahren gab Andrew Shonfield seiner inzwischen klassischen Abhandlung über den »Modernen Kapitalismus« den Untertitel »The Changing Balance of Public and Private Power«. Gegenüber den Schwarzweißbildern der damaligen Kapitalismuskritik zeichnete Shonfield ein differenziertes Bild sowohl des »neuen Stils« der privaten Unternehmen wie auch der Rolle der Regierungen der entwickeltsten Länder, die in den 1960er Jahren etwa zwei Drittel der gesamten Kosten der industriellen Forschung und Entwicklung aufbrachten: »Governments thus possess an extremely powerful means of influencing the long-term direction of growth in the most dynamic sectors of the economy.« (Shonfield 1965: 372) Die dynamischsten Sektoren der Industrie waren bereits damals das, was er »science-based industries« nannte und was heute erneut unter dem Begriff der *wissensbasierten Unternehmung* wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Den neuen Stil der (großen) privaten Unternehmen sah Shonfield darin, dass sie sich geradezu zu »permanenten Institutio-

nen« entwickelten, die Dauerbeschäftigung boten, gegenüber dem Druck öffentlicher Einrichtungen empfänglich waren, sich eine langfristige Perspektive leisten wollten und Leistungen erbrachten, »distinct from making the maximum profit, and sometimes not even compatible with it« (ebd.: 377). Dieser neue Stil hat sich inzwischen ziemlich drastisch gewandelt. Shonfield beschreibt einen Prozess, in welchem in einer Phase der Vollbeschäftigung und der weitgehend intakten nationalen Souveränität der Geld- und Industriepolitik eine Annäherung der großen Unternehmen an die Strukturen und Operationsweisen öffentlicher Institutionen stattfindet. Private Korporationen übernehmen Wertestandards gemeinwohlorientierter politischer Einrichtungen und die Spitzenmanager der Konzerne werden zu Staatsmännern im Reich der Dinge.

Heute, nach drei Jahrzehnten eines erbarmungslosen globalen Wettbewerbs, nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus, nach einschneidenden Prozessen der Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaftsprozesse, der Digitalisierung der Informationsströme, der Deregulierung und Privatisierung staatlicher Aktivitäten und insbesondere nach dem Ende der Vollbeschäftigung stehen die Verhältnisse auf dem Kopf: Regierungen und politische Systeme streben ihre Transformation in Managementabteilungen für öffentliche Angelegenheiten an, und Staatsmänner werden zu Managern im Reich politischer Shareholder.

Die Balance der Macht zwischen Politik und Ökonomie, zwischen Konzernen und Regierungen, verschiebt sich nachhaltig auf die Seite der privaten, territorial nicht gebundenen Akteure. Gegenüber der Politik haben sie den Vorteil einer zusätzlichen strategischen Option neben »voice« und »loyalty«: den »exit« in attraktivere Standorte (vgl. Hirschmann 1970). Die von der Politik der entwickelten Gesellschaften selbst gewollte Freizügigkeit von Kapital, Dienstleistungen, Personen, Rechten und Expertise hat einen Wettbewerb der Standorte entfesselt, der die territorialen Akteure in eine kaum haltbare Position bringt.

Globalisierung und Digitalisierung haben die Regeln der politischen Ökonomie und der ökonomischen Politik einschneidend verändert. Zwar sind die nationalen Territorialstaaten keineswegs

machtlos geworden. Aber Rolle und Aufgaben des Staates lassen sich nun nur noch auf der Folie einer Ausbildung lateraler Welt-systeme angemessen begreifen, insbesondere der Entstehung eines Welthandelssystems und eines globalen Finanzsystems. Dies alles ist inzwischen bekannt und weitgehend unstrittig. Weniger klar ist, dass die exterritoriale Herausforderung der Politik zugleich Auswirkungen auf die ureigene Aufgabe der Politik hat: die Aufgabe der Bereitstellung von Kollektivgütern.

Hier spielt sich ein Wandel ab, den Cutler et al. so beschreiben:

»One of the key arguments we make is that international cooperation by firms in the areas of rule-making, standards-setting, and organization of industrial sectors is not simply a temporary, limited, or illegitimate phenomenon. In many of the cases discussed in this volume, the cooperation among firms is either given legitimacy by governments or legitimacy is acquired through the special expertise or historical role of the private sector participants. [...] In addition, in areas where technology is complex or information plays a significant role, the private sector is sometimes viewed by participants as more capable than governments in designing appropriate rules and procedures. We see then through this process the emergence of private authority« (Cutler/Haufler/Porter 1999: 4f.).

Aus ähnlichen Überlegungen habe ich die Schlussfolgerung gezogen, dass sich eine neue Kategorie von Gütern entwickelt: kollaterale Güter. Die damit angezeigte Veränderung in den Formen der Bereitstellung von Kollektivgütern verlangt eine neue Form des Zusammenspiels von öffentlichen und privaten Akteuren. Ausgangspunkt ist die klassische Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern von Robert Musgrave. Danach lassen sich Güter zum einen danach unterscheiden, ob ihr Konsum rivalisiert oder nicht, ob das Gut also nur entweder von A oder von B genutzt oder verbraucht werden kann; und zum anderen kann man Güter danach unterscheiden, ob ein Ausschluss vom Konsum (etwa durch Eigentum, Eingrenzung oder Beschränkung auf nur bestimmte Nutznießer) möglich ist oder nicht. Diese beiden Differenzen ergeben die folgende Vier-felder-Tabelle:

Tabelle 5: Definition der Typen von Gütern nach Musgrave

Konsum	Ausschluss	
	möglich	nicht möglich
rivalisierend	<i>privates Gut</i>	<i>gemischtes Gut</i>
nicht rivalisierend	<i>gemischtes Gut</i>	<i>öffentliches Gut</i>

Quelle: Musgrave 1978: 57.

Ein aktuelles Beispiel: Den großen Pharmafirmen wird oft vorgeworfen, dass sie sich nicht um die Entwicklung von Medikamenten für Krankheiten kümmern, die in den armen Ländern vorkommen: vor allem Malaria, Tuberkulose und Lepra, aber auch HIV/Aids. Da die Entwicklung solcher Medikamente äußerst kostspielig ist, die armen Länder aber die entsprechenden Preise für die Medikamente nicht bezahlen können, ergibt es für die Pharmafirmen nach einer ökonomischen Rationalität keinen Sinn, in die Entwicklung entsprechender Medikamente zu investieren. Dennoch zu fordern, die Pharmafirmen sollten sich darum kümmern, ist schlicht pharisäisch. Ein aussichtsreicheres Modell schlägt die »London School of Economics« in einem Gutachten vor: Die Bildung von privat-öffentlichen Partnerschaften, in denen Forschung und Entwicklung staatlich finanziert werden und damit auch für kleinere und mittlere Pharmafirmen Anreize geschaffen werden, sich in der Forschung zu engagieren (vgl. Le Grand 2001). Ähnliche Überlegungen sollten für die Entwicklung von Impfstoffen und für die Durchführung von Impfkampagnen in der Dritten Welt angestellt werden, da nur aus einem koordinierten Zusammenspiel von privaten und öffentlichen Akteuren, welche die unterschiedliche interne Logik beider Bereiche berücksichtigt, eine Verbesserung der gegenwärtig desperaten Lage zu erwarten ist.

Damit sind die Möglichkeiten der Systematisierung unterschiedlicher Typen von Gütern nicht erschöpft. In der ökonomischen Diskussion werden insbesondere noch private Güter mit »externen Effekten«, Clubgüter etc. und vor allem die wichtige Kategorie der »Verteilungsprobleme« behandelt, welche mit der Kategorisierung der Güter untrennbar verbunden ist. Ich beschränke mich hier auf die Grundfälle.

Gegenüber der Einteilung von Musgrave haben Jesse Malkin und Aaron Wildavsky argumentiert, dass die Differenz von privaten und öffentlichen Gütern nicht in irgendwelchen Wesensmerkmalen der Güter begründet ist, sondern ausschließlich in der autoritativen politischen Entscheidung, bestimmte Güter als Kollektivgüter und andere als private Güter zu definieren (Malkin/Wildavsky 1991). So werden gegenwärtig etwa Güter wie Postdienste, Eisenbahndienste oder Telekommunikationsleistungen umdefiniert und nicht mehr als öffentliche, sondern als private Güter betrachtet. Umgekehrt könnte es sich als nötig erweisen, etwa bestimmte Qualitäten der natürlichen Umwelt als Kollektivgüter zu definieren. Auch wird eine konservative Politik andere Definitionen von ›privat‹ und ›öffentlich‹ setzen als eine sozialdemokratische oder eine »grüne« Politik.

Gegenüber dem Idealtypus verbindlichen politischen Entscheidens sind in komplexen vernetzten Gesellschaften die Möglichkeiten der Politik in vielen Fällen, vor allem bei vielschichtigen, übergreifenden Problemlagen, auf die Teilnahme an sozieta- len Verhandlungssystemen beschränkt. Sie kann nicht mehr au- toritativ ohne Rücksicht auf verteilte Information, verteilte Exper- tise und verteilte Implementationsmöglichkeiten entscheiden, weil sie schlicht nicht über die inhaltliche Kompetenz verfügt, um formal kompetent entscheiden zu können.

Daraus folgt, dass die Dichotomie von privaten und öffentli- chen Gütern erweitert werden muss um eine dritte Kategorie von Gütern, welche aus der prinzipiell gleichgeordneten Verhand- lung zwischen privaten und politischen Akteuren als gemeinsam herzustellendes Gut resultiert. Ich nenne diese dritte Art von Gü- tern *kollaterale Güter*. Es sind Güter, an denen ein öffentliches In- teresse besteht, deren Produktion auch eine Positivsummen-Bi- lanz erzeugt, deren Herstellung aber weder spontan auf dem Markt erfolgt, noch autoritativ von der Politik dekretiert werden kann.

Aus der Sicht des politischen Systems als des mit der Defini- tionskompetenz ausgestatteten Funktionssystems der Gesell- schaft lässt sich die Unterscheidung in folgender Weise schema- tisieren:

Tabelle 6: Die Rolle der Politik bei kollateralen Gütern

Art des Gutes	Rolle der Politik
öffentliches Gut	Politik will und kann bereitstellen
privates Gut	Politik kann, will aber nicht bereitstellen
kollaterales Gut	Politik will, kann aber nicht allein bereitstellen

Exemplarische Fälle kollateraler Güter sind die bereits genannten Medikamente und Impfstoffe für die armen Länder. Ein exemplarischer Fall für die entwickelten Länder ist das gemischte, duale System der Berufsausbildung. Auf der einen Seite kann die Politik durch eine autoritative Entscheidung die Firmen nicht dazu zwingen, Lehrlinge vernünftig auszubilden, weil dies eine qualitative Leistung ist, die sich nicht mit Zwang durchsetzen lässt. Auf der anderen Seite produziert die Privatwirtschaft selbst keine gut ausgebildeten Lehrlinge, ja die Logik des Marktes verhindert dies sogar, denn eine Firma, die Geld für diese Leistung abzweigt, hätte gegenüber einer konkurrierenden Firma, die ohne diesen zusätzlichen Aufwand wirtschaftet, Wettbewerbsnachteile. Früher oder später müsste also die gemeinwohlorientierte, altruistische Firma vom Markt verschwinden. Das Dilemma lässt sich nur lösen, wenn beide Seiten, die öffentliche und die private, in einer bestimmten Weise zusammenarbeiten.

Aufgabe der Politik ist es, eine Rahmenordnung zu schaffen, die garantiert, dass *alle* einschlägigen Firmen Lehrlinge ausbilden (oder äquivalente Lasten tragen), so dass keine einzelne Firma Wettbewerbsvorteile hat, wenn sie sich vor dieser Aufgabe drückt. Die Rolle der Firmen ist es, mit Hilfe dieser Rahmenordnung eine Qualität der Ausbildung zu schaffen, welche die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt verbessert. Die für eine Gesellschaft schlechteste Lösung wäre eine Kombination von Politikversagen und Marktversagen, also gar keine Berufsausbildung, weil dann sowohl die einzelnen Arbeitnehmer wie die Wirtschaft insgesamt ein geringeres Ausbildungsniveau und deshalb eine geringere Produktivität hätten. Für die USA, die dieser schlechtesten Lösung nahe kommen, formuliert die MIT-»Commission on Industrial Productivity«: »Although everyone sees the need for a better-skilled work force, no one is willing to

act alone to improve education« (Dertouzos/Lester/Solow 1990: 21).

Weitere Beispiele für kollaterale Güter sind die Vorsorge gegen bestimmte Gesundheitsrisiken wie Aids oder Drogenkonsum, die Vermeidung gefährlicher Abfälle, die Schonung der Umwelt, die adäquate familiäre und quasi-familiäre Versorgung von Kindern, die Nutzung menschen- und umweltfreundlicher Technologien, die Nutzung gemeinschaftlicher Verkehrsmittel, die Erreichung eines möglichst hohen Bildungs- und Qualifikationsniveaus, die Schaffung neuer Schlüsseltechnologien, die Schaffung hoch qualifizierter Arbeitsplätze etc. Auffällig ist an allen diesen Beispielen, dass es sich nicht um ›harte‹, leicht quantifizierbare und automatisierbare Güter und Leistungen handelt, sondern um bestimmte *Qualitäten* der individuellen, sozialen und natürlichen Welt und bestimmte *Qualitäten* des Verhaltens von Individuen und sozialen Systemen.

Es ist leicht zu sehen, dass die Notwendigkeit kollateraler Güter zum einen »private authority« erzeugt, also eine quasi-öffentliche Autorität von Privaten, und dass zugleich damit privat-öffentliche Partnerschaften in bestimmten Bereichen sinnvoll und legitim werden. Für die Themen globale Governanz und politische Steuerung sind diese Transformationen von großer Bedeutung, weil sich darin eine Veränderung von Regimen politischer Steuerung zeigt, in die nun Komponenten von »privaten Regimen« einfließen: »A private regime is an integrated complex of formal and informal institutions that is a source of governance for an economic issue area as a whole« (Cutler/Haufler/Porter 1999: 5). Allerdings sind private Regime nicht auf das Feld der Ökonomie begrenzt, sondern Bestandteile der Governanz aller lateralen Weltsysteme.

Eine entsprechende Konsequenz hat beispielsweise Ernest Wilson gezogen. Er entwickelt ein Vier-Felder-Schema, das mögliche Szenarios der Entwicklung von Steuerungsregimen übersichtlich zusammenfasst. Als Vergleichsmaßstäbe nutzt er die Dimensionen des Grades der Konkurrenz zwischen den Akteuren und des Grades der Übereinstimmung über grundlegende Spielregeln. Daraus ergibt sich folgendes Raster für Vergleiche und Entwicklungsrichtungen für Steuerungsregime.

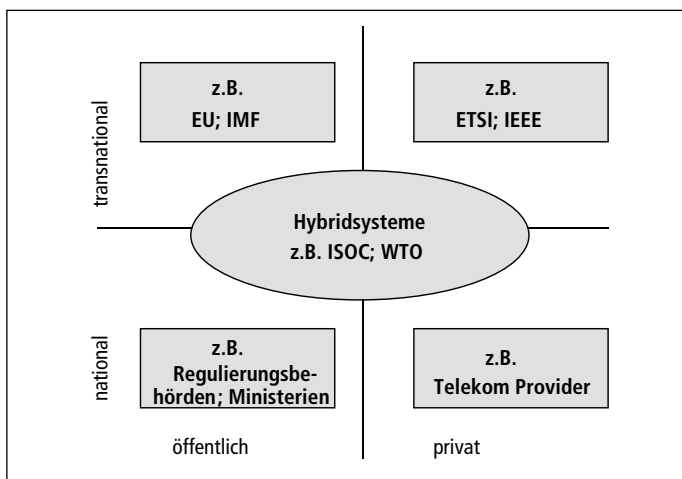
Tabelle 7: Koordinationsmodi der Steuerung von Märkten

Dimension	agreement low	agreement high
competition high	<i>free market chaos</i>	<i>competition and cooperation</i>
competition low	<i>monopoly and fused</i>	<i>regulated oligopoly</i>

Quelle: Wilson 1998: 30.

Es ist möglich, dass sich für unterschiedliche Bereiche globaler Infrastrukturen unterschiedliche Regime herausbilden. Für den Fall globaler Telekommunikationsnetze ist erkennbar, dass sich eine Haupttrajektorie von Monopolen und regulierten Oligopolen zunächst zu chaotischen Märkten bewegt, um sich dann in einer reiferen Phase auf hybride Formen der Verbindung von Kooperation und Wettbewerb und der Verbindung von privaten und öffentlichen Akteuren in privat-öffentlichen Partnerschaften als Formbildungen in unterschiedlichen »organizational fields« (Scott 1994) auszurichten (siehe Abb. 5).

Abbildung 5: Dimensionen der Regimebildung, Akteure und »organizational fields«



Damit scheint ein neuer Korpus von Wissen politisch, wirtschaftlich und technologisch relevant zu werden: (1) *Vernetzungswissen*, d.h. Wissen über Architekturen und Leistungsspektren unterschiedlicher Netze, technologisch von kleinen Intranets bis zu globalen Internets, sozial von regionalen Clustern bis zu globalen Verbunden; (2) *Kooperationswissen*, d.h. Wissen über Formen und Leistungsspektren unterschiedlicher Formen der Kooperation, von strategischen Allianzen bis zu disziplin- und branchenübergreifenden »Centers of Excellence«; und (3) *Wissensmanagementwissen*, d.h. Wissen über Voraussetzungen und Möglichkeiten des Managements der Expertise, die für elaborierte Formen von Vernetzung und Kooperation generiert und kontinuierlich revidiert werden muss.

Auch hier erweist sich, dass die Dynamik von politischer Steuerung und der Veränderung von Steuerungsregime vorrangig von der kritischen Ressource Wissen getrieben wird. Die Wissensgesellschaft beginnt, die Formen politischer Steuerung und globaler Governanz zu prägen (dazu ausführlicher Kap. VI). Über spezialisierte Expertise kommen private Organisationen ins Spiel der Governanz, das bislang den öffentlichen Akteuren vorbehalten war. Wichtig ist, dass dies nicht nur für Ökonomie und Finanzsystem gilt, sondern ausnahmslos für alle lateralen Weltssysteme, einschließlich des globalen Sports – wo das Wissensproblem vor allem beim Doping relevant wird –, des globalen Gesundheitssystems – wo die Wissensproblematik auf der Hand liegt – oder der globalen Entwicklungszusammenarbeit, die auf Armutsbekämpfung durch »capacity development« zielt, also einen klaren Fokus auf Wissen und Expertise aufweist.

2. QUALITÄTSMANAGEMENT UND EXZELLENZ POLITISCHER STEUERUNG

In einem frappierenden Maße beziehen sich gegenwärtige Diskussionen um Staatsversagen, Organisationsversagen, »Reinventing Government« (Osborne/Gaebler 1993), Neubau der Verwaltung, Kritik der Saatsaufgaben, Deregulierung, neue Föderalität etc. auf die Erfahrung, dass machtbasierte Kommunikation für

eine Steuerung hochkomplexer Systemprozesse nicht ausreicht. Bei aller Generalisierung und Abstraktion ist Macht doch darauf angewiesen, ihre Verankerung in funktionierender Organisation und letztlich in realisierbaren Sanktionen glaubhaft zu machen. Je differenzierter, professioneller und situationsabhängiger aber die zu verrichtenden Aufgaben werden, desto schwieriger und kostspieliger wird machtgestützte Kontrolle – und desto faden-scheiniger wird der Anspruch machtbasierter Kommunikation: »Je mehr ein moderner Staat seine Herrschaft auf Organisationen sowie mittels Organisationen ausübt, desto antiquierter wird die Vorstellung, dass sich die Staatsautorität primär auf die Monopolisierung physischer Gewalt gründe« (Geser 1990: 412).

Damit ist ein entscheidender Mangel der Steuerungsfähigkeit von Politik bezeichnet. Sie arbeitet vorrangig mit dem Steuerungsmedium Macht (und nur abgeleitet davon mit Geld, also mit machtbasierten Verfügungen über Geld), während ein der gesellschaftsgeschichtlichen Epoche angemessener Umgang mit Macht und Geld nur erreichbar ist, *wenn jegliche Art von politischer Steuerung von einer optimalen Nutzung verfügbarer Expertise geleitet ist*. Dies läuft primär auf folgende Schlussfolgerungen hinaus: Moderne politische Steuerung setzt mindestens zwei generische Kernkompetenzen voraus: (1) Strategiefähigkeit und (2) Lernkompetenz.

(1) Strategie und strategische Positionierung eines Systems werden erst dann zum Problem, wenn Evolution nicht mehr ausreicht. Strategisches Handeln meint zum einen, dass ein Akteur in der Lage ist, Erwartungen über Erwartungen anderer zu bilden und zwischen nicht aktualisierten oder potenziellen oder virtuellen Möglichkeiten auszuwählen (Elster 1987: 47). Dagegen kann die Evolution nur mit dem Vorhandenen arbeiten und vermag mit der Kategorie der Möglichkeit nichts anzufangen. Strategisches Handeln schließt Selbstbindung (wie etwa Odysseus gegenüber den Sirenen), Voraussicht und die Kalkulation zukünftiger Nutzen (Josephs Bau von Speichern während der sieben fetten Jahre) ein, zielt also immer auf eine reflektierte Ziel-Mittel-Relation.

Zum anderen impliziert strategisches Handeln die Fähigkeit

einer Person oder einer Organisation, ihre Zielbildung auf Kontexte und Kontingenzen der Zielbildung anderer Akteure und damit auf die Parameter künftig hergestellter Welten einzustellen. Zwei Arten solcher Welten sind besonders relevant. Die eigene (Innen-)Welt des Systems der Politik auf der einen Seite und die relevante Umwelt der Politik, also alle anderen gesellschaftlichen Funktionssysteme, in welche die Politik intervenieren will, auf der anderen Seite. Politische Akteure müssen also etwas vom ›inneren Spiel‹ der Politik verstehen, um mitspielen zu können und ›im Geschäft‹ zu bleiben. Und sie müssen etwas von den relevanten gesellschaftlichen Bereichen verstehen, in welchen sie strategische Ziele umsetzen wollen, um das ultimative gesellschaftliche politische Ziel – die Mehrheit zustimmender Wähler zu ihrer Politik – zu erreichen oder zu sichern.

Die Fähigkeit zu einer brauchbaren strategischen Positionierung ist demnach unter Bedingungen hoher Komplexität und Intransparenz eine sehr voraussetzungsvolle Leistung. Sie unterscheidet sich von den Trivialformen des Durchwurstelns (›weiter so‹), des Zufalls (›egal was oder wie‹), des einsamen Entschlusses (›ich bestimme‹) oder des Ignorierens (›es wird schon‹) vor allem darin, dass sie einen kompetenten Umgang mit hoher organisierter Komplexität – und deshalb mit Nicht-Wissen – voraussetzt. Damit ist die eigentliche Schwierigkeit bezeichnet: Verarbeitung und Umgang mit organisierter Komplexität, die *bestimmte Reduktionen* leisten und gleichzeitig zu stark einschneidende Vereinfachungen vermeiden muss. Michael Driver und Siegfried Streufert nennen dies »integrative Komplexität« (Driver/Streufert 1969).

Organisationen oder Funktionssysteme müssen zwei Hauptfragen beantworten, um eine strategische Positionierung zu leisten: Welche Kernleistungen soll das System erbringen? In welchem Markt von Adressaten (Wähler, Kunden, Klienten, Patienten, Mitglieder etc.) will das System agieren? Offenbar hängen beide Fragen zusammen – sie beziehen sich auf die Innendimension und die Außendimension derselben Organisation.

Diese Anforderungen an Steuerung verlangen eine ›Regierungsform‹ der Organisationen, die seit Jahrzehnten in Theorie und Praxis von Management und Führung verhandelt wird. Die

politikwissenschaftliche Regierungslehre debattiert analoge Fragen seit Jahrhunderten. Sie müsste deshalb eigentlich die Nase vorne haben und überzeugendere und elaboriertere Modelle der Systemsteuerung vorweisen können. Dem ist nicht so. Der Hauptgrund ist darin zu sehen, dass die politische Theorie es bis heute nicht geschafft hat, sich von ihrer Tradition einer Dominanz des Subjekts zu befreien.

Diese Tradition selbst ist durchaus verdienstvoll und verständlich, denn sie trägt die Befreiung des Untertans zum Bürger. Sie trägt die Genese der Moderne und die Steigerung des Menschen zum autonomen Individuum. All dies ist wertvoll und bewahrenswert. Aber es ist nur die Hälfte der Realität. Und diese Halbierung der sozialen Rationalität rächt sich heute. Die andere Hälfte besteht aus der Logik sozialer Systeme, die in ihrer Bedeutung als Bedingung der Möglichkeit der Freiheit der Individuen systematisch vernachlässigt wurde und wird. In den Traditionen des Besitzindividualismus von Eigentümern, des Machtindividualismus von Wählern, des Handlungsindividualismus von Bürgern ignoriert die Politikwissenschaft bis heute weitgehend die Seite der emergenten Eigenschaften großer sozialer Systeme und die daraus folgende Steuerungsproblematik.

Betrachtet man Governanzregime in vergleichender Perspektive unter dem Aspekt der Performanz der ›Regierung‹ ganz unterschiedlicher Bereiche und Einrichtungen, dann müsste auch die Frage zulässig sein, wie es um die Fähigkeit zur Strategieentwicklung und zur strategischen Positionierung der politischen Systeme moderner Gesellschaften bestellt ist. Sie ist Teil der weiteren Frage nach der Steuerungskompetenz politischer Regierungen. Diese Kompetenz ist atemberaubend schlecht, wenn man sie an der Größe und am Gewicht politischer Probleme misst (Gray 1998). Für den Fall der USA fasst Christopher Gates dies in die knappe Formulierung: »American politics, especially at the national level, has become dysfunctional« (Gates 1999: 519).

Aber es ist zu berücksichtigen, dass selbst noch die Steuerungskompetenz von Wirtschaftsunternehmen im Regelfall äußerst bescheiden ausfällt. Der gemeinsame Mangel der Governanzregime ist davon geprägt, dass in einer nachwirkenden Tra-

dition die Grobmechanik der alten Produktivfaktoren Land, Bodenschätze, Geldkapital und industrielle Massenarbeit immer noch im Vordergrund steht und die Feinmechanik der neuen Produktivfaktoren wie Wissen und Expertise, intellektuelles Kapital, unternehmerisches Talent und Kompetenzen im Umgang mit Risiken und Ungewissheiten noch nicht genügend Beachtung findet.

(2) Damit ist die zweite generische Kernkompetenz angesprochen, welche die Qualität politischer Steuerung bestimmt: Lernfähigkeit. Weder Personen noch Organisationen können sich im Kontext der Wissensgesellschaft damit begnügen, bestimmte Kernkompetenzen zu *haben*, indem sie diese einmal im Laufe ihrer Ausbildung bzw. in der Entwicklung der Organisation erworben haben. Der Bedarf an Kernkompetenzen und deren Ausrichtung folgen aus der strategischen Positionierung (des Leistungsspektrums) eines Systems. In dem Maße, wie strategische Positionierungen neuen internen und externen Bedingungen angepasst werden müssen, um eine viable, konkurrenzfähige Systemleistung zu erbringen, müssen auch die für dieses Leistungsspektrum erforderlichen Kernkompetenzen neu definiert und aktiv ausgebildet werden. Wiederum erweist sich, dass Konkurrenzfähigkeit und Leistungsvergleich keine spezifisch ökonomische Logik widerspiegeln und sich nicht mehr auf eine solche Logik reduzieren lassen, sobald der allgemeinere Gesichtspunkt der Systemleistung in Frage steht und die Systemleistung von der verfügbaren und in Leistung umgesetzten Kompetenz abhängt.

Kernkompetenzen bezeichnen integrierte Querschnittskompetenzen, die dazu dienen, in eine Vielzahl entfalteter Teilleistungen eine kohärente übergreifende und in diesem Sinne systemische und systemspezifische Qualität einzubringen. Coimbatore Prahalad und Garry Hamel (1990) entwickelten die Grundidee der Kernkompetenzen am Fall japanischer Unternehmen wie NEC, »Honda« oder »Canon«, die sich dadurch ausgezeichnet haben, dass sie ihre Expertise in einer fortgeschrittenen Basistechnologie für eine Vielzahl scheinbar disparater Produkte nutzen und damit eine Steigerung von Synergien und Kombinationseffekten erreichen. George Stalk, Philip Evans und Law-

rence Shulman (1992) haben diese Idee unter dem Stichwort der Fähigkeiten (»capabilities«) von Technologien auf die Organisation von Strategien und Prozessen ausgedehnt. Ikujiro Nonaka und Hirotaka Takeuchi (1995) unterlegen diesen Ansatz mit einer differenzierten Theorie der Nutzung und Generierung von Wissen in Unternehmen und verbinden damit die speziellere Problematik der Kernkompetenzen mit der allgemeineren Frage der Wissensbasierung »intelligenter« Organisationen, was bei James Quinn schließlich in die ziemlich hochgetriebene Forderung mündet:

»Each company should focus its strategic investments and management attention on those core competencies – usually intellectual or service activities – where it can achieve and maintain ›best in world‹ status, i.e., a significant long-term competitive advantage« (Quinn 1992: 32).

Selbst wenn man für politische Steuerung nicht derart hohe Maßstäbe anlegt, erweist sich in der Praxis schnell, dass bereits gegenwärtig eine Unzahl von Indikatoren, »bench-marks«, Vergleichen, Rankings etc. (von PISA über OECD-Tabellen bis zum Transparency/Korruptions-Index) genau diese weltweite Konkurrenz der Regierungssysteme und Governance-Regime antreibt. Die Steuerungsleistungen von Politik werden stärker beobachtbar, messbar und vergleichbar – und erhöhen damit den Legitimationsdruck für jegliche Politik.

3. MODELLE STRATEGISCHER SYSTEMSTEUERUNG

Es gibt bemerkenswert wenige etabliert und anerkannte Modelle strategischer Systemsteuerung. In der Privatwirtschaft haben sich drei Modelle einen Namen gemacht, und sie sind von dort aus in andere Bereiche übernommen worden: »Six Sigma«, »Balanced Scorecard« und das »EFQM-Modell«. Six Sigma wurde von einem großen Beratungsunternehmen als hauseigenes Instrument entwickelt. Es fokussiert auf das Zusammenspiel verschiedener Faktoren unter dem Primat einer durchdachten strategischen Positionierung. Die Balanced Scorecard (BSC) ist ein umfassendes Evaluierungs- und Steuerungsinstrument, das ne-

ben der Säule der traditionellen, vergangenheitsorientierten Finanzindikatoren drei weitere Säulen von Indikatoren aufweist, die stärker zukunftsorientierte Leistungsfähigkeit messen: Kundenkapital, Qualität der Geschäftsprozesse und Innovationskompetenz (Kaplan/Norton 1996). EFQM steht für »European Foundation of Quality Management«. EFQM kommt zwar aus der Total-Quality-Management-Bewegung, hat sich aber inzwischen zu einem qualitäts- und kompetenzorientierten allgemeinen systemischen Steuerungsansatz entwickelt, der auf »Business Excellence« zielt. Im Folgenden werden die BSC und das EFQM-Modell kurz dargestellt und ein Bezug zur Qualität und strategischen Ausrichtung politischer Steuerung hergestellt.

Balanced Scorecard

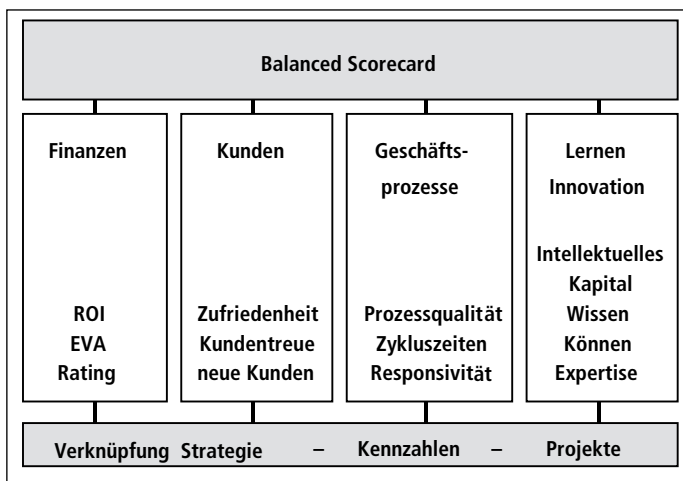
Die BSC hat vor allem in den USA eine frappierende Verbreitung gefunden – über die Hälfte der US-Unternehmen wenden sie an, u.a. über zwei Drittel der »Fortune 500«-Unternehmen (Forst 2000; www.balancedscorecard.org). Die BSC weist zwei fundamentale Stärken auf: Sie verbindet strategische Ausrichtung und operative Umsetzung mit klaren Erfolgsfaktoren und deren Überprüfung durch Messzahlen: »The balanced scorecard is a management system (not only a measurement system) that enables organizations to clarify their vision and strategy and translate them into action« (Arveson 1998: 1). Vor allem aber verlässt sie die traditionelle Perspektive der Messung von *vergangenem* Erfolg und stellt radikal auf *Zukunft* um: Sie misst vorrangig *die künftig zu erwartende Wertschöpfung einer Organisation*.

Der herkömmlichen Säule »Finanzindikatoren«, die auf vergangene Leistungen ausgerichtet sind, fügt sie drei weitere Säulen hinzu, die stärker auf zukünftig nutzbare Ressourcen und Fähigkeiten zielen (Schuhmacher 2001): (2) »Kundenkapital«, (3) »Geschäftsprozesse« und (4) »Lernen und Entwicklung« (siehe auch die Darstellung in Abb. 13). Vor allem die vierte Säule, »Lernen und Entwicklung«, schließt an Überlegungen zur Wissensökonomie und zur »intelligenten Firma« (Quinn 1992) an und kommt damit den Akteuren in Wirtschaft und Finanzsystem

entgegen, die mittel- und längerfristige Investitionsentscheidungen vorbereiten oder treffen – Analysten, Fondsmanager, Investitionsbanker und insbesondere die Rating-Agenturen.

Robert Kaplan und David Norton, die Erfinder der BSC, haben das Modell inzwischen zur Konzeption der »Strategy Maps« weiterentwickelt – allerdings ohne damit eine grundlegende Änderung vorzunehmen (Kaplan/Norton 2004). Eher kommt nun deutlicher zum Ausdruck, was bereits im Grundmodell angelegt ist: Die BSC zielt über die Zusammenfassung von Indikatoren hinaus auf eine umfassende Geschäftssteuerung von der strategischen Ausrichtung über die in den vier Säulen definierten Perspektiven und von diesen jeweils abgeleiteten Erfolgsfaktoren bis zu Messgrößen, welche die operative Umsetzung der Strategien steuern und kontrollieren (siehe dazu Abb. 6).

Abbildung 6: Das Grundmodell der Balanced Scorecard



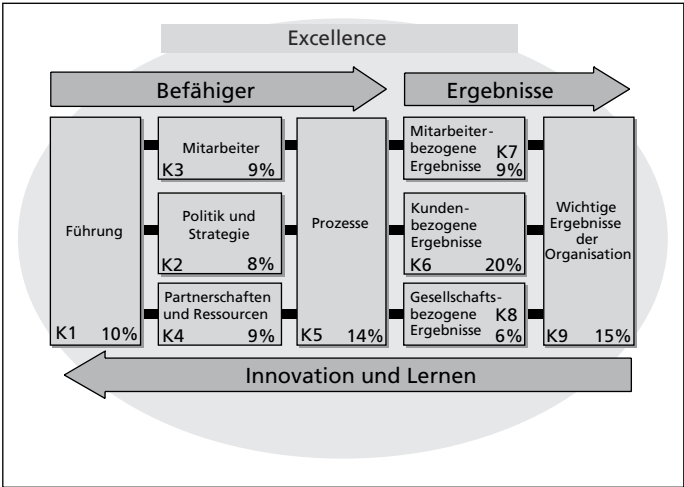
Quelle: Kaplan/Norton 1996

Das EFQM-Modell

Bereits Anfang der 1980er Jahren traten Tom Peters und Robert Waterman mit ihrem Bestseller »In Search of Excellence« (1982)

eine Welle der Suche nach Erfolgsfaktoren los, die bis heute anhält. 1988 gründeten 14 europäische Unternehmen die EFQM und legten ein Modell für »Business Excellence« (BE) vor, das mit geringen Änderungen bis heute gilt und sich wachsender Verbreitung erfreut – bis Januar 2000 waren 800 Unternehmen Mitglieder der EFQM geworden. Gegenwärtig (Dezember 2005) sind es in Europa 635 Mitglieder (www.efqm.org). Das Modell unterscheidet fünf Befähiger (»enabler«) und vier Arten von Ergebnissen (»results«), die durch eine rekursive Lernschleife zu einem Kreislauf verbunden sind (vgl. Abb. 7). Die neuen Elemente des Modells sind in ihrer Relevanz unterschiedlich gewichtet – z.B. Strategie und Politik mit 8 Prozent und Prozesse mit 14 Prozent –, wobei die Gewichtungen variabel sind und alle zwei Jahre von der Foundation neu vorgenommen werden.

Abbildung 7: Das EFQM-Business-Excellence-Modell



Quelle: www.efqm.org

Das BE-Modell nennt fünf Befähiger-Kriterien:

- Führung (Führung und Zielkonsequenz);
- Mitarbeiter (Mitarbeiterentwicklung und -beteiligung);
- Politik und Strategie;

- Partnerschaften und Ressourcen (Aufbau von Partnerschaften);
- Prozesse (Management mit Prozessen und Fakten).

Die in Klammern genannten Begriffe entstammen den ursprünglichen »acht Eckpfeiler(n) der Excellence« des ersten Modells, in dem zusätzlich noch die Elemente Ergebnisorientierung, Ausrichtung auf den Kunden, Kontinuierliches Lernen, Innovation und Verbesserung sowie soziale Verantwortung genannt waren. Im geltenden Modell sind daraus vier unterschiedliche Arten von Ergebnissen geworden (mitarbeiterbezogene, kundenbezogene, gesellschaftsbezogene und Schlüsselergebnisse), welche durch die Schleife »Innovation und Lernen« wiederum mit den Erfolgsfaktoren verbunden sind.

Die Stärken des Business Excellence-Modells (BE-Modells) liegen in zwei Merkmalen: (1) in der Systematik der Erfolgsfaktoren und (2) in der Flexibilität, mit der die Erfolgsfaktoren auf die besonderen Bedingungen unterschiedlicher Organisationen angepasst werden können.

Die Systematik der Erfolgsfaktoren ist eine rein heuristische, abgeleitet aus einer breiten empirischen Basis, die viele Branchen und Sektoren übergreift. Dennoch – oder vielleicht gerade deshalb – ist sie gut mit theoretischen Überlegungen zur Systemsteuerung vereinbar, etwa mit dem »St. Galler Modell«, welches normatives, strategisches und operatives Management unterscheidet (Bleicher 1996), oder mit dem systemischen Steuerungsmodell, welches die fünf Dimensionen sachlich (Inhalte, Strategien, Ziele), sozial (Führung, Mitarbeiter, Partner), zeitlich (Prozesse), operativ (Methoden, Instrumente) und kognitiv (Lernen, Innovation, Entwicklung) unterscheidet (Willke 2001b). In 15 Jahren Praxis hat sich kein überzeugender Bedarf dafür erwiesen, die fünf grundlegenden Erfolgsfaktoren des BE-Modells zu ergänzen oder zu revidieren.

Allerdings ist diese Stabilität primär in der Flexibilität begründet, mit der die Erfolgsfaktoren auf den konkreten Einzelfall angepasst werden können – und müssen. Das Modell gibt für die Operationalisierung der Erfolgsfaktoren nur Anhaltspunkte und Hilfestellungen, etwa in der Form von Stichworten und Leitfra-

gen, verlangt aber ausdrücklich, dass die Fragen, Kriterien und Messgrößen zur Operationalisierung organisationsspezifisch ausfallen müssen. Begreift man das BE-Modell von vornherein nur als Rahmenstruktur, die Anregungen für eine spezifische Umsetzung geben soll, dann sind die Freiheitsgrade noch größer.

Die Anpassung der BE-Modell-Erfolgsfaktoren muss für den Gesamtbereich der Politik noch deutlich weiter getrieben werden, um den Besonderheiten der Problemstellung politischer Steuerung gerecht zu werden. Ausgangspunkt für diese Transformation könne ein Vorschlag sein, den Paul Arveson bereits 1999 für die EFQM gemacht hat, wiederum begrenzt auf das Element strategische Ausrichtung.

Tabelle 8: Vergleich der Komponenten strategischer Ausrichtung in privaten und öffentlichen Organisationen

Strategic feature	Private sector	Public sector
General strategic goal	Competitiveness	Mission effectiveness
General financial goals	Profit; growth, market share	Cost reduction, efficiency
Values	Innovation; creativity; good will; recognition	Accountability to public; integrity; fairness
Desired outcome	Customer satisfaction	Customer satisfaction
Stakeholders	Stockholders; owners; market	Taxpayers; inspectors; legislators
Budget priorities defined by:	Customer demand	Leadership; legislators; planners
Justification for secrecy	Protection of intellectual capital; proprietary knowledge	National security
Key success factors	Growth rate; earnings; market share; Uniqueness; advanced technology	Best management practice; sameness; economies of scale; standardized technology

Quelle: Arveson 1999: 2.

Es erweist sich, dass Arveson im Interesse eines möglichst klaren Kontrastes die aus heutiger Sicht wichtigsten Faktoren ver-

nachlässigt, welche die Herausforderungen an politische Steuerung im Kontext von Globalisierung und Wissensbasierung charakterisieren:

- Wettbewerbsdruck der Governance-Regime;
- Einschränkung staatlicher Steuerungswirkung durch globale Entgrenzung und Entterritorialisierung;
- Veränderung der Zeithorizonte für politische Steuerung durch globalen Innovationsdruck, real-time- und on-line-Kommunikationsprozesse;
- Verringerung der Bedeutung der Bindung an Orte (auch: Standorte) durch Virtualisierung, Vernetzung, Digitalisierung und Flexibilisierung;
- Vernetzung von privaten und öffentlichen Leistungsprozessen zu »public-private-partnerships«;
- durchdringende Wissensbasierung von Entscheidungsprozessen;
- Umbau globaler Governance-Regime von machtbasierten zu wissens-basierten Entscheidungsprozeduren – beispielhaft WTO, WHO, IMF, Basler Ausschuss;
- Umbau der Entscheidungsrationalität in Kontexten organisierter Komplexität von Dezision zu Diskurs;
- entsprechende Verlagerung von Machtkapital zu intellektuellem Kapital;
- steigende Abhängigkeit aller komplexer Entscheidungskonstellationen von Expertise und Experten sowie Expertinnen.

Bei der Frage der Performanz politischer Steuerung geht es nicht darum, die Logik der Macht durch die Logik des Wissens zu ersetzen – das ist ausgeschlossen, weil Politik in demokratischen Systemen nach wie vor dadurch geprägt ist, dass kollektiv verbindliche Entscheidungen durch die Mehrheit der Legislative getroffen werden. Vielmehr geht es bei struktureller Kopplung darum, die machtbasierte Operationsform der Politik durch *wissensbasierte Infrastrukturen und Suprastrukturen* zu unterfüttern und zu komplementieren. Es geht also nicht um eine Herrschaft der Weisen, sondern um weise Herrschaft. Das *Wie* der politischen Entscheidungen bleibt nach wie vor demokratischer pro-

zeduraler Rationalität vorbehalten, während das *Was* von Entscheidungen immer stärker und immer unentrinnbarer von inhaltlichen Kriterien der Expertise und Kompetenz bestimmt wird.

Sicherlich ist dies keine prinzipiell neue Einsicht. Auch bislang sind die Inhalte politischer Entscheidungen massiv von der Kommitologie der Ministerien, vom Ausschusswesen des Parlaments, von unzähligen Räten, Kommissionen, Beratern etc. vorbereitet worden. Allerdings fehlt hier bislang eine strategische Linie ebenso wie eine Zusammenführung der vielfältigen und heterogenen Positionen unter Aspekten politischer Steuerung. Qualitativ neue Modelle der Verknüpfung von formalen und inhaltlichen Kompetenzen verlangt die Wissensgesellschaft deshalb, weil sie den Erfolg politischer Steuerung weniger von formaler Richtigkeit als von sachlogischer Passung abhängig macht und damit die Kriterien für die *Bedingungen der Möglichkeit gelingender politischer Steuerung grundlegend verändert*.

Nur wenn es gelingt, die Politik und ihre Akteure davon zu überzeugen, dass die Erfolgskriterien für politische Steuerung im Kontext von Weltgesellschaft und Wissensgesellschaft eine Ausweitung der Ressourcen der Politik von Macht und machtbasierter Entscheidung über Geld hin auf Macht, Geld *und* Wissen zwingend machen, sind die Voraussetzungen dafür gegeben, die Politik in ihrer eigenen Logik der Machtgewinnung und Machterhaltung zu erreichen. Tatsächlich bietet das BE-Modell dafür eine gute Voraussetzung, weil sich daran leicht demonstrieren lässt, wie die auf Unternehmen gemünzten Erfolgsfaktoren und Ergebnistypen als wissensbasierte Komponenten umgebildet werden können.

4. KOLLEKTIVE INTELLIGENZ

Die Schwierigkeiten der Dechiffrierung der wissensbasierten Weltsysteme liegen darin begründet, dass sich die gegenwärtigen Sozialwissenschaften unter dem Einfluss eines orthodoxen methodologischen und konzeptionellen Individualismus das nicht mehr vorstellen kann, was die globalen Netze der Kommunika-

tion zuallererst bedeuten: die Möglichkeit der Schaffung von Dispositiven (grundlegenden Mustern) *kollektiver Intelligenz*.

Für den Fall von kleinen Gruppen, die auf engstem realen Raum eine hochverdichtete Kommunikation aufbauen, in der Regel ohne Worte, gilt die Vorstellung einer kollektiven Intelligenz zumindest für manche Soziologen noch als zulässig. Jazz-Musiker in abgehobenen Jam-Sessions, Basketball-Mannschaften in lichten Höhenflügen eines mühelosen virtuellen Zusammenspiels oder Flugsicherungsteams in spielerisch beherrschten Krisensituationen sind Beispiele für Erfahrungen einer kollektiven Intelligenz, die als emergente Qualität des Systems aus den Einzelmerkmalen seiner Mitglieder nicht erklärbar ist. Das kritische Element für die Erklärung der besonderen Operationsweise einer solchen »high-reliability«-Organisation betrifft eine bemerkenswerte Wandelbarkeit und Kontextsensitivität von Koordinationsstrukturen.

Damit ist gemeint, dass das System in der Lage ist, je nach der Besonderheit der Entscheidungssituation die Form des Entscheidens zu variieren, *ohne dass die Variationen die Grundregeln des Entscheidens außer Kraft setzen würden*. Unterscheidet man dreistufig zwischen normalen Operationen, verdichteten Operationen und Krisenoperationen, so liegt auf der Hand, dass ein einziges Muster der Koordination kaum optimal auf alle drei Typen der Operationsweise angepasst sein kann. Wenn nicht voraussehbar ist, wann und unter welchen Umständen die Organisation von normal auf verdichtet oder gar auf Krise heraufschalten muss und wenn keinerlei Zeit bleibt, um sich in der Situation selbst über geeignete Koordinationsformen klar zu werden, dann empfiehlt sich – das sah schon Ross Ashby in der frühen Kybernetik – ein ultrastabiles System mit der Fähigkeit, bei Bedarf automatisch auf die optimal geeignete Steuerungsform umzuschalten (Ashby 1958). Tatsächlich haben Todd LaPorte und Paula Consolini in Hochleistungsorganisationen diese Fähigkeit beobachten können (LaPorte/Consolini 1991).

Beachtlich ist vor allem die Einsicht, dass es *die gleichen Personen* sind, die je nach geltendem (eingeschaltetem) Modus der Koordination tatsächlich *unterschiedlich* kommunizieren, interagieren und in einer anderen Weise zu Entscheidungen gelan-

gen. Erst das Zusammenspiel von Personen, die gelernt haben, mit unterschiedlichen Modi umzugehen, und von systemischen Mustern und Regelsystemen, in denen die Intelligenz des Kollektivs eingelagert ist, ergeben insgesamt die Fähigkeit des Teams, mit qualitativ unterschiedlichen Stufen von Anforderungen fertig zu werden, ohne ihre Strukturen aufzugeben oder jeweils neu erfinden zu müssen. Das kollektive Handeln wird von einem Dispositiv kollektiver Intelligenz geleitet, welches in den transindividuellen Regeln und Formen der Kommunikation eingelagert ist und einem Raum konstituiert, »in dem Gemeinschaften mit sich selbst kommunizieren können, ohne Umweg über eine Gottheit oder eine wie immer geartete andere transzendente Vorstellung. [...] Die virtuellen Welten verstehen sich als Instrumente der Selbsterkenntnis, der Selbstdefinition von Gruppen von Menschen, die sich so als kollektive, autonome und autopoietische Intelligenz konstituieren« (Lévy 1997: 106).

Das Projekt einer Atheologie der kollektiven Intelligenz, das Pierre Lévy auf mittelalterlichen Traditionen islamischer und jüdischer Theosophen aufbaut und als Anthropologie des Cyberspace verfolgt, lässt sich unter soziologischen Gesichtspunkten nicht nur an den genannten Fällen verdichteter Gruppenkommunikation aufgreifen. Auch die durchaus pragmatisch gedachte Managementidee der »intelligenten Firma« (Quinn 1992) und des organisationalen Wissensmanagements postulieren eine kollektive Intelligenz von Organisationen, die genau darin ihre Bedeutung findet, dass sie sich von der bloßen Aggregation der individuellen Intelligenzen unterscheidet, also eine systemische Qualität bezeichnet.

Die organisationale Form kollektiver Intelligenz zielt auf einen offenbar uralten menschlichen Traum der Überwindung der Grenzen des individuellen Wissens. Wie Rituale, Mythen, Bücher oder Bibliotheken auch, erweitert jede Form sozial gespeicherter Intelligenz den Möglichkeitsraum eines fokussierten und in Grenzen kumulativen individuellen Wissens. Personale Intelligenz findet so eine mehr oder weniger elaborierte Architektur sozial gespeicherter Intelligenz vor, ein Labyrinth möglicher Aufmerksamkeits- und Betätigungsfelder. Aber erst die Erfindung der formalen Organisation transponiert diese flache, an die

individuelle Sozialisation gebundene Grundarchitektur in eine dritte Dimension. Indem formale Organisationen auf der Basis transpersonaler Regeln und Routinen mit sanktioniertem Geltungsanspruch die Kommunikation mit Abwesenden erlauben und über diesen Kunstgriff sich zwar nicht von Personen, aber doch von jedweder einzelnen konkreten Person unabhängig machen, schaffen sie einen Humus an sozial etablierter und konfirmerter Kommunikationsformen, die, wie Bücher, ihr eigenes Schicksal haben, weil nicht mehr kalkulierbar ist, wer mit diesen Formen wie kommuniziert.

All dies erinnert nicht zufällig an die Funktion von Religionsystemen als frühkulturelle Formen formaler Organisationen. Die großen monotheistischen Religionen postulieren in ihren heiligen Büchern transpersonale Regelsysteme, welche die Kommunikation mit dem abwesenden Gott, aber auch mit abwesenden Heroen des Glaubens und des religiösen Wissens erlauben. Tatsächlich können die großen Kirchen bis heute als Prototypen der Ausbildung und Pflege organisationaler Intelligenz betrachtet werden. In ihren Akten, Schriften und Bibliotheken dokumentieren sie das kanonisierte Wissen von Generationen und Jahrhunderten, welches von ihren individuellen Stiftern abstrahiert und in endlosen Schleifen der Exegese und Reflexion die kollektive Intelligenz der Organisation konstituiert. So kann die kollektive Intelligenz von Organisationen wachsen (und schrumpfen), während die personale Intelligenz der durchlaufenden Generationen in engen genetischen und sozialisatorischen Grenzen im Prinzip gleich bleibt.

Seitdem mit der allgemeinen Schulpflicht und einer im Grundsatz kontinuierlichen Weiterbildung (in einigen OECD-Staaten) der Spielraum für die Entfaltung individueller Intelligenz weitgehend erschöpft ist, sind Steigerungen der Intelligenz auf soziale und künstliche Systeme (Kollektive und Maschinen) beschränkt. Man mag gegenüber der Realität der Person diese kollektive Intelligenz unreal oder virtuell nennen, an der Sachlage ändert dies nichts. »Dadurch, dass diese virtuellen Welten die Komplexität und Transformationen der irdischen Welt synthetisieren, ermöglichen sie es den Intelligenzen, in Kommunikation miteinander zu treten, und begleiten Individuen und Gruppen

bei ihrem Navigieren durch das kollektive Wissen« (Lévy 1997: 107). Dies ist keine überraschende Einsicht. Menschen tun wenig, was sie vor 1000 oder 100.000 Jahren nicht auch schon getan haben. Die umstürzenden Veränderungen seither verdanken sich in erster Linie Veränderungen sozialer Organisationsformen und Formen kollektiver Intelligenz.

Das Problem, dem sich Soziologie verdankt und das sie legitimieren könnte, ist darin zu sehen, dass die meisten Menschen diese Option als Kränkung verstehen und deshalb alles daran setzen, die Fortschritte kollektiver Intelligenz auf individuelle Handlungen herunterzurechnen. So bieten »rational choice« und »ökonomische Analysen« des Sozialen nach wie vor die Möglichkeit, sich wissenschaftlich fundiert der Einsicht zu entziehen, dass Menschen als Individuen – gemessen an den Ansprüchen moderner Gesellschaften – weder besonders rational noch besonders intelligent handeln. Vermutlich ändert sich dies erst dann, wenn die Einsicht in diese Einsicht Rendite abwirft. Genau dies zeichnet sich mit der Idee der intelligenten Organisation ab.

Wenn der Kern von Intelligenz Lernfähigkeit ist, dann setzt organisationale Intelligenz voraus, dass Organisationen als Organisationen, als soziale Systeme, lernen. Es genügt also nicht, dass nur Personen als Mitglieder der Organisation lernen. Beispielsweise sind die studierenden und forschenden Mitglieder der deutschen Universitäten eher lernfähige und in diesem Sinne intelligente Menschen, während die Universitäten als Systeme seit den Humboldt'schen Reformen wenig dazugelernt haben und in diesem Sinne bemerkenswert dumm sind. Auch viele andere Organisationen von klassischen Professionen, etwa Anwaltskanzleien, Lehrerkollegien, Arztpraxen oder Kabinette sind als soziale Systeme erstaunlich dumm und behindern eher die Entfaltung der Intelligenz ihrer Mitglieder, als dass sie diese unterstützen (Willke 1997a).

Systemische Intelligenz erfordert demnach andere Qualitäten als die bloße Summierung individueller Intelligenzen. Für alle Befürworter der Beschränkung von Ratio und Intelligenz auf den Menschen ist dies wenig schmeichelhaft. Aber die durchaus zählbaren Erfolge intelligenter Organisationen und die zum kritischen Wettbewerbsfaktor avancierende Fähigkeit zu organisa-

tionalem Wissensmanagement scheinen darauf wenig Rücksicht zu nehmen.

Erstaunlich ist eher, dass die reichen Traditionen des philosophischen Umgangs mit Formen kollektiver Intelligenz von den individualistischen Rationalismen der Moderne so gründlich verdrängt worden sind, obwohl Emile Durkheim auf dem kollektiven Bewussten und Carl G. Jung auf dem kollektiven Unbewussten bestanden hatten. Vielleicht sitzt die Angst vor kollektiver Hysterie und kollektivem Wahn noch zu tief, als dass man die andere Seite, die Möglichkeit kollektiver Intelligenz, wirklich ernst nehmen könnte.

Immerhin aber sind die demokratischen Systeme der modernen westlichen Gesellschaften Musterfälle für eine hochentwickelte institutionelle Intelligenz; sie exemplifizieren das Leistungsvermögen kollektiver Intelligenz und belegen in bemerkenswerter Kontinuität, dass institutionelle Regelsysteme in historischen Lernprozessen zu einer kollektiven Intelligenz heranreifen können, welche in hohem Maße Schwächen und Mittelmäßigkeiten der menschlichen Akteure kompensieren. So zeigen die Verfassungsgeschichte seit der Magna Charta und die tief in die großen Gesetzeswerke (vom Code Napoleon über das BGB bis zu den Wahlgesetzen) eingelassene Lerngeschichte der Regulierung komplexer Sachverhalte eine imponierende kumulative institutionelle Intelligenz. Sie erweisen genau darin ihren Sinn, dass sie transpersonale Handlungsmuster und Präferenzlinien festlegen und so bestimmte sensitive Bereiche kollektiven Entscheidens von den schwer durchschaubaren Kalkülen individueller Intelligenzen und Rationalitäten unabhängiger machen.

Ohne Zweifel ist mit der Möglichkeit kollektiver Intelligenz immer auch die andere Seite der Möglichkeit institutioneller Borniertheit und Rigidität gegeben. Auch institutionelle Lernprozesse können, wie individuelle, pathologisch werden, wenn sie vom schmalen Grat ›adäquaten Lernens‹ abstürzen und stattdessen aus einer glorifizierten Vergangenheit oder aus einer verklärten Zukunft lernen. Für den Fall politischer Systeme haben dies Karl W. Deutsch und Amitai Etzioni eindringlich dargestellt (Deutsch 1970; Etzioni 1971). Für den Fall des Lernens von Organisationen haben vor allem Chris Argyris und Donald Schön

beharrlich sowohl die Chancen kollektiver Intelligenz wie auch die Risiken eines pathologischen kollektiven Lernens erforscht (Argyris/Schön 1996).

Wenn soziale Systeme lernen können, dann können sie auch Wissen generieren, speichern und in systemisch organisierten Prozessen anwenden. Kollektive Intelligenz reagiert auf alle Raffinessen der infrastrukturellen und maschinellen Unterstützung, der Strukturvariation und Prozesssteuerung, der Arbeitsteilung und Rekombination, der Kombinatorik und Dekomposition, kurz: der Steuerung und des Wissensmanagements komplexer Sozialsysteme. Die Plastizität sozialer Systeme und die Steigerbarkeit kollektiver Intelligenz erweisen sich darin als kritische Bedingungen der Möglichkeit, die Würde des Menschen als Menschen zu erhalten: exogene, künstliche Veränderungen seiner mentalen Ausstattung sind weder erforderlich noch relevant, wenn die weitaus umfassenderen Möglichkeiten der Steuerung sozialer Systeme sinnvoll genutzt werden. Ja, die Singularität der Menschen bereichert die Möglichkeiten der Variation von kollektiver Intelligenz.

Was im Mythos die Augen der Engel als Spiegel für die hellstichtigsten Seher unter den Menschen leisten, übernehmen nun die Spiegelantennen der Satellitennetze – jedenfalls als Möglichkeit. Dieser Raum ›kosmischer Simulationen‹ fundiert einerseits als globale Infrastruktur die entstehende Weltgesellschaft, andererseits bildet er das Dispositiv einer ausbaubaren kollektiven Intelligenz. Damit ist gemeint, dass auf dem Fundament dieser Infrastruktur alle erdenklichen Ausprägungen und Formen kollektiver Intelligenz möglich werden, vom »concurrent engineering« einer global verteilten Firma über den dezentral verteilten Aufbau einer genuinen korporativen Intelligenz von ›Global Players‹, etwa der großen Rating-Agenturen wie »Standard & Poor's«, der großen Beratungsfirmen wie »McKinsey« oder der großen Medienkonzerne wie CNN, bis zu dem gezielten Aufbau einer auf Wissensmanagement gestützten kollektiven Intelligenz transnationaler Institutionen wie »Greenpeace«, »Weltbank« oder ILO. Es ist diese Potentialität der neuen infrastrukturellen Megamashinen, die aus dem scheinbar profanen Prozess der kontinuierlichen Verdichtung transnationaler Kommunikationsnetze und

Kommunikationsmuster Diskontinuitäten der Gesellschaftsgeschichte hervorbringen – etwa die Transformation der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft.

Es braucht nicht viel Phantasie, um zu vermuten, dass die Möglichkeiten und Risiken globaler Governanz mit den Möglichkeiten und Risiken der globalen Wissensgesellschaft eng zusammenhängen. Tatsächlich ist plausibel, dass die große Herausforderung nicht die Globalisierung an sich ist, sondern das gleichzeitige, widersprüchliche und sich wechselseitig steigernde Zusammenspiel von Weltgesellschaft und Wissensgesellschaft. Beide Formen von Gesellschaft sind erst im Entstehen begriffen und weit von einer gütigen Ausprägung entfernt. Genau dies verleiht den Dynamiken der Globalisierung und der Wissensbasiierung der lateralen Weltsysteme ihre Brisanz.