

Renate Mayntz

Die transnationale Ordnung globalisierter Finanzmärkte: Was lehrt uns die Krise?

Zur Ausgangsfragestellung

Es besteht weitgehend Übereinstimmung darin, dass Defizite der Regulierung für die jüngste Finanzkrise mit verantwortlich sind; um eine Wiederholung zu verhindern, werden regulierende Interventionen gefordert. Die Analyse der jetzt beobachtbaren Ansätze zur Herstellung einer neuen, transnationalen Ordnung der globalisierten Finanzmärkte verlangt einen Brückenschlag zwischen bislang getrennt voneinander laufenden Forschungslinien aus der Wirtschaftssoziologie und der politischen Soziologie.

Hauptgegenstand der heutigen Wirtschaftssoziologie sind Märkte; obwohl das Schwergewicht der Forschung auf Produktmärkten liegt, werden auch Finanzmärkte untersucht. Das für die Wirtschaftssoziologie zentrale Konzept der sozialen „Einbettung“ von Märkten betont jedoch den prägenden Einfluss von kulturellen und rechtlichen Normen auf wirtschaftliche Transaktionen, nicht ihre politische Steuerung. In Untersuchungen zu den Formen des Kapitalismus zählt das nationale Finanzsystem ebenso wie das Bildungs- und Ausbildungssystem zu den institutionellen Rahmenbedingungen; auch hier geht es um den prägenden Einfluss des Finanzsystems auf die Wirtschaft, nicht um seine Regelung. Die politische Soziologie und speziell die Steuerungstheorie, die sich mit Fragen der Regelung (Governance) befasst, betrachtet die Wirtschaft als ein Regelungsfeld unter anderen. Die Theorie politischer Steuerung hat sich zwar im Kontext der Diskussion um die erodierende Handlungsfähigkeit des Nationalstaats mit seinen (durch die Globalisierung beschränkten) wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten befasst, aber nicht mit den Möglichkeiten, eine transnationale Ordnung speziell der Finanzmärkte zu schaffen.

Dieser „Stand der Forschung“ verlangt danach, die beiden getrennten Forschungslinien aufeinander zu beziehen. Ausgehend von der Unterscheidung zwischen Regelungsstruktur und Regelungsfeld soll gefragt werden, wie sich die besonderen Merkmale der Regelungsstruktur zusammen mit den besonderen Merkmalen des Finanzsystems auf die Ansatzpunkte und die Strategien der seit 2008 unternommenen Bemühungen um eine Reform der transnationalen Ordnung globalisierter Finanzmärkte auswirken. Hintergrund der Ausführungen sind empirische Einsichten aus einem laufenden Projekt über den institutionellen Wandel der Finanzmarktregulierung.

Zu den seine Dynamik bestimmenden Merkmalen des Finanzsystems.

In Analysen zum Finanzkapitalismus wird ebenso wie in der auf Ansätze der Wirtschaftssoziologie (STS) zurückgreifenden Finanzsoziologie auf wichtige Veränderungen in der Binnenstruktur, der territorialen Expansion und der Operationsweise des Finanzsystems hingewiesen. Das Ergebnis der miteinander zusammenhängenden Prozesse ist eine hohe, objektiv kaum überschaubare Komplexität der sich gegenseitig parametrisch beeinflussenden Ströme finanzieller Transaktionen. Das sich nach aussen abschliessende Finanzsystem ist zugleich intern eng gekoppelt, was eine wesentliche Ursache für das schnelle Umsichgreifen der Finanzkrise war. Hinzu kommt beim Finanzsystem die Besonderheit des „Tauschgutes“ Geld. Zahlenströme unterscheiden sich in für ihre Manipulierbarkeit und Beherrschbarkeit signifikanter Weise von Materialströmen – eine Besonderheit, für deren Erfassung es in soziologischen Analysen bislang nur wenige Anknüpfungspunkte gibt.

Zu den Merkmalen der bisherigen Finanzmarktregelung

Die Liberalisierung und grenzüberschreitende Expansion der Finanzmärkte führte reaktiv zu Veränderungen der nationalen Regulierung und zum schrittweisen Entstehen internationaler Regulierungsinstitutionen. Dabei entstand jedoch keine internationale Finanzmarktregelung aus einem Guss, sondern eine vertikal (national, europäisch, „global“) ebenso wie nach den verschiedenen Sektoren des Finanzsystems funktional gegliederte, fragmentierte und zugleich vernetzte Regelungsstruktur. Die neu entstandenen internationalen und europäischen Institutionen besitzen keine eigenständigen Regelungskompetenzen und keine Sanktionsmacht; sie blieben im Wesentlichen Verhandlungssysteme nationaler Repräsentanten bzw. von Experten mit einem nationalen Pass. Das Schwergewicht der Finanzmarktregulierung liegt damit eindeutig bei den nationalen Akteuren. Die Diskrepanz zwischen der Struktur des globalisierten Finanzsystems und der Struktur der regelungsbefugten Institutionen ist deutlich.

Zur Neuordnung der Finanzmärkte

In der aktuellen Diskussion um die Reform des Finanzsystems wird der Widerstand von Reformbetroffenen und mangelnder politischer Wille dafür verantwortlich gemacht, dass die tatsächlichen Reformen hinter den zunächst bekundeten Reformnotwendigkeiten hinterherhinken. Auch die Inkongruenz zwischen der transnationalen Expansion des Regelungsfeldes und der Konzentration von Regelungsmacht auf der nationalen Ebene spielt hier eine Rolle. Die Möglichkeit effektiver politischer Regelung hängt jedoch zusätzlich davon ab, welche Ansatzpunkte das Finanzsystem für eine Regelung bietet und welche objektiven Hindernisse sich aus seiner Verfassung, internen Struktur, teilsystemischen Geschlossenheit und Komplexität ergeben. Empirische Hinweise gibt eine Analyse der im Mittelpunkt der derzeitigen Bemühungen stehenden Ansatzpunkte und Strategien der Reform. Zum einen geht es dabei um die Frage, auf welche Regelungsakteure und welche Marktakteure Reforminitiativen vorzugsweise zielen, zum anderen geht es um die Frage, welche Aspekte der Operationsweise des Finanzsystems vorzugsweise angesprochen werden. Auffällig ist hier die große Bedeutung, die Koordination, verbesserter Information und verbesserter Aufsicht zugeschrieben wird. In dem Vortrag soll gezeigt werden, wie der beschränkte Handlungswille politischer Akteure, ihre nach Ebenen differenzierte Handlungsfähigkeit und die Besonderheit des Regelungsfelds bei den Entscheidungen zur künftigen transnationalen Ordnung der globalisierten Finanzmärkte zusammen- und gegeneinander wirken.