

III. Modelle der Systemsteuerung

Es sollte nicht überraschen, dass nach mehreren Jahrzehnten der Auseinandersetzung in vielen Disziplinen, von der Anthropologie über Politikwissenschaft, Ökonomik oder Soziologie bis zur Philosophie, eine Vielzahl von Theorien und Modellen globaler Governanz um Aufmerksamkeit, Kunden und Einfluss wetteifern. Auch in diesem Kapitel kann es nicht darum gehen, diese Konzeptionen umfassend darzustellen. Vielmehr steht im Vordergrund, die divergierenden Steuerungsmodelle herauszuschälen, die den unterschiedlichsten Konzeptionen zugrunde liegen.

Dabei stellt sich heraus, dass sich die verwendeten Steuerungsmodelle danach ordnen lassen, welchem Funktionssystem moderner Gesellschaft eine Führungsrolle bei der Ausrichtung und Gestaltung der Globalisierungsprozesse zugeschrieben oder zugestanden wird. In Frage kommen dabei die üblichen Verdächtigen, nämlich Ökonomie und Politik, aber mit zunehmenden Gewicht auch die Funktionssysteme sozialer Solidarität (vor allem NGOs und soziale Bewegungen) und das Wissenschaftssystem. Allerdings werde ich – wenig überraschend – am Ende aus systemtheoretischer Sicht begründen, dass keines dieser vier Steuerungsmodelle der Komplexität, den Anforderungen und den Risiken globaler Governanz gewachsen ist.

1. DER GLOBALE MARKT ALS STEUERUNGSMODELL

Das Marktmodell ist das Standardmodell für die selbstorganisierende Regulierung einer Menge von Interaktions- und Transaktionsbeziehungen. Das Modell hat vier wesentliche Komponenten:

- Es ist frei von externen Vorgaben für eine bestimmte Leistung oder Entwicklungsrichtung des Ganzen (des Marktes). Selbstorganisierende Regulierung meint Selbststeuerung. Der Markt steuert sich selbst, benötigt also keine externen Instanzen der Steuerung. Er funktioniert, »ohne dass jemand das Sagen hat« (Friedman 2001: 37).

- Die Marktteilnehmer als Elemente des Marktes beobachten sich zwar wechselseitig, sie verfolgen aber in den Marktbeziehungen ihr eigenen Interessen. Sie handeln berechtigterweise egoistisch, der Markt setzt keinen Altruismus voraus.
- Aus der wechselseitigen Beobachtung und der wechselseitigen Unterstellung, dass alle Marktteilnehmer rational egoistisch handeln, aber über Vertragsbeziehungen nur freiwillig in Austausch eintreten, resultieren die wichtigsten Gesamteigenschaften des Marktes: Optimierung der Austauscheffizienz und damit eine Wohlfahrtsschöpfung, die Adam Smith dem Wirken der »unsichtbaren Hand« zuschreibt.
- Als sozialer Prozess findet ein Markt nicht im luftleeren Raum statt, sondern er ist in weitere soziale Kontexte eingebunden (»eingebettet«), hängt also von einem gesellschaftlichen Umfeld ab, welches die Rahmenbedingungen für die Möglichkeit von Markt bereitstellt (Granovetter 1992). In modernen Gesellschaften sind es vor allem die Politik und das Rechtssystem, welche mit Gewaltmonopol, Rechtssicherheit, Vertragsfreiheit, Eigentumsgarantie und sozialen Schutzrechten die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Markt nach seinen eigenen Regeln funktionieren kann.

Wenn der Markt in dieser Weise funktioniert, dann gilt nach Ansicht von Ökonomen das »Arrow-Theorem«. Es postuliert, dass unter den genannten Bedingungen der Markt als Steuerungsmodell ein Pareto-Optimum der Allokation von Ressourcen herstellt (Ledyard 1989: 185). (Der Begriff Pareto-Optimum wird im folgenden Zitat von Rosalind Levacic erklärt: Niemand wird in einem Austausch schlechter gestellt und wenigstens einer hat einen Vorteil.)

Man muss sich vor Augen halten, dass dies eine erstaunliche Leistung ist. Der Markt als Steuerungsmodell realisiert ein Ziel, dass niemand vorgibt und das die einzelnen Marktteilnehmer gerade nicht selbst verfolgen (sie verfolgen ihre egoistischen Eigeninteressen), das ihnen aber insgesamt nützt, weil sie alle etwas davon haben, nämlich einen gemeinsamen Wohlfahrtsgewinn durch eine optimale Nutzung und Verteilung der vorhandenen Ressourcen:

»The market serves to bring together buyers and sellers to enable them to engage in mutually advantageous exchanges. Given that individuals undertake exchange voluntarily, it is presumed that they must thereby be no worse off and that at least one party to the exchange is better off as a result. [...] The competitive market is advocated because it is held to promote efficiency in resource allocation and the liberty of the individual citizen« (Levacic 1993: 35f.).

In soziologischer Sicht ist der »moderne Markt« ein abgeleitetes Phänomen. Der auf der Kunstfigur des »homo oeconomicus« aufbauende Markt, in dem isolierte Individuen nach rationalen Kalkülen private Güter tauschen, setzt die Transformation der traditionellen Gemeinschaft zur modernen, funktional differenzierten Gesellschaft voraus. Er ist Bedingung der Befreiung des ökonomischen Kalküls von den Bindungen der Familie, der Freundschaft, der Moral, der Religion oder der Herrschaft. An die Stelle dieser traditionellen Bindungen treten allerdings andere Bindungen, die überhaupt erst die Stabilität des Marktes garantieren. Es sind dies Durkheims berühmte »nicht-kontraktuellen Teile des Kontrakts«, also die institutionellen Rahmenregelungen, welche erst den Freiraum für eine so unwahrscheinliche Konstruktion wie die des freien Marktes schaffen: im Kern eine moderne freiheitliche politische Ordnung und ein diese Freiheiten prozessual abstützendes modernes Rechtssystem. Besonders deutlich hat Mark Granovetter herausgearbeitet, dass auch noch moderne Märkte in diesem Sinne in die Institutionen der sie tragenden Gesellschaften eingebettet sind (1992).

Auch Ökonomen geben ohne Weiteres zu, dass ein preisgesteuerter Markt nicht funktionieren kann ohne eine Fülle von Rahmenregelungen, die kollektiv verbindlich gelten müssen, also in einer modernen Gesellschaft nur von der Politik bereitgestellt werden können: Rechtssicherheit, Vertragsfreiheit, Eigentumsrechte, Rechtsdurchsetzungsgarantien, Selbstbeschränkung politischer Macht etc. Innerhalb dieser Einbettung erweisen Märkte ihre besondere Leistungsfähigkeit darin, unter der (keineswegs selbstverständlichen) Voraussetzung des freien Marktzugangs und des freien Austritts, über den Preismechanismus eine ex-

trem schnelle und extrem kostengünstige Koordination zwischen Angeboten und Nachfragen zu bewerkstelligen.

Schnell ist die Koordination, weil sie einerseits in ›Echtzeit‹ erfolgt: Anbieter und Nachfrager müssen im Prinzip nicht mehr lange über den angemessenen Preis verhandeln, sondern können auf kontinuierliche, mitlaufende Beobachtungen des Marktgeschehens zurückgreifen und daraus ›auf der Stelle‹ den situativ angemessenen Preis errechnen. In den meisten Fällen ist sogar nicht einmal dies erforderlich, weil kontinuierlich angepasste Marktpreise feststehen, also überhaupt nicht mehr verhandelt werden. Zum anderen ist die Koordination schnell, weil das Transaktionsgeschehen kurzfristig orientiert ist: Idealtypisch gelten die Bedingungen der je gegebenen Situation. Die Zukunft wird ausgeklammert oder diskontiert. (Dies lässt sich gut im Vergleich zu Vertragstypen sehen, bei denen die Zukunft eine bedeutende Rolle spielt, etwa Arbeits- oder Eheverträge.)

Dass der moderne Markt im Vergleich zu früheren Formen wie Palavern, Ringtausch oder Basaren massive Zeitersparnisse und Tempovorteile ermöglicht, ist unbestritten. Schwieriger ist die Frage der Kostengünstigkeit. Zwar zweifelt kaum jemand daran, dass moderne Warenmärkte eine besonders kosteneffiziente Form der Koordination von Angebot und Nachfrage ist – sonst hätte sich diese Form nicht weltweit durchgesetzt und auch noch die machtgestützte Konkurrenz zentral verwalteter sozialistischer Quasi-Märkte aus dem Rennen geworfen. Auch zweifelt kaum jemand daran, dass es für ›einfache‹ Güter und ›einfache‹ Beziehungen zwischen Anbieter und Nachfragern keine effizientere Form als die des modernen Marktes gibt:

»Die neoklassische Markttheorie kann zeigen, dass die Entscheidungen und Handlungen der Marktteilnehmer durch den Preismechanismus und durch Konkurrenz hinreichend effizient koordiniert werden – zum Nutzen der Beteiligten und zum Vorteil der Gesellschaft insgesamt. Dass diese Koordinationsform auch ihre Kostenseite hat, wird niemand bestreiten. Nur: Es kommt auf den Saldo an« (G. Willke 2003: 35).

Die Zweifel an der Kostengünstigkeit des Marktes beginnen dort, wo ökonomische Transaktionen den Rahmen einfacher,

freier, kurzfristiger, direkter und insofern für alle Beteiligten gut überschaubarer Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern sprengen. Der Markt selbst war eine geniale Erfindung zur Reduktion der Komplexität sozialer Austauschbeziehungen auf »rational choice«. Aber offensichtlich lässt die gesellschaftliche Evolution einen solchen, durch Reduktion eroberten Freiraum nicht lange unbesetzt. Er dient nur als Treibhaus für den Aufbau neuer Komplexität. Je stärker Marktbeziehungen nun ihrerseits dem Moloch *Komplexität* wieder anheim fallen, je komplexer die Produkte, Produktionsformen, Austauschbeziehungen, Zeithorizonte und Kosten-Nutzen-Kalküle von Anbietern und Nachfragern werden, desto problematischer wird die Annahme, dass der Markt kostengünstig ist, weil er praktisch ohne Transaktionskosten (ohne Verzögerung und ohne besondere Koordinationsanstrengung) funktioniert. »Invisible time« und »invisible hand« als konstituierende Merkmale des idealen Marktes konnten gegenüber der Herausforderung durch Komplexität nicht bestehen.

Trotz seiner unbestreitbaren Leistungen für Zivilisierung, Modernität und Wohlfahrtsschöpfung ganzer Gesellschaften und für die Autonomie der Bürger sind es gerade der Markt und das Marktmodell, die ins Visier der Globalisierungsgegner aller Art und Ausrichtung geraten sind. Das kommt nicht von ungefähr und die Marktkritik ist auch keine Erfindung der Globalisierungsgegner. Die berechtigte Kritik am Markt als Steuerungsmodell bezieht sich auf die Grenzen des Marktes und seiner Leistungen. Sie bezieht sich weiter auf einen »Imperialismus« des Marktes, wenn er sich auf Güter und Felder ausdehnt, für die er weder gedacht noch geeignet ist. Und sie bezieht sich auf die vielfältigen Formen von Marktversagen (»market failure«), wenn die idealtypischen Voraussetzungen und Bedingungen nicht gegeben sind, die das Marktmodell als Modellannahmen mit sich führt.

Diese Bedingungen der Möglichkeit von Markt betreffen vor allem die Marktteilnehmer (sie müssen Wahloptionen und etwas anzubieten haben), auf Güter (nur marktfähige Güter oder Güter, für die ein Preis gilt), für den Zeithorizont des Marktes (er ist gut geeignet für kurzfristige Relationen, weniger für langfristige Verpflichtungsbeziehungen) und auf die Strukturen des Marktes

(z.B. Verhinderung von Monopolen). Es liegt auf der Hand, dass diese Voraussetzungen nicht überall gegeben sind – und schon gar nicht überall im globalen Maßstab. Auch in den Markt- und Handelsbeziehungen zwischen den Nationalstaaten, zwischen Weltregionen oder zwischen »Nord« und »Süd« spielen Ungleichgewichte und Marktverzerrungen eine wichtige Rolle. Dem gelten die Anstrengungen von globalen Institutionen wie WTO oder IMF, durch Verträge und Institutionen genau in dieser Hinsicht einen fairen oder zumindest brauchbaren Interessenausgleich zu schaffen (ausführlicher dazu Kapitel IV/1).

Das Elend der Marktkritik beginnt dort, wo die Kritiker – einschließlich der Globalisierungsgegner, die sich dieser Art von Marktkritik bedienen – die Voraussetzungen und Grenzen des Marktmodells nicht verstanden haben oder nicht verstehen wollen (ausführlich dazu G. Willke 2003: 147ff. und der Überblick bei Donges/Menzel/Paulus 2003). Dabei gibt es keine ernsthaften Alternativen zum Markt als Grundmodell der Steuerung weltweiter Transaktionsbeziehungen, die Milliarden von Menschen und Organisationen, Unmengen von Gütern, Teilmärkten, Interessen, Präferenzen etc. umfassen. Das sozialistische Gegenmodell hat mit unermesslichen Verlusten abgedankt; selbst China hält nicht mehr am sozialistischen Modell der Ökonomie fest. Das kommunitaristische Gegenmodell gründet im besten Fall auf einer romantischen Verirrung (Etzioni 1997; Etzioni 2004) und im schlimmsten Fall auf einem die Autonomie des Individuums verachtenden moralischen Absolutismus.

So bleibt als Kern der berechtigten Kritik am Marktmodell der Anspruch, auf der einen Seite die Stärken des Marktes zu verstehen und zu würdigen, zugleich aber auf der anderen Seite sehr genau zu prüfen, inwieweit die notwendigen Voraussetzungen für ein Funktionieren des Marktmodells gegeben sind. Damit sind wir zurück bei der alten Frage des Verhältnisses von Markt und Staat, von Ökonomie und Politik und mithin bei der polit-ökonomischen Grundfrage. Allerdings sind neue Ideen, Modelle und Ansätze erforderlich, um für die massivere Problematik globaler Ungleichheiten, den gegebenen Asymmetrien in der Verteilung von Arm und Reich, von Gewinnern und Verlierern der vielfältigen Globalisierungsprozesse die Felder zu bestimmen, in

denen das Marktmodell globaler Governanz sinnvoll und produktiv ist und wo es im Gegenteil unbrauchbar ist und destruktiv wirken könnte. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass die globalen Kontexte im Rahmen einer sich formierenden Weltgesellschaft ohne das ›Dach‹ einer globalen Politik auskommen müssen. Zunächst ist also gar nicht klar, welche Instanzen oder welche Institutionen die für ein Funktionieren des Marktes erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen könnten.

An diesem Punkt entwickelt sich nun seit einiger Zeit unter dem Stichwort eines »globalen Rechts« oder eines »Weltrechts« eine Form globaler Governanz, die zum einen für sich selbst als Steuerungsmodell von Interesse ist (dazu der folgende Abschnitt), die aber gerade auch als komplementäres Modell zum Marktmodell möglicherweise geeignet ist, die Voraussetzungen für einen funktionierenden globalen Markt und für ein faires Welthandelssystem zu schaffen oder jedenfalls zu verbessern.

2. GLOBALES RECHT ALS STEUERUNGSMODELL

Das Recht gründet seine Karriere darauf, dass es machtbasierte Verhaltensregeln und Erwartungen postuliert und dadurch soziale Situationen, insbesondere Konfliktsituationen, reguliert und für faire Lösungen zugänglich macht. Dadurch übernimmt es gleichzeitig »für das Erreichen hoher und strukturierter Komplexität in sozialen Systemen eine wesentliche, wenn nicht ausschlaggebende Funktion« (Luhmann 1972: 7). Mit der Säkularisierung und Positivierung des Rechts durch die politischen Systeme der Moderne weitet das Recht machtbasierte Kommunikation auf das Feld der Systemsteuerung aus. Nun entscheiden Gesetzgeber auf der Basis von Macht über Zukunft, indem sie aus kontingenten gegenwärtigen Zukünften bestimmte gewünschte Projektionen auswählen und in Gesetzesform gießen.

Entscheidungen auf der Basis von Macht nutzen den Luxus des Nichtlernens, um Ordnungsmuster und -modelle zu setzen, deren Geltung nicht von faktischer Realisierung abhängt – die aber natürlich dennoch auf faktische Realisierung zielen. So ist in das Recht von vornherein ein spannungsgeladenes Zusam-

menspiel von faktischer Kraft des Normativen und normativer Kraft des Faktischen eingebaut. Das positivierte Recht hat sich darauf eingestellt, indem es die geregelte Veränderung von Regeln mit regelt und in einer Normenhierarchie Entscheidungsprämissen für die Veränderung von Entscheidungen setzt. Insgesamt hat sich daraus über die Jahrhunderte hinweg eine Architektur demokratischer politischer Systeme ergeben, die in einem bemerkenswerten Ausmaß Merkmale systemischer Intelligenz aufweist (Willke 1997a).

Dennoch ist das Symbolsystem des Rechts aus vielen Gründen, die seit langem in Rechtstheorie, Rechtsdogmatik, Rechtssoziologie und anderen Disziplinen verhandelt werden, in die Defensive geraten. Mit der gegenwärtigen Phase der Globalisierung und der damit verbundenen partiellen Auflösung des Nationalstaates tritt allerdings deutlicher hervor, dass Recht als besondere Form der Codierung des Symbolsystems der Macht ganz grundsätzlich in den Strudel einer notwendigen Erschütterung möglicher Ordnung hineingerissen wird. Das Rechtssystem selbst reagiert seit langem auf den Druck unmöglicher Ordnung durch Formen der Selbstchaotisierung. Sie reichen von einer wild gewordenen Normenproduktion über eine nicht mehr durchschaubare Rechtsprechung und eine Durchlöcherung richterlicher Kompetenz durch Gutachter. Die gesetzgeberische Kompetenz wird durch Gutachtergremien (»Ethik-Rat«) in Frage gestellt. Das Rechtssystem reduziert seine Reichweite dadurch, dass gerade schwierige Fälle und Konflikte dem Rechtsmechanismus entzogen und in Vergleiche, Schiedsgerichte, Moderationsverfahren und andere Formen des post-regulatorischen, merkatorischen, post-konventionellen, weichen – jedenfalls: hybriden – Rechts ausgelagert werden (Abbott/Snidal 2000; Stein 1995; Teubner 2002).

Das Recht schafft in der Sozialdimension kontrafaktisch stabilisierte Strukturen in der Form von Entscheidungsprämissen, Erwartungserwartungen und Kommunikationspräferenzen. Der Sinn von Recht liegt – wie der Sinn aller Regeln – darin, für erwartete Situationen (vor allem: Konflikte, Abstimmungen, Koordinationen, Verteilungs- und Haftungsfragen etc.) im Voraus generalisierte Entscheidungsprämissen zu setzen, so dass dann,

wenn eine entsprechende Situation eintritt, vergleichsweise schnell, klar und gerecht im Sinne der Regelmäßigkeit entschieden werden kann. Diese Leistung des Rechts für die Stabilisierung von Strukturen verschleiert gelegentlich, dass es sich dabei immer um *bestimmte* Strukturen mit eingebauten Asymmetrien, Präferenzen und Machtverhältnissen handelt, die gegenüber möglichen Alternativen und Optionen vorgezogen werden.

Dennoch ist leicht zu sehen, dass gegenüber der harten Anarchie »doppelter Kontingenz« (wechselseitige Offenheit und damit Unberechenbarkeit von Akteuren) jedes Recht besser ist als kein Recht. Da Menschen und soziale Systeme nicht durch vorgegebene Reiz-Reaktions-Schemata festgelegt sind, brauchen sie andere Formen der Selbstfestlegung, um der unerträglichen Offenheit doppelter Kontingenz zu entkommen. Sie geben sich Konventionen, Regeln, Gebote, Gesetze etc., von wem oder was auch immer abgeleitet, um wissen zu können, wie in ungewissen Situationen zu verfahren ist.

Die Leistung eines in die Zukunft gerichteten, positivierten Rechts der Moderne bleibt so lange beindruckend, wie die zu regelnden Problemsituationen (Konflikte, Verteilungen etc.) einigermaßen verlässlich voraussehbar sind. Sie sind dies in einem erstaunlichen Ausmaß, weil die *conditio humana* in den meisten Hinsichten über Generationen hinweg unverändert bleibt und deshalb die meisten Wechselfälle des Lebens auf der Basis vorhandener Erfahrungen und vorhandenen Wissens auch für zukünftige Fälle geregelt werden können.

Was demgegenüber das Recht seit einiger Zeit in Schwierigkeiten bringt, ist die Erfahrung, dass die Besonderheiten und Handlungskonstanten des Menschen vielleicht noch irgendeine »Lebenswelt« prägen, soweit es eine solche geben sollte. Sie prägen aber immer weniger die reale Welt hyperkomplexer Gesellschaften. Denn diese beugt sich dem Druck mächtigerer Systeme – der Organisationssysteme, der Infrastrukturen und der Suprastrukturen einer sich globalisierenden Moderne, die auf den Menschen angewiesen, aber nicht mehr von ihm beherrscht oder gesteuert ist. Neben vielem anderen bedeutet dies, dass sich das Recht, um überhaupt handlungswirksam zu sein, um die Regulierung von Situationen und Konstellationen kümmern müsste,

in denen nicht Menschen, sondern Organisationen und sozio-technische Systeme die Hauptakteure sind. Darauf ist das Recht nicht vorbereitet. Ja, es ist fraglich, ob das Recht in seiner gegebenen Form überhaupt in der Lage ist, diese Aufgabe zu erfüllen.

Diese durchaus bekannte Problematik ist bislang unter Stichworten wie Organisationsrecht, Verbandsklage, organisierte Unverantwortlichkeit etc. verhandelt worden. Unterbelichtet bleibt dabei, dass sich Operationsweise und Eigenlogik von Personen und Organisationen fundamental unterscheiden. Personen reagieren auf Recht als spezialisierten Code eines symbolisch generalisierten Steuerungsmediums Macht, weil dahinter die glaubhafte Drohung des Staates mit physischer Gewalt (und ihren Derivaten) steht, derer sich das Justizsystem im Auftrag der Politik bedient, um die Gesetze durchzusetzen. Organisationen und Strukturen lassen sich durch die Androhung physischer Gewalt kaum beeindrucken; letztlich kann man sie nicht ins Gefängnis sperren. Natürlich kann das Recht sie auf andere Weise treffen, etwa durch Geldstrafen oder den Entzug von Lizenzen, Operationserlaubnissen etc. Aber die Logik des Rechts ist ganz dominant auf die Beeinflussung von Personen ausgerichtet und tut sich schwer, sozialen Systemen über Rechtsfiktionen hinaus eine eigene juristische Realität zuzuerkennen (siehe die Diskussion bei Weber 1972: 6f.).

Das Recht als Symbolsystem ist in Gesellschaften erfunden worden, in denen Organisationen neben Kirche, Hof und Militär kaum eine Rolle spielten. Die entwickelten Gesellschaften der Gegenwart werden dagegen von Organisationen radikal dominiert. Es sollte deshalb nicht überraschen, dass sich das Rechtssystem und das Recht als Steuerungsmedium einem fundamentalen Wandel ausgesetzt sehen und sich diesem stellen müssen, wenn sie ihre gesellschaftliche Funktion erfüllen sollen. Neben dem üblichen Beharrungsvermögen alter Institutionen ist es vor allem der Bezug auf den Menschen als Regelungsobjekt, der dem Recht bislang die höheren Weihen von ›human‹, ›natürlich‹, ›demokratisch‹, ›subjektiv‹, ›rational‹ etc. verleiht – und darin die Summe alles Guten ausgedrückt erscheint.

Wer sich annaßt, das Recht in seinem Steuerungsanspruch von Personen auf Organisationen umzustellen, muss deshalb

mit Schwierigkeiten der grundsätzlichen Art rechnen. Dies lässt sich dann riskieren, wenn auch das Recht selbst in seiner gesellschaftlichen Funktion auf Schwierigkeiten der grundsätzlichen Art stößt und einen Leidensdruck erzeugt, der auf Veränderung drängt. Die strukturelle Kopplung von psychischen und sozialen Systemen schafft eine strukturelle Heterogenität, ein Ungleichgewicht zwischen den Einflussmöglichkeiten und Machtpositionen von Personen und Organisationen. Sie wird dadurch gesteigert, dass soziale Strukturen und ihre Verdichtungen in Organisationen heute über lokale und regionale Grenzen hinweg global ausgreifen. Das Recht sieht sich wie jedes andere Steuerungsmedium darin herausgefordert, von der ›Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‹ Abschied zu nehmen und stattdessen mit der überbordenden Diversität möglicher globaler Strukturen und Konstellationen zurande zu kommen, die sich nicht mehr einem einheitlichen Ganzen oder einer das Ganze umfassenden Einheit fügt.

Das Recht schafft in der sachlichen Dimension der Gegenstände der Regulierung eine Dynamik der Verrechtlichung, der alle nur denkbaren Bereiche gesellschaftlicher Realität unterworfen werden. Es folgt damit dem Steigerungsimperativ, der in jedes spezialisierte Funktionssystem moderner Gesellschaften eingebaut ist. Es beansprucht, wie jedes Teilsystem, komplementär zu seiner exklusiven Zuständigkeit die Inklusion aller gesellschaftlichen Ereignisse in seinen Aufmerksamkeitsbereich und maßt sich die Kompetenzkompetenz an, alles zu regeln, was es zu regeln wünscht. Genau wie die Ökonomie in ihrer Logik mit imperialem Gestus sich auf andere Bereiche (wie etwa Kunst, Sport oder Familie) ausdehnen würde, setzten ihr diese Funktionssysteme nicht von sich aus Grenzen, so erfassen die Ausdehnungen der Politik in einem maßlosen Wohlfahrtsstaat oder die Expansionen der Verrechtlichung jeden Winkel der Gesellschaft, es sei denn, Politik und Recht beschränken und binden sich selbst aus der Einsicht heraus, dass sie sich sonst mit einer untragbaren Überlastung ruinieren.

Gegen diesen Imperialismus der Funktionssysteme gibt es aus systemtheoretischer Sicht zunächst keinerlei Einwände, weil der Expansionsdrang der Inklusion in die Fundamente moderner

Gesellschaften als funktional differenzierte Systeme eingebaut ist. Mit exklusiver Zuständigkeit für bestimmte Funktionen und Leistungen der Teilsysteme ist verbunden, dass sie diese Zuständigkeiten für die Gesellschaft insgesamt übernehmen, also auch die ganze Gesellschaft in ihren Beobachtungsbereich gerät. Einwände ergeben sich erst auf der zweiten Ebene der wechselseitigen Abstimmung der Funktionssysteme untereinander. Denn dabei geht es um die Steuerung der Folgekosten und negativen Externalitäten (schädlichen Außenwirkungen) funktionaler Differenzierung.

Im Prinzip ist jedes Funktionssystem der Gesellschaft – aber auch jedes spezialisierte Ressort einer Organisation – darauf angelegt, zyklische Visionen zu entwickeln und rücksichtslos kurzsichtig zu werden: Der Operationsweise operativ geschlossener Systeme fehlen die eingebauten Bremsen (dazu Willke 2002: Kap. 7). Erst indem mehrere solcher Systeme sich wechselseitig begrenzen, entweder weil sie in einen gemeinsamen ökologischen Kontext eingebunden sind oder weil sie sich selbst einen gemeinsamen Kontext in der Idee einer übergreifenden Einheit geben, mäßigen sie ihre eigene Operationsweise nach den Spielregeln der Interdependenz (»tit for tat«) und können so selbst unter prinzipiell anarchischen Bedingungen zu einer regulierten Kooperation gelangen.

Für hyperkomplexe Systeme scheinen derart einfache Regeln der Moderation nicht auszureichen. Reichert man die vertikale Subsidiarität mit horizontaler Subsidiarität im Verhältnis der Funktionssysteme untereinander an, dann läuft die moderierende Auseinandersetzung zwischen den Teilsystemen darauf hinaus, zu klären, nach welchen Kriterien Zuständigkeiten abgegrenzt und Kernbereiche differenzierter Aufgabenerfüllung definiert werden.

Für das Recht bedeutet dies einen ernüchternden Lernprozess. Es hat sich legitimerweise mit der Evolution des Wohlfahrtsstaates in alle Winkel und Nischen der Funktionssysteme hineingedrängt und eine flächendeckende Verrechtlichung der Gesellschaft vollzogen. Dieser Prozess ist eine der Konsequenzen funktionaler Differenzierung und insofern weder ungewöhnlich noch abwegig. Moderne Gesellschaften erfahren zugleich auch

eine flächendeckende Verwissenschaftlichung, Ökonomisierung, Medikalisierung, Versportlichung, Technisierung, Verschulung etc. Die Dialektik von Exklusion und Inklusion, die jeden Prozess funktionaler Differenzierung prägt, lässt nichts anderes erwarten. Aber auch hier scheint es Schwellenwerte und Übersteigerungen zu geben, die korrigiert werden müssen, um neuen Optionen Raum zu geben. Es gibt Anzeichen dafür, dass das Recht in einen solchen Lernprozess eingetreten ist, um seine Überziehung (»over-extension«) zu korrigieren. Es muss durch Selbstbeschränkung kompetenter werden für den Umgang mit höheren Graden von Heterogenität. Die Welle der Deregulierung und Entstaatlichung ist in dieser Sicht nur ein Vorbote der notwendigen tiefgründigeren Transformation des Rechts in Richtung auf ein post-konventionelles, post-interventionistisches, post-normatives Recht, das in der Lage ist, eine Steuerungsleistung zu erbringen, die sich auf Augenhöhe mit einer hyperkomplexen Gesellschaft bewegt.

Gunther Teubner beobachtet am Fall der Ausbildung globaler privatrechtlicher Regime, dass diese Veränderung des Rechts bemerkenswerterweise nicht im ›Zentrum‹ des traditionellen, staatszentrierten Rechts stattfindet, sondern »at the edges of law, in the structural linkages of law with other social subsystems«. An die Stelle einzelner nationalstaatlicher Verfassungen, welche die Beziehungen zwischen dem Rechtssystem und den anderen Funktionssystemen der Gesellschaft regeln, tritt im globalen Recht »a multiplicity of subconstitutions – linkages of global law to other global subsystems« (beide Zitate bei Teubner 2000a: 3).

Diese Beobachtungen stimmen mit meinen Überlegungen zur Ausbildung lateraler Weltsysteme überein. Es gibt auf globaler Ebene keine zentrale Instanz mit der Kompetenz verbindlicher Rechtsetzung, welche die sich austobenden lateralen Weltsysteme einfangen könnte. Aber es gibt eine erstaunliche Fülle verteilter, dezentraler internationaler Organisationen, Agenturen, Schiedsgerichte, Assoziationen, Ausschüsse, Standardisierungsgremien, Komitees etc., die im Verbund mit weiteren ›Global Players‹ (wie Firmen, NGOs und sozialen Bewegungen) die Maschinen eines flexiblen Netzes knüpfen, welches die lateralen Weltsysteme in ein globales Ordnungsmuster einbindet.

Im Fall der nationalstaatlich organisierten Gesellschaften der Moderne ist es die in der Verfassung verkörperte Idee gesellschaftlicher Einheit, die eine Moderation, eine freiwillige Selbstbeschränkung der Funktionssysteme im Interesse des Ganzen plausibel macht. Die Teile erfahren den Nutzen positiver Koordination und bilden eine hinreichende Fähigkeit zur Selbstthematisierung und Reflexion aus, um auch gegen den eingebauten Hang zu einer kurzsichtigen Operationsform einen aufgeklärten, moderaten Egoismus zu praktizieren. Im Fall lateraler Weltsysteme dagegen gibt es keine koordinierende und moderierende Idee der Einheit des Ganzen – und schon gar keine Praxis der Einheit. Es steht deshalb die schwierigere Aufgabe an, für globale Kontexte und die Aufgabe globaler Governanz auf der Basis ausgeprägter Heterogenität und Ungleichgewichten eine angemessene Form von Ordnung zu entwickeln.

Die Genese einer komplexen Normenstruktur unter der Schirmherrschaft des Rechtssystems lässt sich inzwischen an vielen Beispielen beobachten. Michael Hutter spricht mit Blick auf die Veränderung von Wirtschaftsbeziehungen durch das Internet von einem »richness of rule and regime emergence« (Hutter 2001: 5). Er unterscheidet (für den Fall des Internet) sechs Typen von Regeln mit unterschiedlichem Generalisierungsgrad – (1) international treaties, (2) national public law, (3) national private law, (4) mutual agreements, (5) informal rules of behavior, (6) technical standards – und konstatiert in den Anstrengungen der Organisation und Steuerung von Internet-basierten Transaktionen die Ausbildung unterschiedlicher Regime, in denen und zwischen denen Regelsysteme ausgehandelt, angewendet, konsolidiert und verändert werden. Besonders aufschlussreich ist nun, welche erklärenden Prinzipien Hutter für die Entstehung dieser Konstellationen von Regeln und Regime herausarbeitet. In einer ökonomietheoretischen Sicht stößt er auf das Gesetz der Effizienz und das Gesetz der Viabilität und erklärt damit den Nutzen und die Attraktivität der entstehenden Governanzregime (ebd.: 18ff.).

In steuerungstheoretischer Sicht lässt sich dieses Ergebnis nutzen. Denn mit den »erklärenden Prinzipien« sind zugleich Quellen der Legitimität der resultierenden Regelsysteme ge-

nannt, die sich jenseits formaler Demokratie aus der Leistungsfähigkeit der etablierten Regime ergeben. Weil für die Regulierung der neuen Konstellationen nationalstaatliche Gesetzgebung nicht ausreicht, entstehen weitere Regulierungsregime mit eigenständiger Begründung in ihren erklärenden Prinzipien (oder: in der Beschreibung ihres Existenzgrundes), aber mit vergleichbarer Leistung in der Produktion von Entscheidungen in Handlungs- und Transaktionsfeldern, in die – aus welchen Gründen auch immer – staatliche Gesetzgebung nicht hineinreicht. In dieser Ausweitung der Vielfalt von Regelsystemen erweist sich der Wandel von der Effizienz des Gesetzes zum Gesetz der Effizienz, von der Viabilität des Gesetzes zum Gesetz der Viabilität.

Hybrides Recht, also neue Kombinationen von Regelsystemen der unterschiedlichsten Art, entwickelt sich aus dem Zusammenspiel zweier Veränderungsprozesse: zum einen der Übergang der Regulierungsregime von einer Logik der Angemessenheit zu einer Logik der Folgen (zu dieser Veränderung siehe March/Olsen 1998; Krasner 1999 nutzt diese Unterscheidung und wendet sie auf die Analyse globaler Kontexte an); zum anderen der bereits betonte Übergang von einem normativen zu einem kognitiven Modus der Steuerung von Erwartungen. Verbindet man beide Dimensionen, dann ergibt sich die folgende Tabelle.

Tabelle 2: Erwartungsmodi und Logiken von Regelsystemen

	Logik der Angemessenheit	Logik der Konsequenzen
Normativer Modus	Klassisches formales Recht der Konditionalprogramme	Regulatorisches Recht der Zweckprogramme
Kognitiver Modus	Regulatorisches Recht der Relationierungsprogramme	Hybrides Recht der Steuerungsprogramme

Vermutlich erscheint dieser Wandel auf den ersten Blick revolutionärer als er ist. Tatsächlich steht gar nicht zu befürchten, dass das Recht seine Rolle als übergreifende Architektur der Systemsteuerung einbüßt. Aber es zeigt sich doch deutlich, dass die Architektur der Regelsysteme reichhaltiger, vielfältiger und atopi-

scher wird. Die Regelsysteme globaler Governanz verlieren an Einheitlichkeit und Eindeutigkeit. Sie müssen sich nun definitiv auf neue Formen der Ordnung einstellen – auf globale Governanz, die als komplexere Ordnungsform ganz unterschiedliche Komponenten umfasst:

- »global public policy« als Verlängerung nationalstaatlicher, klassischer Politik in den globalen Raum hinein (Benner et al. 2001; Reinicke 1998);
- »private authority« als neue Komponente von Governanz durch Private, vor allem durch TNCs, soziale Bewegungen und »communities of practice«, die über spezielles Wissen und relevante Expertise verfügen (Cutler/Haufler/Porter 1999);
- Organisationen oder Projekte der »public-private-partnerships«, in denen neue hybride Verschachtelungen von öffentlicher und privater Leistungserbringung erprobt werden, um die erforderlichen »kollateralen Güter« zu schaffen (Willke 1997b: 200ff.).

Dieser Morphogenese spürt auch Gunther Teubner nach, wenn er von einem »hybriden Recht« spricht, welches die Lücken füllt, die »with the massive emergence of virtual enterprises, strategic networks, organizational hybrids, outsourcing and other forms of vertical disaggregation, franchising and just-in-time arrangements, intranets and extranets« (Teubner 2002: 1) zwischen den klar geschnitten Ordnungstypen von Hierarchie und Markt aufbrechen. Teubner sieht hybrides Recht darin begründet, dass es genau dort Zurechenbarkeiten und Haftungsregeln schafft, wo das reguläre Recht bislang versagt: bei der Haftung von verteilten Netzwerken für sich selbst und für ihre Schnittstellen zu anderen Systemen gerade auch in privat-öffentlichen Netzwerken, die ihrerseits hybride Organisationsformen darstellen.

Auch an dieser Spielart der Ausfransung und Binnendifferenzierung des Rechtssystems erweist sich, dass das Recht weniger in seinem Zentrum lernt als an seiner Peripherie. Immerhin: Es lernt. Es passt sich so trotz der üblichen Bedenken einer Gesellschaft an, die sich insgesamt nolens volens dem Lernen ver-

schrieben hat. Rechtsähnliche Regelsysteme lagern sich an das Recht an und lassen sich damit rechtfertigen, dass sie effizient und viabel dort Entscheidungen ermöglichen, wo diese benötigt werden, das Recht selbst aber nicht kompetent oder nicht flexibel genug ist, um die erforderlichen Leistungen zu erbringen. So könnten alle zufrieden sein, wären da nicht zwei hartnäckige Probleme aus der jüngeren Geschichte des Rechts, die bei den neuen globalen Formen des hybriden Rechts nicht gelöst sind: das Problem der Legitimität und das Problem der Durchsetzung.

Es sind dies genau die Probleme, die als wichtigste Herausforderungen der gegenwärtigen Ausprägungen von globaler Governance gelten müssen. Eine mangelhafte Legitimität der globalen Institutionen klagen insbesondere viele NGOs ein – wie etwa »Attac«, »Greenpeace« oder WWF –, die selbst keine adäquate demokratische Legitimität vorweisen können, die aber dennoch Ansatzpunkte und Ideen dafür bieten, wie eine mangelnde formale demokratische Legitimation durch andere Formen und Verfahren der Legitimierung ersetzt werden könnten. Da auf absehbare Zeit nicht damit zu rechnen ist – und es vielleicht nicht einmal wünschbar ist –, dass über Weltparteien eine formale demokratische Legitimität klassischen Stils für Weltinstitutionen geschaffen wird, sind alternative Formen der Erzeugung von Legitimität praktisch wichtig und theoretisch interessant. Diesem Thema wendet sich der folgende Abschnitt zu.

3. GLOBALE SOLIDARITÄT ALS STEUERUNGSMODELL

Soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Not-for-profit-Organisationen (oder Nonprofit-Organisationen), Interessengruppen, Hilfe- und Selbsthilfegruppen, humanitäre Stiftungen, Aktionsgruppen etc. sind eine Wachstumsbranche. Die Zahl internationaler NGOs ist von rund 2000 im Jahre 1970 auf rund 6000 im Jahre 2000 gestiegen (Donges/Menzel/Paulus 2003: 11). So unterschiedlich Ziele, Methoden, Finanzierungsmodi, Organisationsformen, Größe, Verbreitung etc. auch sind, so klar ist doch eine gemeinsame Vision zu erkennen. Es geht den Akteuren in diesem »Dritten Sektor« darum, abseits

und unabhängig von den formalen Funktionssystemen Solidarität im weitesten Sinne zu bündeln, um soziale Missstände zu bekämpfen.

Wie die Steuerungsmodelle Markt und Recht ist auch Steuerung über Solidarität keine Erfindung des Globalisierungszeitalters. Im Gegenteil: Solidarität dürfte die ursprünglichste und gesellschaftsgeschichtlich älteste Steuerungsform sein, die für archaische Gesellschaften neben Religion/Moral sogar als grundlegend gelten kann. Auch für die Moderne hat Solidarität eine bleibende – und möglicherweise wieder zunehmende – Bedeutung, weil sich herausstellt, dass der Ökonomisierung durch den Markt und der Formalisierung durch Verrechtlichung Grenzen gesetzt sind. Sie können durch ein Steuerungsmodell überwunden werden, das vorrangig auf informelle, persönliche und direkte Beziehungen zwischen Menschen setzt. Zugleich läuft das Steuerungsmodell Solidarität damit Gefahr, immer dann als Lückenbüßer einspringen zu müssen, wenn die etablierten modernen Formen von Markt und Recht nicht hinreichen.

Vermutlich gibt es eine ungeheure Vielfalt von Koordinationsmechanismen, die zum großen Teil von den Sozialwissenschaften noch wenig zur Kenntnis genommen und noch weniger untersucht worden sind. Sieht man sich nach übergreifenden Systematisierungen von Koordinationsformen um, so überrascht, dass die meisten Autoren ein (nur) dreiteiliges Klassifikationsschema verwenden und nur wenige darüber hinausgehen. Der Grund für diese Beschränkung dürfte sein, dass zwei möglichst stark differierende Idealtypen kontrastiert werden und dann zur Lösung der Abgrenzungsprobleme ein dritter Typus eingeführt wird. Ein weiterer Grund könnte allerdings auch sein, dass tatsächlich für das Problem der Koordination sehr komplexer Systeme nur zwei Haupttypen der Steuerung empirisch vorfindlich sind.

Die folgende Tabelle zeigt einen Überblick über Vorschläge der Systematisierung von Steuerungsmodellen (dazu und zu den Quellen Gotsch 1987 und Willke 2001b: 93ff.).

*Tabelle 3: Haupt- und weitere Typen der Koordination
in verschiedenen Steuerungsmodellen*

Autor	Zwei Hauptformen		 dritte Form	vierte Form
Dahl/Lindblom 1953	Hierarchie	Markt	Verhandlung	Polyarchie
Williamson 1975	Hierarchie	Markt		
Williamson 1985	Hierarchie	Markt	relationaler Vertrag	
Lindblom 1977	Politik (Staat)	Markt	Überredung	
Ouchi 1980	Hierarchie	Markt	Clan (Solidarität)	
Kaufmann 1983	Hierarchie	Markt	Solidarität	
Offe 1984	Staat	Markt	Solidarität	
Streeck/Schmitter 1985	Staat	Markt	Solidarität (community)	Verbände (associations)
Hegner 1986	Hierarchie	Markt	Solidarität	
Traxler/Vobruba 1987	Zwang	Tausch	Solidarität	
Scharpf 1993	Hierarchie	Markt	Verhandlungssysteme	
Mayntz 1993	Hierarchie	Markt	Policy-Netzwerke	

An dieser Übersicht fällt auf, dass die etablierte Zwei-Seiten-Form diejenige von *Hierarchie* und *Markt* ist, moderiert durch das dritte Modell der *Solidarität*. Anstelle von Hierarchie werden auch die Begriffe Staat, Politik oder Zwang verwendet, und an der Stelle von Solidarität tauchen häufiger andere Bezeichnungen der Hybridform auf. Nur in zwei Fällen gibt es eine vierte Form, bei Dahl/Lindblom eine Unterform von Hierarchie und bei Streeck/Schmitter eine Form des »private governance« mit der Übernahme quasi-politischer Aufgaben durch private korporative Akteure (»private governance« hat inzwischen als »private authority« Karriere gemacht, siehe Kap. V/1). Erst bei Renate Mayntz taucht 1993 im Titel das Stichwort »Policy-Netzwerke«

auf, das im Globalisierungsdiskurs dann eine wichtige Rolle spielt.

Für alle Autoren ist klar, dass sich die empirische Vielfalt möglicher Koordinationsformen nur schlecht in eine einfache Dichotomie pressen lässt. Alle Autoren sehen sich deshalb gedrängt, zumindest eine intermediäre Form der Koordination bereitzustellen. Überwiegend bekommt sie den Namen Solidarität. Auch dies ist eine bemerkenswert schlechte Wahl. Die Konzeption der Solidarität holt eine vormoderne, gemeinschaftliche Form der Koordination von Primärgruppen aus der Versenkung und presst sie in den Kontext moderner, hochdifferenzierter Gesellschaften. Von dieser Kritik möchte ich nur diejenigen Autoren (wie etwa Franz-Xaver Kaufmann) ausnehmen, die ausdrücklich darauf verweisen, dass ein ›Überleben‹ vormoderner, gemeinschaftlicher Koordinationsformen nötig sei zur Abstützung und Unterfütterung der anonymen, modernen Formen.

Das Argument ist respektabel, solange es darum geht, dass in Primärgruppen wie Familien, Freundesgruppen, Verwandtschaften etc. und in Primärumwelten (wie Nachbarschaften, engen Geschäftsbeziehungen und ähnlichem) tatsächlich Personen nicht nur egoistisch auf ihren Vorteil bedacht handeln, sondern langfristige und umfassende wechselseitige Verbindungen eingehen. Dies macht ein Verrechnen der Einzelhandlungen nach unmittelbaren Kosten und Nutzen überflüssig. Solidarität bezeichnet hier einen Modus der Koordination, der sich nicht auf »rational choice«, schon gar nicht auf die Kunstfiguren des *homo oeconomicus*, des *homo politicus* oder sonstiger *homunculi* reduzieren lässt (Hutter/Teubner 1993). Vielmehr gibt es in diesen verbliebenen Winkeln der Lebenswelt noch jene herzerfrischende Irrationalität altruistischer, sorgender, beschützender und bisweilen aufopfernder Handlungsmuster, die einer rationalistischen oder ökonomistischen Sichtweise unbegreiflich bleiben müssen.

Auf der anderen Seite aber sollte genauso klar sein, dass wir ins Reich der Mythen geraten, wenn wir diese Art von Solidarität auch für die Beziehungen zwischen den kollektiven und korporativen Akteuren moderner Gesellschaften annehmen. Genau deshalb ist es irreführend, Solidarität über Markt und Recht hinaus

als drittes Grundmodell der Koordination komplexer Gesellschaften zu postulieren. Zwar gibt es einen klaren Bedarf für (zumindest) eine dritte intermediarisierende Koordinationsform – wie gezeigt wurde, verzichtet kaum ein Autor darauf. Aber die Suche danach ist schwieriger, wenn man den Ebenenfehler vermeiden will, eine für Primärsysteme geeignete Koordinationsform umstandslos auf hochdifferenzierte Gesellschaften zu übertragen.

Wer die Frage nach wirkungsvollen Koordinations- und Steuerungsformen stellt, findet natürlich keine *Tabula rasa* vor. Im Bereich der politischen Willensbildung gibt es alle Varianten, vom unmittelbaren Volksentscheid und direkter Demokratie nach dem Vorbild Schweizer Landgemeinden bis zu stark oligarchischen, mehrstufig repräsentativen Systemen, in denen die Wahlbürger in mehrjährigem Abstand über die Zusammensetzung einer entfernten Elite entscheiden. Im Bereich der administrativen Durchsetzung legislativer und politischer Entscheidungen reichen die Modelle von Max Webers klassischer bürokratischer Hierarchie über partiell autonome (lose gekoppelte) Regulierungsinstanzen bis zu engmaschigen, proporzabhängigen Verhandlungssystemen, in denen endgültige Entscheidungen erst vor Ort und im Einzelfall erreichbar sind.

Ich möchte dieser Palette von Modellen nicht ein weiteres hinzufügen. In der Sicht von globaler Governanz, der Sicht einer Steuerungstheorie globaler Kontexte, geht es vielmehr darum, den Fokus von der Verengung auf das politische System zu lösen und ihn neu einzustellen auf das Zusammenspiel der lateralen Weltsysteme. Sicherlich rechnen bereits pluralistische und neokorporatistische Politikmodelle mit dem Einfluss organisierter gesellschaftlicher Akteure – Organisationen, Interessengruppen, Verbände und Korporationen aus den verschiedenen Funktionssystemen – auf die Politik und mit einem zurückwirkenden Einfluss der Politik auf diese Akteure. Aber immer geht es um die herausgehobene Rolle der Politik in der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse.

Für die Politikwissenschaft im Allgemeinen ist dies vielleicht die angemessene Fragestellung. Für eine Steuerungstheorie globaler Kontexte empfiehlt es sich dagegen, den Blick auf das Geflecht von Beziehungen zwischen allen sozialen Akteuren zu

richten – korporative und kollektiv handlungsfähige Akteure in allen lateralen Weltsystemen, die aufgrund ihrer Autonomie, Expertise, Ressourcen, Organisationsfähigkeit und ihrer für die Gesellschaft insgesamt unverzichtbaren Funktionen und Leistungen mitbestimmen, was in einem bestimmten Gesellschaftssystem möglich ist und was nicht.

Dieses Beziehungsgeflecht wird vom *Inter-Organisations-Ansatz* und von der *Netzwerkanalyse* durchleuchtet – und es ist keine Frage, dass diese Forschungsrichtungen wichtige Erkenntnisse über das Zusammenspiel relevanter Akteure in einem Organisations-Cluster oder einem »Issue-network« erbringen (Überblick bei Sydow 1992; Türk 1989). Tatsächlich erscheint es aussichtsreicher, als drittes Steuerungsmodell globaler Governanz nicht die Organisation von Solidarität zu betonen, sondern die Organisation von Netzwerken von Organisationen, in denen Solidarität eine besondere Rolle spielt. Mit dieser Akzentverschiebung könnte es gelingen, die vormoderne Konnotation von Solidarität zu überwinden und sie als Ressource in entwickelten Organisationsverhältnissen ernst zu nehmen. Der Ansatz einer »Global Public Policy« widmet sich diesen Fragen und betont vier Kernfunktionen globaler Politiknetzwerke (Benner et al. 2001: 364f.):

- der Verhandlung globaler Standards, etwa im globalen Umweltschutz;
- der Sammlung, Verbreitung und Nutzung von global relevantem Wissen;
- der Korrektur von Marktversagen und der Entwicklung alternativer Steuerungsmechanismen;
- der Unterstützung bei der Implementation internationaler und transnationaler Verträge, wobei wiederum das spezifische Wissen der Politiknetzwerke zum Tragen kommt.

So besteht eines der ältesten und etabliertesten Netzwerke, die »International Confederation of Free Trade Unions« (ICFTU), aus 231 Organisationen in 150 Ländern mit einer Gesamtmitgliedschaft von 158 Millionen: Es ist der klassische Fall eines Netzwerkes von Organisationen, in denen eine gut organisierte Solidarität eine prägende Rolle spielt. Auf der anderen Seite ste-

hen sehr lose Netzwerke wie das im Globalisierungsprotest aktive, anti-kapitalistische »People's Global Action-Network«, das 1998 in Genf gegründet wurde und inzwischen in 40 Ländern vertreten ist. Es umfasst vor allem Gruppen in Lateinamerika, Asien und Europa und schließt Bewegungen wie die Sandinisten, Zapatisten, philippinische, brasilianische und indianische Bauernbewegungen ein, aber auch die britische »Reclaim the Streets« und die italienische »Ya basta« (Wood 2004: 78f.).

Damit ist eine zweite problematische Seite des Steuerungsmodells Solidarität angesprochen. Jedenfalls in Kontexten gesellschaftlicher Modernität erweist sich, dass solidarische Sozialbeziehungen ohne Organisation und Organisationskompetenz nicht oder nur schwer zu stabilisieren sind. Gerade NGOs, die vorrangig auf Solidarität gründen, finden sich permanent von Organisationsproblemen geplagt. Selbst noch die Form des Netzwerkes scheint ständig zwischen den Polen Selbstauflösung einerseits und Verfestigung zu formalen Organisationen hin und her gerissen zu sein (Castells 2000b; Thompson et al. 1991; Zacher/Sutton 1994).

Eine dritte Schwierigkeit der Steuerungsressource Solidarität hängt damit zusammen, dass man zwar verbal leicht mit der ganzen Welt solidarisch sein kann, faktisch sich Solidarität aber auf enge soziale Kreise beschränken muss, weil sie an direkten persönlichen Kontakt gebunden ist. Dem scheinen auf den ersten Blick Phänomene weltweiter Solidarität in Fällen wie der Tsunami-Katastrophe von 2004 zu widersprechen. Ein zweiter Blick zeigt aber, dass alles an einer massenmedial vermittelten Direktheit und Anschaulichkeit hängt, die dann tatsächlich eine ursprüngliche Solidarität auslösen kann. Die Kehrseite ist, dass sich zahllose Katastrophen weltweit abspielen, die mangels massenmedialer Aufmerksamkeit und Vermittlung schlicht übersehen werden und keinerlei Solidarität auslösen.

Die erstaunliche Karriere von Solidarität muss man wohl als eine Reaktion auf Globalisierungsprozesse sehen, die von vielen Betroffenen als unpersönlich, anonym und kalt erlebt wird. Robertsons Begriff der Glokalisierung oder das Motto »think global, act local« verweisen auf einen Zusammenhang zwischen wahrgenommenen Phänomenen und Wirkungen der Globalisierung

einerseits und einer Wiederentdeckung des Lokalen andererseits. Je direkter die Auswirkungen der Globalisierung erlebt werden und je machtloser Personen sich dem gegenüber fühlen, desto verständlicher ist, dass sie einen Rückhalt im Lokalen suchen. Denn das Lokale erscheint dann im Vergleich als einfach, überschaubar und transparent.

Aus steuerungstheoretischer Perspektive und aus der Sicht von globaler Governanz ist dies allerdings eine Illusion. Das Verhältnis von Globalem und Lokalem ist nicht einfach, dichotomisch, entweder-oder. Vielmehr sind es gerade die überraschenden und nicht-intendierten Wechselwirkungen zwischen beiden Seiten, die Sassen, wie erwähnt, als »imbrications« (1999: 1) bezeichnet, als Verschachtelungen und Überlagerungen, die *beide* Seiten komplex, unverständlich und intransparent machen. Es verlangt ungewöhnlich viel Wissen über viele Themen und Bereiche, um auch nur einigermaßen nachvollziehen und verstehen zu können, was in den Prozessen der Globalisierung geschieht und welche Wirkungsketten eine Rolle spielen. Es wäre übertrieben zu behaupten, dass dieses Wissen Allgemeingut wäre.

Nicht nur aus diesem Grund wird Wissen zu einer Ressource, die in besonders relevanter Weise mit globaler Governanz verknüpft ist. Dies ist im folgenden Abschnitt näher zu beleuchten.

4. GLOBALE EXPERTISE ALS STEUERUNGSMODELL

Wissen taucht als Ressource für Systemsteuerung natürlich nicht erst im Rahmen von globaler Governanz auf. Schon das Marktmodell und das Demokratiemodell der Systemsteuerung greifen in grundlegender Weise auf Wissen zurück, um ihre Steuerungsleistung erbringen zu können. Friedrich von Hayek beschreibt den Wettbewerb als »Entdeckungsverfahren« und betont damit die funktionale Äquivalenz von Markt und Evolution. Er begründet die Besonderheit einer rationalen ökonomischen Ordnung auf der Tatsache, »that the knowledge of the circumstances of which we must make use never exists in concentrated or integrated form, but solely as the dispersed bits of incomplete and fre-

quently contradictory knowledge which all the separate individuals possess« (Hayek 1945: 519). Damit wird die Unsichtbarkeit des notwendigen Gesamtwissens zur Bedingung der Möglichkeit einer »rationalen« ökonomischen Ordnung. Es gilt in der Ökonomik seit Adam Smith als ausgemacht, dass Preise das fehlende Bindeglied zwischen dem Wissen der Einzelnen und der Ignoranz Aller darstellen. Die Beobachtung von Preisen schafft jene marginale Überlappung der vielen individuellen Wissensbereiche, die eine Verknüpfung zu beliebig komplexen Netzen von Wirtschaftssubjekten erlaubt:

»The whole acts as one market, not because any of its members survey the whole field, but because their limited individual fields of vision sufficiently overlap so that through many intermediaries the relevant information is communicated to all. [...] We must look at the price system as such a mechanism for communicating information if we want to understand its real function« (ebd.: 526).

In ganz ähnlicher Weise beschreibt Charles Lindblom »die Intelligenz der Demokratie« als einen dezentralen, evolutionären, vielseitigen und inkrementalen (schrittweisen) Anpassungsprozess, in dem sich durch viele lokale Lernprozesse ein globales Optimum und eine systemische Intelligenz ergeben (Lindblom 1965). James March (1996: 203) unterstreicht dies mit der passenden Formel: »finding intelligence in ambiguity and disorder«.

Demokratie stellt sich sehr früh auf ein Problem ein, das heute unter dem Schlagwort »Wissensmanagement« große Aufmerksamkeit findet. Wenn im Frankreich oder im England des 18. Jahrhunderts nur der König oder nur der Adel entscheiden oder in modernen sozialistischen Staaten nur das Zentralkomitee, dann ist das Risiko von Fehlentscheidungen hoch, weil die Informationsverarbeitungskapazität und das Auflösungsvermögen dieser Akteure zu begrenzt ist. Es fehlen Mechanismen und Verfahren, die *verteilte Intelligenz* der Personen und Organisationen einer Gesellschaft zu nutzen, die sich immer stärker differenziert, spezialisiert, temporalisiert und in ganz unterschiedliche Sphären von Kompetenz und Expertise auseinander driftet. Der Reichtum dezentraler Ideen, Erfahrungen, Problemlösungen, Perspektiven, Innovationen etc. lässt sich nur dann in die

Prozesse kollektiver Willensbildung einbringen, wenn er nicht an zu engen Nadelöhren hierarchischer Entscheidungskompetenzen zerschellt. *Die Qualität kollektiver Willensbildung hängt nun an der Qualität kollektiver Wissensbildung* (Willke 2002: Kap. 5). Dieser Zusammenhang disqualifiziert das klassische Recht und Hierarchie als Ordnungsform unter ganz nüchternen funktionalen Kriterien der Leistungsfähigkeit. Demokratie empfiehlt sich als Steuerungsform für kollektive Willensbildung, die Dissens kultiviert, also Diversität und Heterogenität fördert, also auf die Steigerung von gesellschaftlicher Komplexität ausgerichtet ist und nicht auf ihre Unterdrückung.

Die hier relevante Frage für die Politiktheorie lautet: Wie verändert sich globale Governanz und wie lässt sie sich verstehen, wenn Lernen als Prozess und Wissen/Nichtwissen als Ergebnis dieses Prozesses nicht einfach passieren, sondern in strategischer Absicht den Prozessen globaler Kommunikation aufmoduliert werden? Immer schon ist Kommunikation, wie Luhmann betont, eine von Wissen/Nichtwissen getriebene Operation. Die Inhalte dieses Wissens beziehen sich mit der gesellschaftsgeschichtlichen Moderne zunehmend auf neues Wissen, das gegenüber dem originalen, alten, unvordenklichen Wissen die Überhand gewinnt und in dem eigens dafür ausdifferenzierten Funktionssystem der Wissenschaft als geltendes Wissen generiert wird.

Diese stabile Dynamik der Wissensordnung gerät gegenwärtig aus zwei Gründen ins Wanken. Zum einen weitet sich die Schaffung neuen relevanten Wissens aus dem Wissenschaftssystem aus in alle denkbaren gesellschaftlichen Bereiche und vervielfältigt sich in »multiple centers of expertise« (Jasanoff 1990: 76). Diese Center produzieren und verwalten operatives Wissen. Sie greifen somit in den gesellschaftlich umfassenden Prozess der Allokation und Dislokation von Wissen ein. Wissen wird von »Wahrheit« zu einer Ressource, die nicht mehr im gemächlichen Tempo des Wissenschaftssystems als Folge eines zweckfrei gedachten Erkenntnisprozesses abfällt, sondern unter Bedingungen globaler Konkurrenz auf Umsetzung von Inventionen in Innovationen zielt. Zum anderen gewinnt, damit zusammenhängend, die strategische und operative Steuerung der Ressource

Wissen als politisches Wissensmanagement für die Reproduktion von Gesellschaften (und ihren Subsystemen) eine vergleichbare Bedeutung wie das Management von Arbeit und das Management von Kapital.

Die Wissensgesellschaft ist dabei, ihre Schatten einzuholen. Mit der Höherstufung von Produkten und Dienstleistungen zu wissensbasierten, professionellen Gütern verlieren die herkömmlichen Produktionsfaktoren (Land, Kapital, Arbeit) gegenüber der implizierten oder eingebauten Expertise dramatisch an Bedeutung. Damit mutiert die moderne kapitalistische Ökonomie schrittweise zu einer post-kapitalistischen, wissensbasierten Produktionsform. Beide Elemente zusammen verändern das Gesicht der modernen Arbeits- und Wohlfahrtsgesellschaften grundlegend.

Von einer Wissensgesellschaft oder einer wissensbasierten Gesellschaft lässt sich sprechen, wenn die Strukturen und Prozesse der materiellen und symbolischen Reproduktion einer Gesellschaft so von wissensabhängigen Operationen durchdrungen sind, dass Informationsverarbeitung, symbolische Analyse und Expertensysteme gegenüber anderen Faktoren der Reproduktion vorrangig werden. Auf der Seite der Ökonomie setzt dies voraus, dass drei Prozesse eine kritische Masse gewinnen und sich gegenseitig verstärken: zum einen die Ausbildung der lernenden, intelligenten Organisation, dann ein Strukturwandel der Arbeit von der tayloristisch geprägten Industriearbeit zur Wissensarbeit, und schließlich die Verbreitung intelligenter Produkte, die dadurch gekennzeichnet sind, dass ihr wesentlicher Wert in der eingebauten Intelligenz liegt (Willke 1998).

Dies hat besondere Bedeutung für globale Governanz. Während Land und Arbeit als Produktivfaktoren die territoriale Begrenzung nationalstaatlicher Politik verstärken konnten, löst sich bereits das Kapital, wie Marx und Engels im »Kommunistischen Manifest« ausführten, aus dieser Verengung zunehmend heraus. Wissen dagegen war im Prinzip immer schon ein grenzenloses Medium, das sich trotz Patenten, Eigentumsrechten etc. im Zeitalter globaler Kommunikationsinfrastrukturen nicht einmal mehr von absolutistischen Staaten eingrenzen lässt. Die Wissensbasierung von Gesellschaften und ihren Subsystemen bis

hinein in die darin produzierten Güter verstärkt die Auflösung von Territorialität (Sassen 1998) und stellt die Fähigkeit von Gesellschaften zur Selbststeuerung vor neue Herausforderungen. Wenn Wissen zum dominanten Produktivfaktor und zu einer strategisch verwendbaren Ressource wird, dann wächst auch die Bedeutung von spezifischem und unspezifischem Nichtwissen und mithin der Raum möglicher Systemrisiken. Dies lässt sich heute vor allem an den Systemrisiken des globalen Finanzsystems ablesen. Und schließlich: Wenn Kommunikation eine von Wissen/Nichtwissen getriebene Operation ist und Wissen zunehmend einem strategischen Management durch Gesellschaften, Organisationen und Personen unterliegt, was bleibt dann vom ebenso sympathischen wie hilflosen Mythos eines herrschaftsfreien Diskurses?

Die Chance zu einem weiteren Schub der Entwicklung von angemessenen Steuerungsmodellen ergibt sich möglicherweise daraus, dass das Leitproblem der Ordnungsbildung am Ende der Epoche der Industriegesellschaft weder Ohnmacht noch Armut ist, sondern Ignoranz. In einer nicht nur auf Macht und Geld, sondern auch auf Wissen gegründeten Ordnung verschieben sich die Prämissen der Ordnungsbildung und Systemsteuerung auf den Umgang mit der Form des Wissens. Dieser Wende der gegenwärtigen Gesellschaftsgeschichte liegt eine Veränderung der gesellschaftlichen Bedeutung von Wissen/Nichtwissen zugrunde. Sie ist ihrerseits auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, vor allem Digitalisierung, Vernetzung, Globalisierung und deren Korrelate wie Virtualisierung, Entmaterialisierung von Produkten, Entterritialisierung von Transaktionen und ein weltweiter Vergleich und Wettbewerb der Governanzregime (Willke 2001a).

Die alten Themen der Kontrolle von Abweichung (Kontingenzen) und der Produktion von neuen Möglichkeiten (Opportunitäten) tauchen dabei in neuer Gestalt wieder auf. Kern der neuen Konstellation ist die Möglichkeit, viel radikaler als bislang Architekturen und Operationsweisen sozialer Ordnung wissensabhängig zu gestalten. Spezifische institutionelle und organisationale Intelligenz war zwar immer schon ein Faktor der Qualität und Effizienz von Ordnungsformen, aber sie entwickelt sich gegen-

wärtig zum ausschlaggebenden Faktor. Denn nun geraten auch Macht und Geld in die Abhängigkeit einer umfassenden Wissensbasierung. Das hierbei relevante Wissen bringt seine eigene Vorläufigkeit und seinen eigenen Revisionsbedarf mit sich. Es wird damit nicht erst, wie bislang, in der Zukunft virulent, sondern bereits in der je aktuellen Gegenwart. Aber dies ist nur die eine Seite des Wissens. Vermutlich noch brisanter als Bedingung der Möglichkeit und Opportunität von Ordnung ist seine andere Seite, das Nichtwissen.

Erst die postmodern modische Fixierung auf Risiken (vor allem von Großtechnologien) hat vergessen lassen, dass auf Zukunft bezogenes Nichtwissen immer schon, zumindest seit dem klassischen Orakel, Gefahren *und* Chancen umschloss. Nichtwissen verdeckt also Gefahren und Chancen. Wer kompetenter mit Nichtwissen oder Ungewissheit umgeht, dem erschließen sich Gefahren und Chancen, die anderen nicht zugänglich sind. Ein kompetenter Umgang mit Gefahren, z.B. ihre Umwandlung in Risiken, die unter Umständen berechenbar sind, und mit Chancen, z.B. ihre Umwandlung in Opportunitäten, die unter Umständen wahrnehmbar sind, sichern offenbar Möglichkeiten, die mit den entsprechenden Kompetenzen ungleich verteilt sind. Zu den Problemen einer ungleichen Verteilung von Macht, einer ungleichen Verteilung von Eigentum und einer ungleichen Verteilung von Wissen gesellt sich nun das Problem einer ungleichen Verteilung von Kompetenzen im Umgang mit Nichtwissen hinzu.

Zu einem Problem der Prämissen der Ordnungsbildung wird dies, wenn und soweit sich plausibel machen lässt, dass das Leitproblem sozialer Ordnung nicht mehr primär Anarchie oder Unglück ist, sondern *Indifferenz*, vor allem Indifferenz gegenüber kontingenten Optionen und Opportunitäten. Ignoranz macht indifferent, und Indifferenz vergibt Chancen. Wer keine alternativen Optionen erkennt, bleibt unglücklich und ohnmächtig. (Zur Sicherheit: Offenbar gilt dies von vornherein nur in bestimmten Territorien, in denen die Probleme von Anarchie und Unglück ihre Brisanz durch funktionierende Sicherungssysteme verloren haben, also in der oberen Gruppe der OECD-Länder. Aber indem

diese Länder, ob sie es sich nun eingestehen wollen oder nicht, die gesellschaftsgeschichtlich führenden sind, bestimmen sie auch die weitere Entwicklungslinie der nun globalen Gesellschaftsgeschichte.)

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen ist einerseits die von Luhmann formulierte These, »dass die Entscheidungsabhängigkeit der Zukunft der Gesellschaft zugenommen hat« (Luhmann 1991: 6). Andererseits gilt die komplementäre Annahme, dass Kompetenzen/Unfähigkeiten im Umgang mit Ungewissheit den entscheidenden Hebel für die Gestaltung von Zukunft durch Entscheidungen ausmachen. Entscheidungsfähigkeit avanciert damit zum Kriterium gelingender Steuerung und radikaler noch zum Kriterium gelingenden Regierens im Sinne von Governanz.

An die Bearbeitung von Nichtwissen ist Entscheidungsfähigkeit in dem Maße geknüpft, wie soziale Systeme die Fähigkeit entwickeln, nicht nur »im Spiegel der Vergangenheit Zukunft zu sehen« (ebd.: 44), sondern in den Projektionen möglicher Zukünfte über Zukunft zu entscheiden. Stärker noch als Extrapolationen aus der Vergangenheit setzen sich allerdings Rückprojektionen aus möglichen Zukünften dem unvermeidlichen Problem von Unsicherheit aus. Sobald aus den Rückrechnungen von Zukunftsprojektionen Entscheidungen abgeleitet werden, sind damit unweigerlich Risiken und Chancen verbunden, die andere nicht haben, wenn und weil sie zu diesen Entscheidungen nicht kommen (können).

Wenn mögliche Zukünfte von Entscheidungen abhängig werden, und wenn die Entscheidungsparameter von Vergangenheit (bisherige Entwicklungen) auf Zukunft (mögliche Entwicklungen) umgestellt werden, dann werden die Verhältnisse komplex und unübersichtlich. Wenn Expertise im Umgang mit Ungewissheit zu dem Kriterium wird, welches über die Verteilung von Chancen und Risiken entscheidet, dann folgt daraus, dass die Prämissen der Systemsteuerung nicht mehr primär auf Möglichkeiten der Kontrolle zielen, sondern auf Möglichkeiten der Steigerung von Kontingenz – also darauf, Chancen zu ermöglichen.

Kontingenzen eröffnen Handlungsspielräume und steigern Entscheidungszwänge, so dass sich leicht ein Teufelskreis aus aufeinander aufbauenden Handlungsrisiken ergibt, ebenso aber auch die Möglichkeit eines *circulus virtuosus* aus miteinander zusammenhängenden, pfadabhängigen Handlungsmöglichkeiten und Entwicklungschancen. Jedenfalls gibt es heute auf der Ebene von Organisationen genügend Beispiele für Strategien, die in globalen Kontexten zu gesteigerten Risiken oder Opportunitäten (Chancen) führen.

All dies klingt vermutlich sehr abstrakt und theoretisch. Die Thematik der Steuerung durch Expertise soll deshalb im folgenden Kapitel an mehreren konkreten Fällen durchgespielt werden. Damit soll deutlich werden, dass spezielle und spezifische Expertise längst zu einem wichtigen Faktor der Steuerung globaler Kontexte geworden ist. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk der Frage, inwieweit Nichtwissen als komplementäre Seite von Wissen im globalen Maßstab ungleich verteilt ist und welche Folgen dies für die Möglichkeiten und Schwierigkeiten globaler Governance mit sich bringt.

Anspruchsvoll und schwierig ist diese Thematik deshalb, weil erst ein adäquates theoretisches Verständnis der Rolle von Wissen und Nichtwissen beim Aufbau hochkomplexer globaler Kommunikationsmuster die Grundlage dafür bieten kann, überhaupt *sehen zu können*, wie und warum in der Praxis globaler Governance immer wieder überraschende Mängel, eklatantes Misslingen und schließlich Systemrisiken auftreten, denen die Praxis oft hilflos gegenübersteht. Dies gilt nicht nur für das Weltfinanzsystem, das regelmäßig von Krisen geschüttelt wird, die erhebliche Konsequenzen für Länder, Firmen und Menschen haben. Es gilt auch für Felder wie das globale Gesundheitssystem (Epidemien, Seuchen, HIV/Aids), globale Terrorabwehr und Kriminalitätsbekämpfung (Drogen, Geldwäsche), das Weltsportsystem (Doping, riskante Trainingsmethoden), globale Massenmedien (Desinformation, Verschweigen), globale Energienetze (Risiken der Atomenergie und des Ölverbrauchs), die weltweite Entwicklungspolitik (insbesondere für das Millennium-Programm der UN) und auch für das globale Wissenschaftssystem, das sich mit genetisch modifizierten Organismen, Nanotechnologien etc.,

aber auch mit Vermutungen über Hirnfunktionen und Erziehungsmodelle in Bereiche vorwagt, in denen Nichtwissen den Lauf der Dinge bestimmt und Risiken definiert – und nicht Wissen.