

**Verlag für Systemische Forschung**  
im Carl-Auer Verlag



Marco Jöstingmeier

# **Die Politik der Krise**

Soziologische Analysen zur Finanzkrise  
und ihren Konsequenzen

2012

Der Verlag für Systemische Forschung im Internet:  
**www.systemische-forschung.de**

Carl-Auer im Internet: [www.carl-auer.de](http://www.carl-auer.de)  
Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis an:

**Carl-Auer Verlag**  
**Vangerowstr. 14**  
**69115 Heidelberg**

Über alle Rechte der deutschen Ausgabe verfügt  
der Verlag für Systemische Forschung  
im Carl-Auer-Systeme Verlag, Heidelberg  
Fotomechanische Wiedergabe nur mit Genehmigung des Verlages  
Reihengestaltung nach Entwürfen von Uwe Göbel & Jan Riemer  
Printed in Germany 2012

Erste Auflage, 2012  
ISBN 978-3-89670-952-3  
© 2012 Carl-Auer-Systeme, Heidelberg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Publikation beruht auf der MA-Thesis „Finanzmarktregulierung im Spannungsfeld von Macht und Wissen? Eine soziologische Analyse der Finanzkrise und ihrer Auswirkungen auf die Governance des Bankensystems“ an der Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, 2011.

Die Verantwortung für Inhalt und Orthografie liegt bei dem Autor.  
Alle Rechte, insbesondere das Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilme oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlags reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

# Inhalt

<b>I. Einleitende Bemerkungen .....</b>	<b>3</b>
1. FINANZMÄRKTE UND REGULIERUNG.....	3
1.1. Außer Kontrolle? .....	3
1.2. Verortung, Fragestellung und Zielsetzung.....	6
<b>II. Theoretische Grundlagen.....</b>	<b>11</b>
2. GESELLSCHAFTS- UND ORGANISATIONSTHEORETISCHE UMRISSE.....	11
2.1. Beobachtung und Kommunikation .....	11
2.2. Die Form des Wissens in der „Wissensgesellschaft“.....	14
2.3. Entscheidung und Risiko .....	18
2.4. Organisation, Unsicherheitsabsorption und Risikoproduktion .....	20
2.5. Strukturfunktionale Latenz .....	24
2.6. Zwischenfazit.....	25
3. GOVERNANCE UND STEUERUNGSMEDIEN .....	27
3.1. Steuerung, Regulierung, Governance .....	27
3.2. Normative und kognitive Erwartungen.....	30
3.3. Macht und Wissen als Steuerungsmedien.....	31
3.4. Zwischenfazit.....	33
4. DIE POLITIK ALS REGULIERUNGSINSTANZ DER GESELLSCHAFT .....	35
4.1. Probleme politischer Regulierung unter den Bedingungen von Risiko und Nichtwissen .....	35
4.2. Kontextsteuerung, Supervision und prinzipienbasierte Regulierung: Auswege aus dem Dilemma politischer Steuerung?.....	38
4.3. Politik in Risikokontexten: Talk/Decisions/Action .....	44
4.4. Zwischenfazit.....	48
<b>III. Finanzsystem, Bankensystem und Bankenregulierung .....</b>	<b>49</b>
5. DAS BANKENSYSTEM ALS ZENTRALER FOKUS POLITISCHER REGULIERUNG .....	51
5.1. Bankensystem und Bankorganisation .....	51
5.2. Risikoverarbeitung und –produktion durch Banken .....	53
5.3. Zwischenfazit.....	55
6. JÜNGERE ENTWICKLUNGEN IN DER BANKENREGULIERUNG: BASEL II ALS COGNITIVE GOVERNANCE .....	57
6.1. Wissensbasierte Regelfindung: Das Konsultationsverfahren von Basel II.....	57
6.2. Basel II: Kognitive und qualitative Bankenaufsicht .....	63

6.3. Die organisationale Spezifizierung von Cognitive Governance ...	69
6.4. Leistungen und Grenzen einer kognitiven Gouvernanzform .....	72
<b>IV. Die Finanzkrise und ihre politischen Konsequenzen .....</b>	<b>75</b>
7. DIE FINANZKRISE: EMPIRISCHE BETRACHTUNGEN UND THEORETISCHE REFLEXIONEN.....	75
7.1. Normalität von Krisen? Die Finanzkrise als Produkt interorganisationaler Beobachtungskonstellationen.....	76
7.2. Zwischenfazit: Neue Problemfelder für Regulierung .....	89
8. POLITISCHE REAKTIONEN AUF DIE FINANZKRISE .....	93
8.1. Basel III: A Turn Back?.....	93
8.2. Der politische Umgang mit riskanten Entscheidungen: Die Differenzierung politischen Handelns in Talk und Action? .....	103
<b>V. Reflexionen .....</b>	<b>109</b>
9. ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION .....	109
10. STEUERUNGSTHEORETISCHE KONSEQUENZEN .....	113
11. AUSBLICK.....	115
12. LITERATUR .....	119
<b>Abbildungen</b>	
Abbildung 1: Konsultationsphasen von Basel II .....	60
Abbildung 2: Struktur von Basel II.....	64
Abbildung 3: Implementationsplan von Basel III.....	99

# I. Einleitende Bemerkungen

## 1. FINANZMÄRKTE UND REGULIERUNG

### 1.1. Außer Kontrolle?

*Legt die Banken an die Kette!* Diese Forderung wird spätestens seit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 sowohl im massenmedialen als auch im politischen Diskurs immer wieder erhoben. Die Insolvenz von Lehman war der vorläufige Höhepunkt einer Krise, die ihren Ausgang im US-amerikanischen Markt für Hypotheken minderer Qualität (*Subprime*) nahm und seit dem Sommer 2007 Folgewirkungen auf den Finanzsektor und die gesamte Wirtschaft hatte, wie sie für die meisten Experten kaum vorstellbar waren. Dabei hatte dieses Ereignis eine solche Schockwirkung auf die Gesellschaft und ihre Politik, dass diese Forderungen nur verständlich erschienen. Plötzlich wurde das ungeheure Ausmaß der spekulativen Geschäfte von Banken, Hedge Fonds und Private Equity Gesellschaften sowie die Fragilität und Riskanz dieses in hohem Maße globalisierten und wissensbasierten Finanzsystems deutlich. Die Schuldigen schienen schnell ausgemacht: Die Manager der Banken, Hedge Fonds und anderer Organisationen des Finanzsektors haben in ihrer unstillbaren Gier nach mehr Profit die Grundprinzipien vom „ehrbaren Kaufmann“ in eklatanter Weise verletzt und die Risiken ihrer Geschäftspraktiken massiv unterschätzt.

Sicherlich sind diese Vorwürfe teilweise gerechtfertigt. In den neunziger Jahren wurde in einer von neoliberalen Konzepten geprägten Stimmung von einem „*market-led financial system*“ (Padoa-Schioppa/Saccomani 1994) gesprochen und die wohlfahrtssteigernden Effekte einer weitgehend unreguliert operierenden Finanzwirtschaft noch begrüßt. Nun scheint in der Krise aber die Problematik eines solchen Arrangements deutlich geworden zu sein, bedenkt man das Ausmaß der hochriskanten Geschäfte, die von der Politik nicht verhindert wurden und die schließlich zu dem Beinahe-Zusammenbruch des globalen Finanzsystems geführt haben.

Bei genauerem Blick kommen jedoch Zweifel an der alleinigen Verantwortung der Manager für dieses Desaster auf. Wie Martin Hellwig (2008: 12) zu bedenken gibt, waren eine Kaskade von Faktoren und ihr Zusammenspiel für das Ausmaß der Krise verantwortlich. Nicht allein die Gier der Manager, sondern ebenso *problematische Regulierungsvorschriften* – insbesondere die Eigenkapitalvorschriften von Basel II – sowie grundsätz-

liche *Probleme in der Systemarchitektur* haben maßgeblich zu der Abwärtsspirale seit August 2007 beigetragen.

Doch die Politik scheint diesen Entwicklungen in einer seltsamen Weise machtlos gegenüber zu stehen. Erstens scheint die Finanzwirtschaft mit ihrer Expertise dem Wissen der Politik immer einen Schritt voraus zu sein. Die Politik versteht einfach zu wenig von den Entwicklungen im Finanzsystem. Man bedenke zweitens die Folgewirkungen der Insolvenz von Lehman. Plötzlich wurde die hohe *Interdependenz* und *Vernetztheit* des Finanzsektors durch die immer weiter schwappenden Effekte dieser Insolvenz allzu deutlich, woraufhin die Politik sich selbst und die Gesellschaft nicht mit dem Risiko der negativen Rückkopplungen belasten wollte – ausgedrückt in der berühmt-berüchtigten „too big to fail“-Doktrin. Somit scheinen der Finanzsektor und insbesondere die großen Banken immer eine Sicherheit des „bail out“ im Hintergrund zu haben und haben anscheinend einen Freifahrtschein, um immer noch riskantere Geschäfte zu tätigen<sup>1</sup>.

Weiterhin macht Hellwig (2009) darauf aufmerksam, dass das Ausmaß der Krise auf ein besonderes Problem verweist: Denn die Verluste sind – verglichen mit früheren Krisen – moderat: Einerseits sind die erwarteten Verluste von 500 Milliarden US\$ zu groß, bedenkt man den Preisverfall der als Sicherheit dienenden Immobilien, andererseits sind sie aber auch zu klein, gemessen an den massiven Folgewirkungen für das gesamte Finanzsystem. Auch in früheren Krisen gab es horrende Verluste, sogar höhere als in der aktuellen – etwa in der Savings & Loans-Krise in den USA Anfang der 90er Jahre oder nach dem Platzen der dotcom-Blase – doch diese haben den Finanzsektor und die Wirtschaft insgesamt nicht in gleichem Maße in eine solch problematische Lage gebracht.

Dies verweist auf zwei Probleme, denen wir uns unter anderen im Rahmen dieser Arbeit mit Hilfe soziologischer Konzepte – insbesondere der Theorie selbstreferentieller Systeme – annähern wollen. Erstens lässt sich offenbar das Risiko dieses Bereichs kaum noch quantifizieren. Somit bestätigt sich im Finanzsystem in beeindruckender Weise die von Klaus-Peter Japp allgemein formulierte These, dass die „Nicht-Berechenbarkeit zum Problemfokus für die Risikoproblematik moderner Gesellschaften“ (1996: 13) wird. Weiterhin zeigen die wellenartigen Auswirkungen der Probleme des Subprime-Sektors – einem relativ kleinen Teil des gesamten Finanzsystems – dass das Problem des Nichtwissens und der systemischen Risi-

---

<sup>1</sup> Siehe auch den Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 18. März 2009: 12 mit dem Titel: „Ich bin systemrelevant. Holt mich hier raus!“ (Hellwig/Weder di Mauro 2009).

ken (Willke 2001, 2002) im Zuge der forcierten Wissensbasierung des Finanzsektors und Bankengeschäfts von außerordentlichem Stellenwert ist.

Nun ist diese Problematik auch der Politik durchaus bekannt. Offensichtlich scheint sie aber bisher keine effektiven Mittel dagegen zu haben. Mit Bezug auf Banken schien Basel II ein Schritt in diese Richtung zu sein: Mit seinem neu ausgerichteten Ansatz der kognitiven und qualitativen Aufsicht im Rahmen des *Supervisory Review Process*<sup>2</sup> bekommen die Aufsichtsbehörden über die reine Prüfung von quantitativen Kennziffern hinaus die Möglichkeit, die Gesamtrisikosituation einer Bank qualitativ im Rahmen von Ermessensspielräumen zu beurteilen.<sup>3</sup>

Von Beobachtern wird diese Form der Regulierung als Paradigmenwechsel bezeichnet. Nun geht es nicht mehr allein um „command and control“-Regulierung (Black 2002), wo bestimmte Verhaltensweisen vorgeschrieben und überprüft werden. Vielmehr geht es jetzt darum, in einem dezentralen Netzwerk und einem relativ offen strukturierten Lernprozess zwischen Banken und Aufsichtsbehörden gemeinsam die jeweiligen Problemfelder zu erschließen, nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen und so „collective intelligence“ (Strulik/Willke 2008) aufzubauen, um den gleichermaßen intelligenten Problemlagen zu begegnen. Dabei werden den Banken gewisse Freiräume in Bezug auf ihre eigenen Risikomodelle und ihr Risikomanagement eingeräumt und die Aufsicht soll dabei die Qualität der bankinternen Selbststeuerung beurteilen. Klar ist, dass dies die Anforderungen an die Aufsichtsbehörden massiv erhöht. Gleichzeitig bietet diese Form der Regulierung jedoch die Möglichkeit, sich flexibel an die extrem dynamischen Entwicklungen des Finanzsektors anzupassen.

Nun stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Finanzkrise auf diese „regulatory innovation“ (ebd.; Black 2005) hat. Verfolgt man die politische Rhetorik insbesondere in Bezug auf die Massenmedien, bekommt man den Eindruck, dass der Staat nun wieder das Ruder übernimmt. Schließlich scheint die Selbststeuerungskapazität der Wirtschaft und des Marktes versagt zu haben. Darum gibt es gerade im öffentlichen Diskurs auch die Forderung einer Rückkehr des Staates (Heinze 2009). Doch gibt es dieses Comeback wirklich oder verbleiben diese Äußerungen auf der

---

<sup>2</sup> Wir werden die Struktur und die Inhalte von Basel II im Verlauf dieser Arbeit ausführlich behandeln.

<sup>3</sup> Natürlich kommen nun, unter dem Eindruck der Krise, Fragen nach der angemessenen Nutzung dieser Möglichkeit durch die Aufsichtsbehörden auf und darauf werden wir ebenfalls noch zu sprechen kommen. Hier reicht uns erst einmal der Verweis auf die *Möglichkeit* dieser Beurteilungen. Wieweit diese dann auch adäquat genutzt wurden, steht auf einem anderen Blatt.



Ebene der politischen Rhetorik? Oder nimmt der Staat vielleicht sogar eine gänzlich neue Rolle ein, die sich mit dem traditionellen Antagonismus von mehr oder weniger Markt oder Staat und dem darin implizierten Nullsummenspiel überhaupt nicht mehr angemessen beschreiben lässt?

### **1.2. Verortung, Fragestellung und Zielsetzung**

Die einfache Dichotomie der Koordinationsmechanismen „Markt“ und „Staat“ (bzw. Hierarchie) wird den heutigen Verhältnissen kaum noch gerecht, simplifiziert sie doch allzu sehr. Markt und Hierarchie sind oft in komplexen Arrangements ineinander verschachtelt und darum führt diese Gegenüberstellung zumindest wissenschaftlich nicht sehr weit.

Wir werden stattdessen einen abstrakteren und zugleich konkreteren Ansatz verfolgen. Anstatt dieser allzu groben Einheiten wollen wir – durchaus im Sinne der Governance-Forschung und ihrer Fokussierung auf *Regulierungsstrukturen*<sup>4</sup> – nicht primär nach Akteuren und ihren Intentionen und Vorstellungen fragen. Stattdessen rekurrieren wir zuerst auf die Unterscheidung von normativen (lernresistenten) und kognitiven (lernbereiten) Erwartungen.<sup>5</sup> Erwartungen, hier verstanden als Strukturen sozialer Systeme sind einerseits ein sehr abstrakter Ausgangspunkt zur Analyse der strukturellen Beschaffenheit des Politikfeldes der Bankenregulierung. Andererseits eröffnen sie aber die Möglichkeit einer hoch aufgelösten und konkreten Analyse solcher Regulierungsstrukturen. Diese Erwartungsstile manifestieren sich (schwerpunktmäßig) in verschiedenen Medien zur Steuerung sozialer Systeme: für das Medium Macht sind normative Erwartungen dominant; darauf beruht traditionell die Steuerungskapazität der Politik. Wissen, als ein weiteres Medium der Steuerung, fußt dagegen eher auf kognitiven, lernbereiten Erwartungsmustern. Beide Formen sind Möglichkeiten der Einflussnahme auf andere soziale Systeme und beide sind notwendig zur Steuerung.

Denn die inhärente Riskanz des Finanzsektors stellt politisch-rechtliche Regulierung vor besondere Herausforderungen (Hiller/Krücken 1997, Bora 1999). Das immense Innovationstempo auf den Finanzmärkten vergrößert gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, dass die Entscheidungen der Finanzakteure negative Folgen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt haben. Wenn dies geschieht, werden Verantwortlichkeiten meist bei der

---

<sup>4</sup> Wobei aber betont werden muss, dass die Fokussierung auf Strukturen sich in unserem Kontext anders darstellt als in anderen Strängen der Governance-Forschung.

<sup>5</sup> Vgl. grundlegend Galtung 1959. Johan Galtung hat diese Unterscheidung im psychologischen Kontext entwickelt. Niklas Luhmann hat diese aufgegriffen und, mit erheblichen Modifikationen, in seine allgemeine Theorie sozialer Systeme und seine Gesellschaftstheorie integriert. Siehe Luhmann 1971, 1972: 40ff., 1984: 436ff.

Politik gesucht. Doch die Politik steht dabei vor dem Dilemma, dass sie den Entwicklungen im Finanzsektor, wie schon einleitend erwähnt, meist nur retrospektiv begegnen kann, also erst reagieren kann, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Dies sind allgemeine Probleme politischer Regulierung von Risikoproblematiken (unter Zuhilfenahme des Rechts), die grundsätzlich schwierig zu lösen sind (vgl. Hiller 1999: 29f.). Insofern ist diese Arbeit als ein Beitrag zu risikosoziologischen bzw. risikoregulierungstheoretischen Diskussionen zu verstehen: Welche Herausforderungen ergeben sich für das politische System durch die Riskanz und in diesem spezifischen Fall: die Krise der Finanzwirtschaft und durch die damit verbundenen komplexeren Entscheidungsprobleme? Und wie geht die Politik mit diesen Problemen um? Das sind Fragen, die uns im Verlauf der Arbeit beschäftigen werden.

Eine Möglichkeit, auf Risikoprobleme zu reagieren, hat die Politik mit symbolischen „Gesten“, etwa anders zu reden als zu entscheiden, um so den Ansprüchen der gesellschaftlichen Umwelt Rechnung tragen zu können (Heidenescher 1999: 207ff.). Weiterhin gibt es aber auch die schon angedeutete Möglichkeit der Steigerung der Lernfähigkeit. Doch dabei wird wieder ein Dilemma sichtbar. Einerseits muss sie ihre gesellschaftliche Funktion des kollektiv verbindlichen Entscheidens normativ absichern und andererseits aber auch hinreichend flexibel und lernfähig bleiben angesichts hochkomplexer und dynamischer Risikoproblemlagen, wie sie insbesondere im Finanzsystem deutlich werden. Damit befindet sich politische Regulierung gerade im Feld der Finanzmarkt- und Bankenregulierung in einem permanenten Spannungsfeld zwischen Macht und Wissen. Diese Gouvernanzmedien sind dabei in spezifischer Weise miteinander verschränkt und entscheidend ist dann, welche Asymmetrien, welche Schwerpunkte sich dabei jeweils verfestigen.

Dieser abstrakte „Vergleichsanker“ ermöglicht uns die Analyse der konkreten Ausgestaltung des Regulierungsregimes. So können wir sehen, ob Bankenregulierung eher lernorientiert, wie oben kurz angerissen, oder eher lernresistent<sup>6</sup> und hierarchisch ausgestaltet ist. Schenkt man den politi-

---

<sup>6</sup> Vielleicht sollte man hinzufügen, dass diese Unterscheidung nicht normativ (sic!) verstanden wird, dass also Lernfähigkeit *grundsätzlich* Lernresistenz vorzuziehen wäre. Schließlich sind sie im Sinne der Verarbeitung von Komplexität, *dem Kardinalproblem* von Sozialität, funktional äquivalent. Vielmehr kommt es auf die konkreten Anforderungen an Regulierung an, ob sie eher lernfähig oder eher lernresistent ausgestaltet sein sollte. Jedoch zeigt sich unter heutigen gesamtgesellschaftlichen, in hohem Maße dynamischen Problemlagen (Nichtwissen, Risiko, Interdependenz), dass auch die Politik sich zunehmend dynamisieren muss. Und das heißt nichts anderes als: Ebenfalls flexibel werden („countering variety with variety“; Black 2002: 6), Lernfähigkeit steigern

schen Beteuerungen Glauben, könnte man davon ausgehen, dass nun, nachdem der reziproke Lernprozess zwischen Staat (bzw. Aufsicht) und Markt (Banken) gescheitert zu sein scheint, der „Primat der Politik“ wieder hergestellt wird. Der Markt konnte sich offenbar nicht selbst regulieren, nun sollte die Politik wieder das Ruder übernehmen und normativ und machtbasierend den Markt „einhegen“. So zumindest die politische Rhetorik. Doch ist dies auch wirklich der Fall?

Genau dieser Frage gehen wir hier anhand der Unterscheidung von Macht und Wissen als verschiedene, funktional äquivalente Möglichkeiten der Steuerung sozialer Systeme am Beispiel der Bankenregulierung nach. Doch vorher müssen wir neben den schon erwähnten risikosoziologischen und steuerungstheoretischen Fragen einige empirische Vorfragen klären: Wie genau kam es zur Finanzkrise? Welche Defizite insbesondere im Bereich der Bankenregulierung wurden damit offenbart bzw. theoretisch: welche Latenzbereiche haben sich damit manifestiert? Dann erst können wir die Frage nach der Reaktion auf dieses Ereignis stellen und diese Reaktionen im Kontext beurteilen. Dabei konzentrieren wir uns aus Gründen, die im Weiteren noch genauer erläutert werden, auf die globale Ebene und das heißt im Falle der Bankenregulierung, auf den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht<sup>7</sup>. Das Finanzsystem ist im hohen Maße globalisiert, ebenso das Bankensystem. Darum verpuffen nationale Alleingänge der Regulierung in diesem Politikfeld. Gefragt ist Koordination auf globaler Ebene. Darum fällt es dem Staat als traditionelle Regulierungsinstanz immer schwerer, dieses Feld im Alleingang zu regulieren und deshalb ergeben sich neue Konstellationen der Regulierung auf globaler Ebene (Lütz 2002, Busch 2004).

Die hier verfolgte Vermutung ist, dass lernfähige Regulierung resp. *Cognitive Governance* eine Reaktionsmöglichkeit auf die riskanten, dynamischen und interdependenten Problemlagen, die der Finanzsektor aufwirft, darstellt. Dabei gerät eine solche Governancestruktur aber durch die oben genannten krisenhaften Entwicklungen mit den damit einhergehenden Forderungen nach einem „starken Staat“ in spezifischer Weise unter Druck und darum gewinnt die ebenfalls schon erwähnte Form der symbolischen Risikopolitik (etwa durch talk/action-Differenzierungen) unter dem Ein-

---

(grundlegend dazu auch Willke 1995). Dass dies aber auch mit spezifischen Folgeproblemen auch und gerade für das politische System einhergeht, wird im Verlauf der Argumentation deutlich werden.

<sup>7</sup> Wobei wir natürlich auch dort, wo es angebracht erscheint, auf die nationale Ebene und die Entwicklungen dort verweisen werden. Gerade die eiligen Reformschritte der Nationalstaaten unter dem Schock der Krise haben oft den Charakter von symbolischer Politik, weshalb sie für uns von Interesse sein können.

druck der Krise an Bedeutung. In diesem Sinne verfolgen wir hier die These, dass Finanzmarktregulierung in einem permanenten Spannungsfeld zwischen Wissen (lernfähige Regulierung) und Macht (starker Staat) operiert.

Wir wollen dabei auch verdeutlichen, dass die Finanzkrise sich nur unzureichend als Ergebnis der Gier von skrupellosen Managern begreifen lässt; dass vielmehr (ebenso) Systemzusammenhänge, die sich gegenüber dem einzelnen Akteur verselbstständigen, zu diesem Ergebnis beigetragen haben. Damit soll nicht gesagt werden, dass es kein Fehlverhalten, kein „moral hazard“ gegeben hat. Doch dies ist nur *ein* Teil der Geschichte. Da jedoch meist dieser Aspekt fokussiert wird, soll diese Arbeit diese Lücke schließen und eher auf die Systemebene abstellen.

Aus diesem Grunde bevorzugen wir die Theorie selbstreferentieller Systeme als heuristischen Ansatz. Dies nicht als Selbstzweck, vielmehr bietet diese Theorie uns in einem konsistenten Rahmen diverse Werkzeuge zur Analyse der komplexen Vorgänge in der Krise. Wir können einerseits die Ebene der Gesellschaft bzw. ihrer Funktionssysteme und die Problematiken auf dieser Ebene, d.h. im Verhältnis der Systeme zueinander, beleuchten. Wie inzwischen deutlich geworden sein sollte, spielen dabei die Probleme des Risikos und Nichtwissens eine prominente Rolle. Darüber hinaus lässt sich mit diesem Ansatz auch die Ebene der Organisation sowie ihr „Innenleben“ mit in den Blick nehmen. Dies ist für ein soziologisches Verständnis der Finanzkrise von zentraler Bedeutung. Denn Organisationen haben in diesem Zusammenhang zentrale Positionen eingenommen: Rating-Agenturen, Banken, Regulierungsbehörden, alles Organisationen, die entweder für die Krise verantwortlich gemacht wurden oder von ihnen betroffen waren. Weiterhin können wir mit systemtheoretischen Mitteln auch die Steuerungsproblematik genauer und schärfer aufgelöst beleuchten. Wie oben schon angedeutet wurde, können wir durch die Fokussierung auf Erwartungsstrukturen und Steuerungsmedien die spezifische Ausrichtung der Governanceregime im Kontext der Bankenregulierung beleuchten. Somit haben wir innerhalb einer Theorie viele „tools“, die sich für unser Erkenntnisinteresse als nützlich erweisen werden.

Wir werden aber auch an bestimmten Punkten immer wieder auf andere theoretische Mittel zurückgreifen, wenn es sich anbietet. So werden wir auf einzelne Aspekte der Governance-Forschung zurückgreifen (grundlegend dazu Rosenau 1993, Mayntz 2005, Zürn 2005). Diese geben uns die Möglichkeit, das Regime der Bankenregulierung mit seiner Gemengelage aus Selbst- und Fremdsteuerungsmechanismen angemessen einzuordnen. Auch Ausgriffe in regulierungstheoretische Arbeiten (vgl. etwa Black 2002, 2005) werden dabei von Interesse sein.

Im ersten Schritt werden wir uns einen Überblick über die theoretischen Grundlagen verschaffen: Wie eben angedeutet, werden wir sowohl auf gesellschafts- als auch organisationstheoretischer Ebene die nötigen Konzepte zur angemessenen Analyse der Finanzkrise herausarbeiten. Danach werden wir die eben erwähnte Governance-Perspektive genau darstellen und zu anderen Formen – insbesondere der Steuerungstheorie – abgrenzen, um dann zum funktionalen Ausgangspunkt vorstoßen, indem wir 1) normative und kognitive Erwartungen und 2) Macht und Wissen als entsprechende Gouvenanzmedien unterscheiden. Dann widmen wir uns den Problemen politischer Steuerung. Daraufhin werden wir verschiedenartige Reaktionsmöglichkeiten auf dieses Steuerungsdilemma vorstellen, wie sie schon angeklungen sind. Hinzufügen sollten wir, dass wir unsere theoretischen Konzepte eng an das empirische Feld anschließen und beides aufeinander beziehen werden, indem die Konzepte oft durch Beispiele verdeutlicht werden, die auf unsere Analysegegenstände – das Finanzsystem, das Bankensystem und Bankenorganisationen – Bezug nehmen werden.

Im nächsten Schritt werden wir unser Analysefeld eingrenzen, indem wir das Bankensystem und seine Stellung im Gefüge der Wirtschaft und der Finanzmärkte genauer einordnen und damit ein Verständnis dafür gewinnen, warum gerade das Bankensystem eine zentrale Position für politische Regulierungsbemühungen einnimmt. Darauf folgend widmen wir uns schließlich der empirischen Analyse. Zuerst werden wir Basel II mit seinem Ansatz der Cognitive Governance (Kette 2008, Strulik 2008) genau darstellen. Daraufhin werden aus einer soziologischen Perspektive die Vorgänge analysiert, die zur Finanzkrise geführt haben. Dabei wird deutlich werden, wie die Finanzkrise durch bestimmte Kommunikations- und Beobachtungskonstellationen zwischen Organisationen entstanden ist. Schließlich beleuchten wir mit Basel III die politischen Reaktionen darauf und vergleichen diese mit Basel II unter Zuhilfenahme der maßgeblichen Unterscheidung von normativen und kognitiven Erwartungen resp. Macht und Wissen, um herauszufinden, ob tatsächlich ein „Turn Back“ zu hauptsächlich normativer Governance stattgefunden hat, der durch die politische Semantik kommuniziert wird. Ein Schlussteil fasst die Ergebnisse zusammen, zieht theoretische wie empirische Konsequenzen und gibt einen Ausblick auf mögliche anschließende Forschungsperspektiven.