

AUFSATZ

Helmut K. Anheier

Zivilgesellschaft und Krisen: Dahrendorf'sche Reflektionen

1. Einleitung¹

Es wird noch einige Zeit dauern, bis Historiker und Sozialwissenschaftler den Verlauf, die Ursachen und die wesentlichen Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise abschließend analysiert haben. Diese Krise, die seit 2008 weite Teile der Welt in Atem hält, droht zunehmend in eine Periode politischer und sozialer Unsicherheit zu entgleiten und einen systemischen Charakter anzunehmen. Für einen guten Ansatz zu einer solchen Analyse der Situation lohnt sich der Rekurs auf Klassiker der Konfliktsoziologie, im Folgenden vor allem auf Ralf Dahrendorfs Ausführungen zur Funktion sozialer Konflikte sowie zu den Elementen einer Theorie sozialen Konflikts.²

Ralf Dahrendorf hatte sich noch bis kurz vor seinem Tod im Mai 2009 zu der sich mit Vehemenz ausbreitenden Krise äußern können, so zum Beispiel in seinem Interview im *Leviathan* und in einem Beitrag im *Merkur*.³ In beiden Beiträgen spiegelt sich sein intellektuelles Programm wider, das sich aus mehr als 50 Jahren gesellschaftspolitischer Beobachtung speist. Welche Anhaltspunkte und Einsichten lassen sich aus einem von den Gedanken Dahrendorfs geleiteten Blick auf die Finanzkrise im Besonderen und auf das Potential der Konflikthandhabung in globalisierten Gesellschaften allgemein gewinnen?

2. These

Aus dem Werk Dahrendorfs schöpfend und mit komplementären Überlegungen aus der ökonomischen und soziologischen Institutionentheorie angereichert, soll hier eine These verfolgt werden, die in ihrer Gesamtheit eine kritische Diagnose impliziert, um dann auf kreative Politikgestaltung hinzuweisen: Die organisierte Zivilgesellschaft wird die Konflikte des beginnenden 21. Jahrhunderts moderieren müs-

1 Dieser Beitrag beruht auf Vorträgen zum Thema am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung am 6. September 2011 und an der London School of Economics am 10. Dezember 2011. Ich danke den anonymen Gutachtern für die konstruktiven Hinweise und kritischen Anmerkungen. Anael Labigne, Olga Kononykhina und Marcus Lam bin ich für Datensammlung und Datenanalyse, Markus Fliegauf für Recherchearbeiten und David Budde für die kritische Durchsicht und Kommentierung des Manuskripts zu Dank verpflichtet.

2 Dahrendorf 1961.

3 Dahrendorf 2009.

sen, um der Überforderung von Staat und Markt in einer globalisierten Welt entgegenzuwirken.

Die Konfliktsoziologie Dahrendorfs beginnt mit der Einsicht, dass moderne Gesellschaften zwar sehr konfliktträchtig sind, sich aber gleichzeitig durch ein breites Repertoire konfliktregulierender Institutionen und Organisationen auszeichnen. Die Kunst des Regierens (im Sinne von Governance) besteht darin, die geeigneten Institutionen (im Sinne von Douglas North als die »rules of the game« oder bei Dahrendorf als »Spielregeln«)⁴ und Instrumente (»tools« im Sinne der Governance-Forschung, also Maßnahmen, Programme, Organisationen) zu finden und umzusetzen, die verhindern, dass Konflikte gesellschaftspolitisch spaltend wirken und somit letztendlich Freiheiten einschränken und Potentiale unterbinden: »Sind Konflikte als solche anerkannt, dann hängt für den Einzelnen häufig nicht mehr ganz so viel von ihnen ab, dann wird auch die Milderung der Formen möglich«,⁵ nicht zuletzt durch die Routinisierung der Konfliktabläufe und deren Handhabung. Die soziologisch nicht zu vernachlässigende Problematik dabei lautet, dass die institutionelle Fassung des Konflikts nicht die Zwecke widerspiegeln soll, damit keiner der Beteiligten *a priori* bevorzugt oder benachteiligt wird.⁶

Die Aufgabe der Institutionalisierung stellt sich besonders bei potentiell unlösbareren Konflikten; denken wir an Kapital und Arbeit, wo entgegengesetzte Interessen und Werte zum gemeinsamen Wohle einer funktionsfähigen Wirtschaft zusammenkommen müssen. Hier bestand die Leistung der jungen Bundesrepublik darin, mit der wiederbelebten Institution der Tarifhoheit, die zu den Grundlagen auch der Weimarer Republik gehört hatte, und der Betriebsverfassung mit dem Mitbestimmungsgesetz einerseits und einem sich etablierenden organisatorischen Feld von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden etc. andererseits ein Terrain zu schaffen, in dem der grundlegende Konflikt zwar nicht gelöst, aber kommunikativ handhabbar gemacht wurde, ganz im Sinne eines gesellschaftlichen Konfliktmanagements. Andere Beispiele sind Rassenkonflikte und die Institution der *Affirmative Action* in den USA oder der *Truth and Reconciliation Commission* (TRC) in Südafrika. Zwar sind auch hier massenhafte Unruhen und Widerstand als entscheidende Faktoren für sozialen Wandel nicht zu unterschätzen. Doch nur durch die organisationale Einbettung der manifesten Konflikte wurden ein vergleichsweise geordneter Ablauf und eine systematische Aufarbeitung möglich. Auch die Institution eines Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR im wiedervereinigten Deutschland ist ein Beispiel, wie Gesellschaften kreativ hohes Konfliktpotential einhegen können.

In allen Fällen ist es gelungen, Konflikte einzubetten, die sonst das gesellschaftliche Gleichgewicht dauerhaft gefährdet hätten. Dahrendorfs Grundfrage, wie komplexe Gesellschaften Konflikte bewältigen können, ohne einerseits die individuelle Freiheit zu beschränken und ohne andererseits Modernisierungspotentiale zu unterdrücken,

4 Siehe für die bekannt gewordene Definition der Institutionen als formelle und informelle »Spielregeln« einer Gesellschaft North 1990, S. 3.

5 Dahrendorf 1961, S. 223.

6 Ebd., S. 228.

fand in der kreativen Fassung jener Konflikte durch Institutionen ihre Antwort. Die Welt des frühen 21. Jahrhunderts ist jedoch eine andere als die der 1950er Jahre, als Dahrendorf die Grundlagen seiner Konfliktsoziologie legte. Kapital und Arbeit, Wirtschaft und Staat existieren in einer globalisierten Welt, die von erheblichen Governance-Problemen gekennzeichnet ist. Diese Probleme werden charakterisiert durch ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen den Kräften der globalisierten Märkte einerseits und ihrer Steuerungs- und Kontrollfähigkeit andererseits.

Diese zugegebenermaßen einfache Sichtweise wird in Abbildung 1 verdeutlicht und mit illustrativen Beispielen versehen. Für die jeweiligen Anforderungen der betreffenden Politikfelder zeigt sie den Zusammenhang zwischen der Angemessenheit bestehender Institutionen auf der einen und Organisationen zur Umsetzung von Politiken und Anwendung von Regularien auf der anderen Seite. Die basale Einsicht der Institutionenlehre aus der Ökonomie⁷ und der Organisationssoziologie⁸ ist es nun, dass eine doppelte Kongruenz zwischen Anforderungen, Institutionen und Organisationen bestehen muss. Ist diese nicht gegeben, entstehen typische Versagensprozesse.

Abbildung 1: Anforderungen, Institutionen und Organisationen

	Institutionen adäquat zu den Anforderungen des Politikfelds	Institutionen defizitär zu den Anforderungen des Politikfelds
Organisationen adäquat zu den institutionellen Vorgaben	Adaptive Bewältigung Beispiel: Tarifhoheit, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in der frühen Bundesrepublik	Institutionelles Defizit Beispiel: NATO-Sicherheitspolitik in den 1990er Jahren
Organisationen defizitär zu den institutionellen Vorgaben	Organisationales Defizit Beispiel: NATO-Sicherheitspolitik in den 2010er Jahren	Generelle Unter-Institutionalisierung Beispiel: Globalisiertes Finanzsystem des frühen 21. Jahrhunderts

Abbildung 2 stellt den Zusammenhang zwischen der doppelten Kongruenz von Anforderungen, Institutionen und Organisationen einerseits und gesellschaftlicher Einbindung bzw. Entgrenzung andererseits her. Die Begriffe Einbindung und Entgrenzung sind weder binär noch kontinuierlich zu denken, sondern eher qualitativ entlang mehr oder weniger diskontinuierlicher Abstufungen. Beide bedeuten nun nicht ausschließlich ein Vorliegen oder Fehlen staatlicher Regulierungen oder sonstiger rechtlicher Erfassung, obwohl Recht und Regulierung zentrale Aspekte darstellen. Gemeint ist hier über Recht und Regulierung hinaus das Vorhandensein einer gesellschaftlichen Legitimation, die von breiten Schichten der Bevölkerung

7 North 1990; Williamson 1996.

8 Perrow 1991, 2002; Scott 2001; Aldrich 1999.

getragen und über den Konsens und die Nutznießung politischer und professioneller Eliten hinausgeht.

Werden die in den beiden Abbildungen 1 und 2 konstatierten Zusammenhänge betrachtet, so zeigt sich, dass die generelle Unter-Institutionalisierung und Entgrenzung eines Politikfelds die größte Krisenhaftigkeit moderner Gesellschaften und die größte Gefahr für einen systematischen, ja dramatischen Legitimationsverlust demokratischer Ordnungspolitik birgt. Die Krisen einer globalisierten Welt entwachsen in typischer Weise aus solchen Problemlagen, in der mehrere Ebenen und mehrere Handlungsträger eine Rolle spielen, die in der Politikwissenschaft mit dem Begriff der »multi-level«- und »multi-actor«-Governance-Problematik gefasst werden.⁹ Zur Bewältigung der Anforderungen gerade globalisierter Politikfelder bedarf es einer mehrstufigen institutionellen Fassung und entsprechender organisationaler Ausformung.

Abbildung 2: Kongruenz zwischen Anforderungen, Institutionen und Organisationen und gesellschaftlicher Einbindung bzw. Entgrenzung.

	Kongruenz zwischen Anforderungen, Institutionen und Organisationen	Inkongruenz zwischen Anforderungen, Institutionen und Organisationen
Gesellschaftspolitische Einbindung	<i>Legitimationsgewinn und adaptive Vorteile</i> Beispiel: Deutsche Umweltpolitik seit Mitte der 1990er Jahre	<i>Legitimationsrisiko</i> Diskussionsbedarf und Notwendigkeit politischen Handelns Beispiel: Arbeitsmarktreformen »Agenda 2010« der rot-grünen Bundesregierung 2003
Gesellschaftspolitische Entgrenzung	<i>Legitimationsrisiko</i> Diskussionsbedarf und Notwendigkeit politischen Handelns Beispiel: Europapolitik seit gescheiterter EU-Verfassung	<i>Legitimationsverlust</i> Risiko für Demokratie Beispiel: Europäische Finanzpolitik seit 2008; globale Klimapolitik nach dem Kopenhagener Klimagipfel 2009

3. Globalisierte Krisen und Zivilgesellschaft

Der inhärente Zweck von Institutionen als (rationalen) sozialen Konstrukten ist die Erfüllung spezifischer sozialer Bedürfnisse, davon vorrangig die Reduktion von Unsicherheit durch die auf Dauer gestellte Verregelung von Interaktionen.¹⁰ Institutionen beschränken Handlungsoptionen von Akteuren durch formelle und informelle Regeln und Vorschriften. Globalisierungsprozesse haben aber gerade im

9 Enderlein et al. 2010; Zürn, Joerges 2011.

10 Giddens 1984.

Bereich finanzieller Dienstleistungen institutionslose Räume (»institutional voids«) geöffnet, in denen Regulierungssysteme und Durchsetzungsmechanismen nicht greifen.¹¹ Khanna und Palepu weisen auf diese institutionslosen Räume in den Finanzmärkten der Schwellenländer hin, die sie charakterisieren durch ein »lack of adequate disclosure and weak corporate governance and control. Intermediaries such as financial analysts, mutual funds, investment bankers, venture capitalists and a financial press are either absent or not fully evolved. Securities regulations are generally weak and their enforcement is erratic«.¹²

Bemerkenswert ist, dass auch dort, wo hierarchische Steuerung kaum wahrnehmbar ist, oft bereits ein »Schatten« der Hierarchie ausreicht, die Akteure zur Selbstregulierung zu bewegen, um eine möglicherweise striktere Regulierung durch den Staat zu vermeiden.¹³ Und selbst dort, wo innerhalb von Regulierungslücken keine unmittelbare Wahrscheinlichkeit einer Staatsintervention besteht,¹⁴ wählen manche Akteure strikte selbstregulative Standards, um sie dann zum Teil durch Regierungen als allgemeinverbindliche Standards anerkennen und durchsetzen zu lassen, was ihnen sodann im Konkurrenzkampf komparative Vorteile einbringt.¹⁵

Unternehmen ziehen schwächere Regulierung einer strengerer vor, doch unter bestimmten Bedingungen bevorzugen sie schwächere gegenüber gar keiner Regulierung. Reputationsanreize können beispielsweise Unternehmen dazu verleiten, von sich aus hohe Standards anzunehmen, um sie vermarkten zu können, wie es das Beispiel von »Bio«- und »Fair Trade«-Produkten zeigt. Ähnlich gehen Unternehmen vor, die ihre Marktanteile durch Wettbewerber gefährdet sehen, die mit geringeren Standards produzieren, und infolgedessen für gemeinsame – üblicherweise industrieweite – Standards werben. So dienen auch selbstregulative Standards den Unternehmen dazu, ein hochwertiges Produkt gegenüber einem Konkurrenzprodukt eines günstigeren, aber unter weniger anspruchsvollen Standards operierenden Wettbewerbers abzugrenzen. Auch dadurch lässt sich mittel- bis langfristig ein Konkurrenzkampf um den Spaltenplatz, ein »race to the top« auslösen.¹⁶

Die globale Finanzkrise ist ein Beispiel für ein institutionelles Leerfeld, das durch den Zusammenbruch von territorial gebundener Herrschaft entstanden ist. Neue soziale und ökonomische Räume sind aus den Grenzen der klassischen politischen Institutionen auf der Nationalstaatsebene herausgewachsen und haben infolgedessen die Effektivität und Legitimität der letzteren substantiell eingeschränkt.¹⁷

11 North 1990; Khanna, Palepu 1997; Khanna et al. 2005.

12 Khanna, Palepu 2000, S. 269; siehe auch Khanna, Palepu 1997. Unter ihre Aufzählung fallen aber ebenso andere, nichtregulative Marktakteure, etwa spezialisierte Zwischenhändler wie zum Beispiel sogenannte »end-to-end logistics«-Provider; siehe Khanna et al. 2005, S. 63 f.

13 Héritier 2002; Héritier, Lehmkuhl 2008.

14 Thauer 2010.

15 Börzel et al. 2011.

16 Ebd.

17 Hager 2003, S. 182 f.

Ein Beispiel für diese »Desynchronisierung« zwischen Institutionen und sozialen Räumen sowie handelnden Akteuren ist neben dem Internet gerade auch der globale Finanzmarkt. Beide haben die nationalen Grenzen längst transzendiert. Die Akteure der Finanzmärkte haben in den letzten 20 Jahren durch die erfolgreiche Deregulierung von Produktions- und Prozessstandards einen Wettkampf nach unten, ein »race to the bottom« induziert.¹⁸ Weltweit operierende Investmentbanken, Private Equity-Firmen und Mutual Funds haben das bisherige raum-zeitliche Kontinuum von Institutionen erfolgreich erodieren lassen.¹⁹ Das resultierte in einer zweiten Erosion des zeitlichen Kontinuums durch wiederkehrende Krisen: Lateinamerika 1994, die Finanzkrise in Asien 1997, das Zerplatzen der ersten Dotcom-Blase 2000/2001 und zuletzt die globale Finanzkrise, die seit 2008 andauert und inzwischen auch zur Eurokrise geworden ist.

Doch dabei handelt es sich bloß um die eine Seite der Medaille. Institutionen funktionieren einerseits über Regeln, andererseits aber auch durch das Generieren und Durchsetzen von gemeinsamen Normen.²⁰ Das Fehlen von Institutionen zeigt mithin nicht nur ein Regulierungsdefizit an, sondern zusätzlich – und vermutlich noch gravierender – ein normatives Defizit, ein Vakuum dort, wo Aussagen stehen sollten, was »richtig« bzw. »angemessen« ist. Besonders diese Lücke ist in der gegenwärtigen Finanzkrise augenscheinlich geworden. Die Frage lautet daher: Wer kann die normative Lücke füllen, wenn nationale Parlamente, Regierungen und bestehende internationale Institutionen – sofern bislang ersichtlich – nicht willens oder fähig sind, dies zu übernehmen? Um darauf eine Antwort formulieren zu können, müssen wir aber zunächst in einem vorherigen Schritt der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Grund gehen. Mit Dahrendorf zielt dieses Vorhaben darauf ab, die der Krise inhärenten Konflikte offenzulegen.

4. Zur gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise

Versuchen wir also, den Konfliktlagen in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise nachzugehen. Hierbei ist es wichtig, zwischen Konflikt- oder Problemmursachen und deren Folgen einerseits und den davon Betroffenen andererseits zu unterscheiden, die Dahrendorf in manifeste und latente Gruppen unterteilte. Manifeste Gruppen sind sich des Konflikts und der damit implizierten Interessen und Konsequenzen bewusst, latente Gruppen nicht. Erstere sind oft organisiert in Interessenverbänden unterschiedlicher Art und zumindest organisierbar; Kommunikationskanäle existieren oder können errichtet werden. Latente Gruppen haben diese Eigenschaften kaum und viel weniger.²¹

Die Eurokrise und der damit verbundene Konflikt sind nicht ein Problem Griechenlands oder Deutschlands, also der Nationalstaaten alleine; sie sind auch nicht

18 Vogel 1995, S. 18.

19 Giddens 1984.

20 March, Olsen 1989.

21 Dahrendorf 1961, S. 125.

das vornehmliche Problem der Europäischen Zentralbank und des Weltwährungsfonds – der internationalen Organisationen; sie sind nicht ein Problem der Banken, Hedge-Fonds oder Rating-Agenturen für sich alleine genommen; und ebenso sind sie nicht nur das Problem der Verbraucher, der Bürger, der arbeitslosen Jugendlichen oder der plötzlich verarmten Rentner, deren Portfolios stark an Wert verloren haben.

Vielmehr ist die Eurokrise ein Problem, von dem *alle* gesellschaftlichen Gruppen in irgendeiner Form betroffen sind. Dabei scheint sich zu zeigen, dass insbesondere bereits marginalisierte Gruppen wie die zahlreichen arbeitslosen Jugendlichen und in Armut lebende Rentner den langfristigen Folgen und staatlichen Reaktionsmaßnahmen ausgesetzt sind. Dennoch bleibt weiter abzuwarten, welche Gruppen in welchem Maße betroffen sein werden und mit welchen Konsequenzen. Manifeste und latente Gruppen vermischen sich genauso wie Konflikt- und Interessenlinien. Außerdem wird die Behandlung der Krise von Informationsasymmetrien, Kompetenzgerangel und Ineffektivität bestimmt, was in den Wirtschaftsseiten der Zeitungen mit der Überforderung und mangelnden Kompetenz der Verantwortlichen konstatiert wird. Der Ruf nach kompetenter Führung wird lauter. Doch der Politikwissenschaftler Maarten Hajer hat fehlende Kommunikationskanäle, in denen mögliche Aushandlungen passieren könnten, zu Recht als »institutionelle Leere« beschrieben.²² In solchen Leerräumen fehlen oft die Grundvoraussetzungen für eine institutionelle Ausgestaltung. Hajer weist darauf hin, dass in den entstandenen Leerräumen sogar allgemeine und grundlegende politische Regelungen nur unter größten Schwierigkeiten vereinbart werden können.²³

Dahrendorf hat allgemeiner ausgedrückt, was in diesem Kontext als Grundproblem des 21. Jahrhunderts erkannt werden muss: der Verlust an ordnungspolitischer Verankerung oder Bindung. Es ist nicht einfach der Mangel an kompetenten Führungspersönlichkeiten, sondern es handelt sich um ein strukturelles Problem. Wichtige Kompetenzbereiche wurden in den letzten fünf Jahrzehnten schrittweise aus dem nationalstaatlichen und damit aus dem als effektiv wahrgenommenen ordnungspolitischen Rahmen herausgelöst, so zum Beispiel die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (NATO, EUROCORPS). Diese Herauslösung wurde gesellschaftspolitisch stark und kontrovers diskutiert. Es gelang, den teilweisen Autonomieverlust manifester Gruppen in seinen Konsequenzen, nämlich gewonnener Sicherheit, auch latenten Gruppen nachvollziehbar zu machen. Mit anderen Worten: Die Strukturveränderung in der Sicherheitspolitik wurde in einen gesellschaftlichen Diskurs um Konsens und Dissens eingebaut.

In anderen Politikfeldern ist die gesellschaftliche Einbettung erst über die Formierung manifester Gruppen innerhalb der transnationalen Zivilgesellschaft gelungen, so zum Beispiel im Umweltschutz oder im Bereich der Menschenrechte. In manchen Politikfeldern ist das hingegen kaum gelungen (Migration, Internet) oder überhaupt nicht, wobei das globalisierte Banken- und Finanzwesen als augenscheinlichstes Beispiel hervorsticht. Aber es sind gerade solche Politikfelder, die am ehesten zu

22 Hajer 2003, S. 175.

23 Hajer 2003.

einem schleichend einhergehenden Legitimationsverlust der Demokratie beitragen und in Krisenzeiten zu dramatischen Gefährdungen der Demokratie führen können.

Dahrendorf schrieb wenige Monate vor seinem Tod zu dem wachsenden Problem des Fehlens eines für manifepte und latente Gruppen als gesellschaftspolitisch sinnvoll erachteten Ordnungsrahmens: »Der Verlust an Halt, an Bindung, den manche schon 1933, ja 1917 konstatieren zu können glaubten, ist am Anfang des 21. Jahrhunderts evident und zudem global«.²⁴ Im Sinne Dahrendorfs bräuchten wir für die Konflikte und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts neue Institutionen und neue Instrumentarien, also Organisationen.

Bleiben wir beim Beispiel der nun seit über drei Jahren währenden Finanz- und Wirtschaftskrise, die mehrere Ursachen hat. Ein wesentlicher Faktor, der zu ihrem überraschenden Verlauf und ihrer Vehemenz beigetragen hat, ist die Abwesenheit einer effektiven, international akzeptierten und handlungsfähigen Lenkungs-Struktur für die Finanzmärkte seit dem Ende des Bretton-Woods-Abkommens 1973. Vereinfacht ist damit ein Repertoire an Institutionen (Gesetze, Regularien, formell und informell normierte Erwartungen) und Organisationen (das heißt Akteure, die getroffene Maßnahmen umsetzen und überwachen können) gemeint. Viele Experten haben seitdem auf unzureichende Instrumentarien für das Risikomanagement und mangelnde Koordination hingewiesen und ein Nachbessern der internationalen Finanzarchitektur gefordert, um auf das Herauslösen aus dem nationalstaatlichen Rahmen reagieren zu können. Aber was bedeutet das eigentlich?

Das alte System der internationalen Finanzregulierung war bereits von einer hohen Komplexität der beteiligten Institutionen, Abkommen, Gremien und Ausschüsse gekennzeichnet. Neben IWF und Weltbank gehörten 20 Organe zu diesem differenzierten Gefüge, so etwa das Financial Stability Board, FATF, IAASB, die Bank for International Settlements, Basel I und II, IOSCO, IAIS, IFIAR. Diese Komplexität, hier absichtlich durch Kürzel verdeutlicht, spiegelte eine Arbeitsteilung zwischen Bankgeschäft (Sparkassen und Geschäftsbanken), Finanzgeschäft (Investment-Banking, Private Equity, Hedge-Fonds) und Versicherungsgeschäft wider, die auf den Trümmern des Bretton-Woods-Abkommens errichtet worden war, aber nur schwach das Fehlen echter Regulierung ersetzt hat.

Darüber hinaus waren die Mitgliedschaften in den Gremien für die Weltfinanzwirtschaft wenig repräsentativ und stark von den USA dominiert, die aber ihrerseits eine weitgehend nationale Wirtschaftspolitik verfolgten. Zudem sprach und spricht Europa trotz des Euro nicht mit einer Stimme. Insgesamt waren Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten unklar, da trotz zunehmend globaler Finanzmärkte auch europäische Staaten kaum bereit waren, Befugnisse aus ihrem vermeintlich binnengesetzlichen Raum an eine internationale Kontrollinstanz abzugeben.

Denken wir zurück an die doppelte Kongruenz und die Einbindung von Politikfeldern (Abbildungen 1 und 2), so hatten wir es hier sicherlich nicht mit einer adaptiven Bewältigung und gesellschaftspolitischen Einbindung zu tun. Eher handelte es sich um eine Kombination von institutioneller und organisationaler Unterentwicklung und gesellschaftspolitischer Entgrenzung – mit entsprechenden Gefahren für

24 Dahrendorf 2009.

die Legitimität im Falle eines Versagens. Man kann sicherlich zutreffend von einer generellen Unter-Institutionalisierung sprechen, da die institutionelle Fassung (nach North die »Spielregeln« der Finanzarchitektur) und deren organisatorische Umsetzung (in Abkommen, Verträgen, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen) nicht nur unzureichend blieben, sondern sogar noch geschwächt wurden durch Deregulierungen.

Wird dies nun anders? Bisher deuten alle Vorschläge, eine angemessene Finanzarchitektur zu errichten, darauf hin, dass neue Abkommen, Institutionen und Komitees geschaffen werden, ohne den institutionellen Rahmen zu ändern und ohne die bestehenden angesichts der stark veränderten Weltwirtschaftslage zu rationalisieren. So werden Komplexitäten übereinandergeschichtet, obwohl die Divergenzen in der internationalen Finanzpolitik auf nationaler und internationaler Ebene zunehmen und die Führungskraft der USA geschwächt ist. Ob es die EU schafft, für den Euro eine entsprechende Wirtschafts- und Finanzpolitik einzuführen, und das zu gegebener Zeit, ist weiterhin fraglich. Selbst wenn dies der Fall wäre, gäbe es weiterhin die Notwendigkeit, die damit angesprochenen manifesten und latenten Gruppen in einen gesellschaftlichen Dialog einzubinden, um Legitimationsverlusten entgegenzuwirken.

Darüber hinaus wird kaum über eine gesellschaftspolitische Einbindung des Finanzwesens nachgedacht. Die weiterhin fortschreitende Internationalisierung der Finanzmärkte wird nicht gesellschaftspolitisch hinterfragt, zumindest liegen keine belastbaren politischen Gegenmodelle zu einem wie auch immer über- oder unterregulierten globalen Finanzwesen vor.²⁵ Sollte es gelingen, die derzeitige Krise zu überwinden, wäre das wahrscheinlichste Ergebnis eine organisatorisch besser umgesetzte, aber institutionell immer noch defizitäre Finanzarchitektur, die zudem weiterhin gesellschaftspolitisch eher entgrenzt denn eingebunden wäre. Mit anderen Worten: Die globale Finanzwelt wird ihr Eigenleben fortsetzen, nur besser organisiert, mit besseren Instrumenten, aber mit den gleichen Regeln im Sinne von Anreizen und Sanktionen.

5. Mehr Zivilgesellschaft für die Finanzwelt?

Was kann getan werden? Es wurden und werden wichtige Vorschläge gemacht: Auf lokaler Ebene sollen Banken wieder konstruktiv und als längerfristig engagierter, verantwortungsbewusster Partner des Wirtschaftsgeschehens auftreten und sich einbinden lassen. Das würde nicht nur dem deutschen Mittelstand helfen, sondern gerade auch den unteren sozialen Schichten. Sparkassen und ähnliche Finanzinstitute sollen »relokalisiert« werden, der Gemeinwohllklausel des Sparkassenwesens wieder zu Wirksamkeit verholfen werden. Auf globaler Ebene sollen notwendige institutionelle und ordnungspolitische Neuerungen eingeführt werden, die zeitweise

25 Vgl. für eine Ausnahme das Buch »Das Globalisierungs-Paradox« von Dani Rodrik, dessen Gewicht für die politökonomische Debatte freilich schwer einzuschätzen ist; Rodrik 2011.

auf eine kontrollierte »Deglobalisierung« von Finanzflüssen hinauslaufen könnten, zumindest bis eine adäquاتere Architektur für globalisierte Finanzmärkte absehbar ist.

Aber es bleibt fraglich, inwieweit diese Schritte ausreichen werden, der fehlenden Einhegung konfliktgeladener Finanzmärkte entgegenzuwirken und deren Potential kreativ zu fassen. Angesichts dieser kritischen Einschätzung lässt sich die Frage aufwerfen, ob nicht die Zivilgesellschaft mit ihren Nichtregierungsorganisationen (NGOs), sozialen Bewegungen (wie gegenwärtig etwa die »Occupy Wall Street«-Bewegung), aber vor allem auch Stiftungen über ein solch kreatives Potenzial verfügt, jene klaffenden regulativen und normativen Lücken zu füllen, von denen oben die Rede war. Auffallend ist dabei zunächst – gerade im Vergleich zu den Bereichen Klimawandel, Welthandel, Migration und Sicherheitspolitik –, wie wenig das globale Finanzsystem bislang zivilgesellschaftlich erschlossen ist. Damit gemeint sind die Aktivitäten von NGOs, Bürgerinitiativen, Verbraucherverbänden, Stiftungen und Denkfabriken unterschiedlichster Provenienz. In vielen Bereichen sind sie zu einer dritten Kraft herangewachsen, die auf nationaler und zunehmend internationaler Ebene zwischen Markt und Staat vermittelt und Bürgern ein Schutz- und Aktionsfeld eröffnet. Das Finanzwesen ist bisher weitgehend frei davon.

Dieser Mangel ist natürlich relativ und nicht absolut. Aber selbst in einem Land mit einem quantitativ ausgeprägten Nonprofit-Sektor wie den USA spielt das Assoziations- und Verbundwesen in diesem spezifischen Bereich kaum eine Rolle. Laut National Center of Charitable Statistics legen in den USA nur gute 160 von den bestehenden 370.000 größeren Nonprofit-Organisationen ihren Schwerpunkt auf den Bereich »Öffentliche Finanzen, Steuerwesen und Geldmarktpolitik« (sogenannte FINGOs). Dies entspricht weniger als 0,1 Prozent aller Nonprofit-Organisationen und 1 Prozent ihrer Gesamtausgaben. Diese Zahlen haben sich in über zwei Jahrzehnten kaum verändert (Tabelle 1).

Obwohl dieser Tabelle eine weite Definition von NGOs im Finanzbereich zugrunde liegt, die auch Gesellschaften auf Gegenseitigkeit im Versicherungsbereich und Verbraucherschutzorganisationen einschließt, ist der Anteil am Gesamtsektor sehr gering. Ob man nun die Definition dessen, was alles einzubeziehen wäre, breit oder eng fasst: Die Anzahl der Organisationen sowie deren Ausgaben bleiben unter 1 Prozent des Gesamtsektors in den USA.

Weitet man die Analyse mit Hilfe vorhandener Datenquellen auf eine globale Perspektive aus, so zeigt sich ein ähnliches Bild. Von den 55.853 erfassten internationalen NGOs sind gerade einmal 2,5 Prozent im Finanzwesen aktiv. Diese Zahl hat sich kaum in dem Maße entwickelt wie die internationalen Finanzmärkte und deren Organisationen (Tabelle 2) – gerade in der letzten Dekade, in der sogar ein Abflachen zu verzeichnen ist. Zum Vergleich: 4,4 Prozent aller internationalen NGOs

Tabelle 1: Nonprofit-Organisationen im Bereich Finanzen, USA²⁶

	Nonprofit-Organisationen im Bereich Finanzen		Gesamter Nonprofit-Sektor		Relativer Anteil Nonprofit-Organisationen im Bereich Finanzen	
	Jahr	Anzahl	Ausgaben in Mio. \$	Anzahl	Ausgaben in Mio. \$	Anzahl
1989	77	311	137.459	603.152	0,06%	0,05%
1990	85	354	145.703	623.862	0,06%	0,06%
1991	84	369	155.350	685.454	0,05%	0,05%
1992	86	422	164.848	714.060	0,05%	0,06%
1993	91	451	171.742	748.727	0,05%	0,06%
1994	104	469	181.283	773.302	0,06%	0,06%
1995	119	500	190.531	780.060	0,06%	0,06%
1996	120	491	200.161	829.371	0,06%	0,06%
1997	132	553	218.341	860.169	0,06%	0,06%
1998	128	613	227.706	919.397	0,06%	0,07%
1999	142	617	249.886	1.010.804	0,06%	0,06%
2000	133	666	252.006	936.874	0,05%	0,07%
2001	135	722	264.821	985.046	0,05%	0,07%
2002	141	887	278.490	1.076.748	0,05%	0,08%
2003	141	1.136	289.283	1.124.194	0,05%	0,10%
2004	143	946	303.077	1.166.512	0,05%	0,08%
2005	151	1.025	315.224	1.215.950	0,05%	0,08%
2006	157	1.109	328.689	1.280.629	0,05%	0,09%
2007	160	1.063	344.875	1.333.030	0,05%	0,08%
2008	159	1.226	356.728	1.379.017	0,04%	0,09%
2009	161	1.164	368.816	1.443.843	0,04%	0,08%

26 Die höchste Datenqualität ergibt sich aus offiziellen Statistiken (NTEE) der registrierten Nonprofit-Organisationen (mit Jahreseinkünften über 25.000 \$). Diese Statistik gibt über Anzahl und über die Finanzen der NGOs Auskunft. Tabelle 1 zeigt demnach die Summe von drei Nonprofit-Bereichen der offiziellen US-Statistik: W22 (»Public Finance, Taxation & Monetary Policy«), W61 (»Credit Unions«) und W90 (»Consumer Protection«). Diese drei Bereiche sind eindeutig eine weite Grundlage für den Finanzbereich des Nonprofit-Wesens und spiegeln dennoch einen verhältnismäßig kleinen Anteil am US-Sektor wider.

(sogenannte INGOs) arbeiten im Gesundheitswesen und weit mehr als 10 Prozent im Forschungs- und Bildungsbereich.²⁷

Tabelle 2: Wachstum internationaler NGOs im Finanzbereich nach Gründungszeitraum in Dekaden

Gründungszeitraum	Anzahl FINGOs	Anteil am aktuellen Bestand	Kumulativ
vor 1800	2	0,2%	0,2%
1811-1820	2	0,2%	0,5%
1851-1860	2	0,2%	0,7%
1881-1890	5	0,6%	1,3%
1891-1900	3	0,3%	1,6%
1901-1910	10	1,2%	2,8%
1911-1920	17	2,0%	4,7%
1921-1930	23	2,7%	7,4%
1931-1940	22	2,5%	10,0%
1941-1950	28	3,2%	13,2%
1951-1960	44	5,1%	18,3%
1961-1970	112	13,0%	31,3%
1971-1980	162	18,8%	50,0%
1981-1990	191	22,1%	72,1%
1991-2000	206	23,8%	95,9%
2001-2011	35	4,1%	100,0%
Total	864	100,0%	

So ist es wenig überraschend, dass zivilgesellschaftliche Antworten auf die Finanzkrise kaum gehört wurden und wenig Einfluss hatten. Ließen sie sich in internetba-

27 Der erstellte Datensatz, auf dem diese Zahlen beruhen, ergibt sich aus der Extraktion der jeweiligen UIA-Klassifikation: »Banking«, »Conditions of Trade«, »Insurance«, »Finance«, »Credit« und »Savings«. INGOs im Bereich Gesundheitsfürsorge sind vornehmlich jene, die unmittelbar medizinische Güter und Leistungen bereitstellen, üblicherweise dort, wo staatliche Instanzen dazu nicht in der Lage oder willens sind. Im Bildungs- und Forschungsbereich sind INGOs vor allem in der – zumeist projektspezifischen – Forschung selbst aktiv oder aber unterstützen Bildungsprojekte vor Ort; vgl. UIA 2011.

sierten Plattformen und Foren finden?²⁸ Es zeigt sich, dass es nur wenige wahrnehmbare NGOs und Internetplattformen wie Attac gibt. Zwar existieren Schutzvereinigungen für Kapitalanleger sowie Ombudsmänner bei Finanzinstitutionen. Aber es sind kaum frequentierte und schwach vernetzte Organisationen, die recht wenig wahrgenommen werden, wie die Statistiken in Tabelle 3 gerade im Vergleich zu anderen Webseiten verdeutlichen.

Tabelle 3 spiegelt die Ergebnisse einer Auswertung von Webstatistiken wider (siehe Fußnote 28). Die Webseiten der meisten INGOs im Finanzsektor verfügen nicht über die ausreichende Anzahl von Besuchern, um durch »Google adplanner« erfasst zu werden, was üblicherweise bedeutet, dass weniger als 10.000 einzelne Besucher die Seiten pro Monat aufrufen. Es gibt drei Webseiten, für die Statistiken generiert wurden, und diese zeigen auf, dass der durchschnittliche Besucher der Webseite diese nicht mehr als zweimal im vorherigen Monat besuchte. Auf der Seite *brettonwoodproject.org* etwa klickt der durchschnittliche Besucher nicht mehr als zwei Seiten pro Besuch an, wohingegen sich etwa Besucher auf den Seiten *transparency.org* und *attac.org* im Durchschnitt vier Seiten pro Besuch ansehen. Durchschnittlich verweilten dabei die Besucher im Oktober jeweils fünf Minuten auf den Seiten von *brettonwoodproject.org* und *attac.org* sowie knapp neun Minuten auf den Seiten von *transparency.org*.

Wie Tabelle 4 verdeutlicht, werden andere Webseiten wesentlich häufiger und länger besucht als diese etablierten Seiten zur Finanzkrise. Greenpeace und Amnesty sind hierfür gute Beispiele, wie der Vergleich zeigt.

28 Um die Wirkung von INGOs im Bereich des Finanzwesens mit der Wirkung von anderen INGOs oder internationalen Bewegungen zu vergleichen, wurde methodisch eine Webstatistik-Analyse vorgenommen. Sie ermöglicht es, die Popularität bestimmter Webseiten anhand mehrerer Indikatoren zu erheben. Dabei lässt sich zwischen zwei Typen von Statistiken unterscheiden: zum einen das Verhalten von Besuchern bestimmter Webseiten (Wie viele Besucher klickten die Homepage an? Wie viele Seiten schauten die einzelnen Besucher durchschnittlich an? Wie lange verweilten die Benutzer auf den Seiten?), zum anderen die sozio-demographischen Merkmale der jeweiligen Webseiten-Besucher (die sich durch das Internetverhalten der jeweiligen IP-Adresse, also anderen besuchten Seiten, erschließen). Es gibt viele Webseiten, die diese Form der Analyse für jede mögliche Webseite anbieten, dabei gibt es jedoch erhebliche Einschränkungen für die Anwendung dieser Analyse-Instrumente in der Forschungspraxis. Die meisten Webseiten für Webstatistiken geben lediglich akkurate Daten für die jeweiligen lokalen Internetseiten wieder, nicht aber für global orientierte Internetseiten. Webstatistik-Seiten aus Deutschland beispielsweise geben üblicherweise bloß verlässliche Daten über die Internetseiten von deutschen NGOs her. Daher verlässt sich die folgende Analyse auf »Google adplanner«, ein Analyseinstrument, das akkurat Statistiken für Internetseiten weltweit erfasst, frei zugänglich ist und von vielen Unternehmen zur Analyse ihres eigenen Internetauftritts genutzt wird. Mit diesem Instrument wurden die Internetseiten klassischer INGOs aus dem Bereich Finanzwesen genauso untersucht wie vergleichbare INGOs aus den Bereichen Umweltschutz und Menschenrechte sowie im Sommer 2011 neu entstandene Internetauftritte der »Occupy Wall Street«-Bewegung.

Tabelle 3: »Web Activism Sites« im internationalen Finanzwesen

Name der Webseite	Einzelne Besucher Oktober 2011	Angesehene Seiten Oktober 2011	Besuche insgesamt Oktober 2011	Durchschnittliche Verweildauer auf Webseite (in Minuten) Oktober 2011
www.finance-watch.org	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten
www.ifwatchnet.org/	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten
www.jubileedebtcampaign.org.uk	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten
www.oikos-international.org/	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten
www.eurodad.org/	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten
www.socialbusinessstour.com/	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten	Keine Daten
www.brettonwoodsproject.org/	9.600	30.000	15.000	5:00
www.transparency.org	62.000	560.000	120.000	8:50
www.attac.org/	47.000	240.000	87.000	5:00

Tabelle 4: »Web Activism Sites« in den Bereichen Umwelt und Menschenrechte

Name der Webseite	Einzelne Besucher Oktober 2011	Angesehene Seiten Oktober 2011	Besuche insgesamt Oktober 2011	Durchschnittliche Verweildauer auf Webseite (in Minuten) Oktober 2011
www.greenpeace.org	830.000	5,0 Mio.	1,6 Mio.	5:30
www.hrw.org	170.000	1,1 Mio.	340.000	6:00
www.amnesty.org	460.000	3,2 Mio.	1,1 Mio.	4:50

Interessanterweise haben die eher an soziale Bewegungen angelehnten neuen Seiten, wie jene der Occupy-Bewegung, bereits in kurzer Zeit mehr Besucher als zum Beispiel das etablierte Transparency-Portal. Viele Indikatoren sind vergleichbar, beispielsweise war der Durchschnittsbesucher im Oktober zweimal auf der Webseite und schaute nicht mehr als drei Seiten bei seinem Besuch an. Trotzdem scheint es, als ob die neuen Seiten zum Thema Finanzen weitaus mehr Aufmerksamkeit erfah-

ren als die alten und sich etwa die Verweildauer – ein Indikator für das Interesse der Leser – angleicht.

Tabelle 5: »Web Activism Sites« der »Occupy Wall Street«-Bewegung

Name der Webseite	Einzelne Besucher Oktober 2011	Angesehene Seiten Oktober 2011	Besuche insgesamt Oktober 2011	Durchschnittliche Verweildauer auf Webseite (in Minuten) Oktober 2011
www.occupywallstreet.org	120.000	520.000	240.000	4:30
www.occupytogether.org	43.000	240.000	96.000	5:30
wearethe99percent.tumblr.com	36.000	120.000	66.000	5:20

6. Zivilgesellschaftliche Unterentwicklung

Wenn die vorgestellten Daten einen Schluss nahelegen, dann diesen: Die organisierte Zivilgesellschaft ist sowohl national als auch international im Bereich Finanzwesen unterentwickelt. Obwohl sich genaue Indikatoren für den Grad der Unter- bzw. Überentwicklung der Zivilgesellschaft in ausdifferenzierten Gesellschaftsbereichen nur schwer bestimmen lassen, gestatten die Daten dennoch ein solches Fazit. Dies wiederum hat Konsequenzen, denn für Dahrendorf wie auch für Gellner²⁹ oder Keane³⁰ fungiert Zivilgesellschaft als Puffer zwischen Markt und Staat, sodass sich weder Märkte noch Regierungen von den Bürgern entkoppeln und ein Eigenleben führen können, wie es der Finanzwelt möglich war. Dabei sind zivilgesellschaftliche Institutionen weder ein Allheilmittel, noch sind sie frei von schwarzen Schafen, aber zusammengenommen bilden sie eine unabhängige Kraft, die einer Entgrenzung von Staat oder Markt in Bereichen wie Finanzen oder auch Sicherheit vorbeugt.

Ließe sich heute noch eine Welt ohne Greenpeace im Umweltbereich vorstellen, ohne Amnesty International bei Menschenrechten, ohne die Stiftung Warentest bei Konsumgütern? In vielen Bereichen wird längst akzeptiert, dass Angelegenheiten, die von grundlegender Bedeutung sind, Staat und Wirtschaft moralisch überfordern und zivilgesellschaftliche Komponenten in diesen Lücken einen Ausgleich schaffen können. Shell, Greenpeace und die Umweltministerien brauchen einander, wie auch letztlich Wal-Mart, Human Rights Watch, China und die Welthandelsorganisation sich brauchen. Für Dahrendorf waren es gerade die gesellschaftlichen Spannungen, die zum demokratischen Konfliktmanagement beitragen, indem sie Organisationen

29 Gellner 1994.

30 Keane 1998.

wie Greenpeace oder Human Rights Watch hervorbringen, die diese gesellschaftlichen Konflikte aufgreifen und kanalisieren.

Die Finanzwelt hingegen wird noch immer von einer Sicht dominiert, die in den oben genannten Bereichen schon längst überholt ist. Verstärkt durch die Kombination aus neoliberaler Politikgestaltung und neuen Finanzierungsinstrumenten, erscheint Bankern und Finanzpolitikern die Einteilung der Welt in Markt und Staat als absolut. Entsprechend dieser Sicht ist die Aufsicht der Banken eine staatliche Regulierungsfrage und exklusiv bei staatlichen oder zwischenstaatlichen Aufsichtsbehörden anzusiedeln. Diese Unterteilung, so vereinfachend wie naiv, beherrscht auch nach wie vor den politischen Diskurs zur Krisenbewältigung.

Welche Gründe lassen sich für die Unterentwicklung der Zivilgesellschaft im Finanzbereich anführen? Zwei wesentliche Faktoren scheinen eine Rolle zu spielen, die zusammen bestimmte Hürden für ein adäquates Umfeld und eine entsprechende Ressourcenmobilisierung aufbauen und so letztlich das Entstehen von Bewegungsorganisationen und die Herausbildung von Führungsstrukturen unterbinden: zum einen das geringere emotionale Mobilisierungspotential im Finanzbereich im Vergleich zu den eher emotional besetzten Themen Umwelt, Frieden, Menschenrechte oder humanitäre Hilfe. Bei der »Occupy Wall Street«-Bewegung erscheint die emotionale Grundlage des Protests diffus eingebunden in eine allgemeine Malaise, die aber zu unspezifisch ist für zivilgesellschaftliche Mobilisierungszwecke, die sich auf die Finanzbranche mit gezielten Forderungen richten könnten. Zum anderen gibt es ein Phänomen, welches sich als die »Komplexität-Attraktivität-Problematik« beschreiben ließe. Hohe inhaltliche Zugangsbarrieren müssen überwunden werden, bevor man mitreden kann und von Experten entsprechend ernst genommen wird. Dies beinhaltet langjährige Investitionen auf Seiten der Aktivisten, die immer mehr zu Experten heranreifen. Die Anreize wiederum, sich auf diesem Politikfeld zu etablieren, sind im Vergleich zum Umweltbereich oder dem Bereich Menschenrechte, höher. Eine große Gehaltsspanne zwischen Zivilgesellschaft und »Geschäft« sorgt dafür, dass zivilgesellschaftliche Expertise von der Finanzwelt angezogen wird. Das führt als Konsequenz zur fehlenden Professionalisierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen und mangelnden Heranbildung von Führungspersönlichkeiten.

Was kann nun geraten werden anlässlich eines entkoppelten globalen Finanzwesens und der zivilgesellschaftlichen Unterentwicklung? Die Antwort erscheint offensichtlich und erschließt sich im Dahrendorf'schen Denken. Wir brauchen eine gezielte Entwicklung von zivilgesellschaftlicher Infrastruktur aus Mitgliedsorganisationen, Interessenverbänden, Denkfabriken und Stiftungen auf nationaler und globaler Ebene. Dies dürfte sicher Millionensummen beanspruchen, letztendlich aber kleinere Summen im Vergleich zu dem, was für die Rettungspakete für AIG oder die Hypo Real Estate benötigt wurde. Es bedarf einer Vorstellung davon, wie man zivilgesellschaftliche Institutionen zusammenfügt und vernetzt, um ihren Einfluss zu stärken. Dazu gehört auch eine systematische Heranbildung von Gegeneliten, die der Vereinnahmung, der »regulatory capture«, der Finanzexperten entgegenwirken könnte.

Stiftungen sind in Größe und Umfang während der letzten Jahre stark gewachsen. Mit einem offensichtlichen Interesse an der Stabilität der Finanzmärkte könnten

gerade sie sich zuvorderst an diesem Projekt beteiligen. Ihre relative Unabhängigkeit bedeutet, dass sie zu den Institutionen zählen, die über die vergleichsweise größte Autonomie verfügen, gepaart mit Spezialwissen und Legitimität. Sie könnten die Breitenwirksamkeit und das Mobilisierungspotential von Mitgliedsorganisationen (dem zukünftigen »Greenpeace« der Finanzwelt) mit dem Wissen und der politischen Expertise von Denkfabriken (wie die Bundesstiftung Umwelt der Finanzpolitik) und Verbraucherorganisationen (der zukünftigen »Stiftung Warentest« des Bankenwesens) verbinden. In der Tat unterstützen bereits einige Stiftungen Initiativen in diese Richtung, wie Tabelle 6 zeigt:

Tabelle 6: Stiftungsunterstützte Initiativen im Finanzbereich

Art des Engagements	Beispiele für zivilgesellschaftliche Initiativen, die von philanthropischen Stiftungen unterstützt werden
Forschungs- und Informationsinitiativen	<ul style="list-style-type: none"> - Institute for New Economic Thinking - Task Force on Financial Integrity and Economic Development - New Era Economics Programme, IPPR - New Economics Foundation - High Pay Commission - Future Social Market Economy
»Advocacy«-Kampagnen	<ul style="list-style-type: none"> - Bretton Woods Project - Tax Justice Network - Bank Information Center - Corporate Watch - Corporate Europe Observatory
Ethisches Investment	<ul style="list-style-type: none"> - Your Ethical Money - Fair Pensions - Social Business Tour

Quelle: Fioramonti, Thümler 2011.

Aber es sind eben wenige Stiftungen und recht begrenzte Initiativen, und die Ergebnisse einer Umfrage von Fioramonti und Thümler zeigen, dass die Bereitschaft gerade großer Stiftungen etwas ambivalent erscheint: Während die Hälfte der befragten 80 Stiftungen angibt, dass Stiftungen prinzipiell zivilgesellschaftliche Initiativen im Bereich Finanzwesen unterstützen könnten, sehen sich aber nur 39 Prozent dazu in der Lage oder willens, und nur ein Fünftel der befragten Stiftungen sieht sich mit den Grundproblemen des entgrenzten Finanzsystems befasst.³¹ Hier liegt ein Mobilisierungspotential brach, welches es zu erschließen gilt.

31 Fioramonti, Thümler 2011.

7. Ausblick

Globalisierte Politikfelder haben eine inhärente Lenkungs-Problematik, die sich nur durch Systeme multipler Steuerungs-Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen und mit einer Arbeits- und Verantwortungsteilung unter verschiedenen Organisationen adäquat angehen lässt. Treten Schwachstellen zwischen Anforderungen, Institutionen und Organisationen auf, können institutionelle Leeren entstehen, die letztlich zu Systemversagen führen und andere Bereiche mit einbeziehen können. Im Fall des globalisierten Finanzwesens wurden die Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik seit 2008 als erste in den Bann gezogen, und in einigen Ländern – nicht nur in Europa – treten alte und neue Wertekonflikte auf, die die Legitimation des jeweiligen nationalen und internationalen politischen Systems in Frage stellen.

Die Antwort, die Dahrendorf auf die Grundfrage moderner Gesellschaften zum Verhältnis von Freiheit und Konflikt einst gab, gilt auch weiterhin: Gerade globalisierte Politikfelder, auch das globale Finanzwesen, müssen mit ihren latenten und manifesten Konflikten zivilgesellschaftlich und institutionell eingehetzt werden. Dieses System ist zu bedeutsam für die Geschicke der Welt geworden, um nur den direkt daran Beteiligten überlassen zu bleiben. Im Sinne Dahrendorfs stehen wir daher vor einer gesellschaftspolitischen und nicht nur vor einer finanzpolitischen Aufgabe. Diese Aufgabe ist Dahrendorf folgend nicht die endgültige Lösung, sondern die Regelung und das Einhegen von Konflikten.³²

Stiftungen könnten einen wichtigen Anschub leisten, der zivilgesellschaftlichen Unterentwicklung zu begegnen. Aber weder Stiftungen noch NGOs oder Internetseiten können und sollten der Konflikthaftigkeit des globalen Finanzwesens alleine gegenüberstehen. Erinnern wir uns an Dahrendorfs vier Voraussetzungen der erfolgreichen Regelung von Konflikten.³³ Eine erste Voraussetzung ist, dass Konflikte von den beteiligten Gruppen als berechtigt anerkannt werden. Das bedeutet, dass beteiligte Finanzinstitute und Banken, staatliche Behörden und Instanzen auf nationaler und internationaler Ebene, politische Parteien, Wirtschafts- und Verbraucherverbände und zivilgesellschaftliche Gruppen eine offene und konstruktiv-kontroverse Diskussion zu den Ursachen und Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise führen sollten.

Eine zweite Voraussetzung ist, dass vereinbarte Maßnahmen sich auf die Regelung der Formen beschränken und auf den vergeblichen Versuch der Beseitigung der Ursachen verzichten. Das bedeutet, dass es nicht darum gehen kann, dem Finanzwesen seine expansiven globalisierenden Tendenzen durch intervenierende Regulierung gänzlich auszutreiben, sondern ihm durch Eingrenzungs- und Einbettungsstrategien zu begegnen. Als Konsequenz müssen Finanz- und Gesellschaftspolitik wieder in größere Nähe zur Politik gebracht werden.

Eine dritte Voraussetzung ist, dass akute Auseinandersetzungen in verbindlicher Weise kanalisiert werden und konkret durch die Organisationen der Konfliktgruppen vertreten werden. Hier gilt es, eine institutionelle Infrastruktur zu schaffen und

32 Dahrendorf 1961, S. 227.

33 Dahrendorf 1961.

durch die Expertise aller Konfliktparteien so zu gestalten, dass die Konflikte geordnet und handhabbar gemacht werden. Das setzt schließlich, viertens, eine Einigung der Beteiligten über entsprechende »Spielregeln« des Konfliktmanagements voraus.

Literatur

- Aldrich, Howard 1999. *Organizations evolving*. London, Thousand Oaks: Sage.
- Börzel, Tanja; Héritier, Adrienne; Kranz, Nicole; Thauer, Christian 2011. »Racing to the top? Regulatory competition among firms in areas of limited statehood«, in *Governance without a state? Policies and politics in areas of limited statehood*, hrsg. v. Risse, Thomas, S. 122-146. New York: Columbia University Press.
- Dahrendorf, Ralf 1961. *Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*. München: Piper.
- Dahrendorf, Ralf 2009. »Nach der Krise: Zurück zur protestantischen Ethik? Sechs Anmerkungen«, in *Merkur* 5, S. 373-381.
- Enderlein, Henrik; Wälti, Sonja; Zürn, Michael. Hrsg. 2010. *Handbook of multi-level governance*. London: Edward Elgar.
- Fioramonti, Lorenzo; Thümler, Ekkehard 2011. *Civil society and the accountability of financial markets: the role of philanthropic foundations*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Gellner, Ernest 1994. *Conditions of liberty: civil society and its rivals*. London: Hamish Hamilton.
- Giddens, Anthony 1984. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, Maarten 2003. »Policy without polity? Policy analysis and the institutional void«, in *Policy Sciences* 36, 2, S. 175-195.
- Héritier, Adrienne, 2002. »New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?«, in *Common goods: reinventing European and international governance*, hrsg. v. Héritier, Adrienne, S. 185-207. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne; Lehmkuhl, Dirk 2008. »The shadow of hierarchy and new modes of governance«, in *Journal of Public Policy* 28, 1, S. 1-17.
- Keane, John 1998. *Civil society: old images, new visions*. Cambridge: Polity Press.
- Khanna, Tarun; Palepu, Krishna 1997. »Why focused strategies may be wrong for emerging markets«, in *Harvard Business Review* 75, 4, S. 41-51.
- Khanna, Tarun; Palepu, Krishna 2000. »The future of business groups in emerging markets: long-run evidence from Chile«, in *Academy of Management Journal* 43, 3, S. 268-285.
- Khanna, Tarun; Palepu, Krishna; Sinha, Jayant 2005. »Strategies that fit emerging markets«, in *Harvard Business Review* 83, 6, S. 63-74.
- March, James G.; Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- North, Douglass 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Perrow, Charles 1991. »A society of organizations«, in *Theory and Society* 20, S. 725-762.
- Perrow, Charles 2002. *Organizing America: wealth, power, and the origins of corporate capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani 2011. *Das Globalisierungs-Paradox: Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*. München: C. H. Beck.
- Scott, W. Richard 2001. *Institutions and organizations*. 2. Auflage. London, Thousand Oaks: Sage.
- Thauer, Christian 2010. *Corporate social responsibility in the regulatory void – does the promise hold?* Florenz: European University Institute.
- Vogel, David 1995. *Trading up: consumer and environmental regulation in a global economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Williamson, Oliver 1996. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
- Zürn, Michael; Joerges, Christian. Hrsg. 2011. *Law and governance in postnational Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zusammenfassung: Aus dem Werk Dahrendorfs und der neueren Institutionentheorie schöpfend, soll hier am Beispiel der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise eine These verfolgt werden, die in ihrer Gesamtheit eine recht kritische Diagnose impliziert, aber dennoch auf Optionen im Sinne kreativer Politikgestaltung hinweist: »Die organisierte Zivilgesellschaft wird die transnationalen Konflikte des beginnenden 21. Jahrhunderts moderieren müssen, um der Überforderung von Staat und Markt in einer globalisierten Welt entgegenzuwirken«. Hierbei wird das globale Governance-Problem zentral angesprochen und die entscheidende Frage gestellt: Unter welchen Bedingungen könnte die Zivilgesellschaft ein ordnungspolitisches Korrigendum »von unten« werden, um die bruchstückhafte Struktur uniformer und universaler Regeln sinnhafter, tragfähiger und handlungswirksamer zu machen?

Stichworte: Zivilgesellschaft, NGOs, Finanzkrise, Institutionentheorie, Konfliktsoziologie, Stiftungen

Institutional Voids and the Role of Civil Society. Reflections on Dahrendorf

Summary: In the context of the current global financial crisis, this article explores the thesis that organized civil society will have to moderate the transnational conflicts of the early 21st century in order to address the overwhelming demands of a globalized world on states and markets. Drawing on Dahrendorf's sociology of conflict and new approaches in institutional theory, the article addresses a key governance problem: under what conditions can organized civil society function as a bottoms-up corrective in order to make the fragmented governance structure of globalized policy fields more robust, effective and meaningful?

Keywords: Civil society, NGOs; financial crisis, Institutional theory, sociology of conflict, foundations

Autor

Prof. Dr. Helmut K. Anheier
Hertie School of Governance
Friedrichstraße 180
10117 Berlin
anheier@hertie-school.org