



## Finanzmärkte im Dienste der Gesellschaft

Die Rolle der Zivilgesellschaft in der  
Finanzmarktregulierung nach der Krise

LISA KASTNER

Schaut man sich an, wie Entscheidungen im Bereich der Finanzmarktregulierung getroffen werden, so drängt sich auf den ersten Blick die Übermacht der Finanzlobby auf. Selbst nach der letzten globalen Banken- und Finanzkrise im Jahr 2008 betrieb die Finanzbranche massives Lobbying, um die Reformbemühungen zu torpedieren. Wer sich einzig und allein auf die Macht der Finanzindustrie konzentriert, übersieht allerdings, dass sich nach der Finanzkrise auch Nichtregierungsorganisationen, Verbraucherverbände und Gewerkschaften neu formiert haben, um sich für eine Neugestaltung der Finanzmarktregulierung einzusetzen. Lisa Kastner zeigt, wie die Zivilgesellschaft im Reformprozess zunehmend als wichtiges Gegengewicht zur Finanzbranche agierte.

### Zivilgesellschaft als Reformakteur im Finanzwesen

Die Finanzbranche und ihre Lobbyisten gelten gemeinhin als übermächtige Akteure im Bereich der Finanzmarktregulierung. Enge Verflechtungen zwischen Wirtschaftslobby, Politik und Regulierungsagenturen gewähren der Branche enormen Einfluss auf gesetzliche Regulierungen. Selbst nach der letzten globalen Banken- und Finanzkrise im Jahr 2008 betrieb die Finanzindustrie massives Lobbying und torpedierte Reformbemühungen, die auf eine stärkere Bankenregulierung abzielten. Bei genauerer Betrachtung zeigt

sich jedoch, dass sich neue Reformakteure aus Repräsentanten der Zivilgesellschaft und Organisationen formiert haben. Gemeint sind Nichtregierungsorganisationen (NGO), Verbraucherverbände, Gewerkschaften, Stiftungen und Think Tanks. Gesellschaftliche Protestbewegungen von *Occupy* bis *Indignados* entstanden, die sich nach den Milliardenverlusten durch die Bankenkrise von 2008 empört gegen eine „Privatisierung von Gewinnen und eine Sozialisierung von Verlusten“ auflehnten. Beim exklusiven Fokus auf die Macht der Finanzindustrie wird diese wachsende Pluralisierung der Akteure in der Finanzregulierung daher häufig übersehen. Speziell der Vergleich von Finanzreformen in den USA und der Europäischen Union (EU) zeigt auf, dass sich die Krise positiv auf das Potenzial der Zivilgesellschaft ausgewirkt hat. Ihr gelang es zunehmend, als Gegengewicht zur Finanzbranche zu agieren, indem sie Einfluss auf Reformprozesse genommen hat.

---

Gesellschaftliche Protestbewegungen von *Occupy* bis *Indignados* empören sich seit der Bankenkrise über eine „Privatisierung von Gewinnen und eine Sozialisierung von Verlusten“.

## Zivilgesellschaft als Gegengewicht zur Finanzbranche

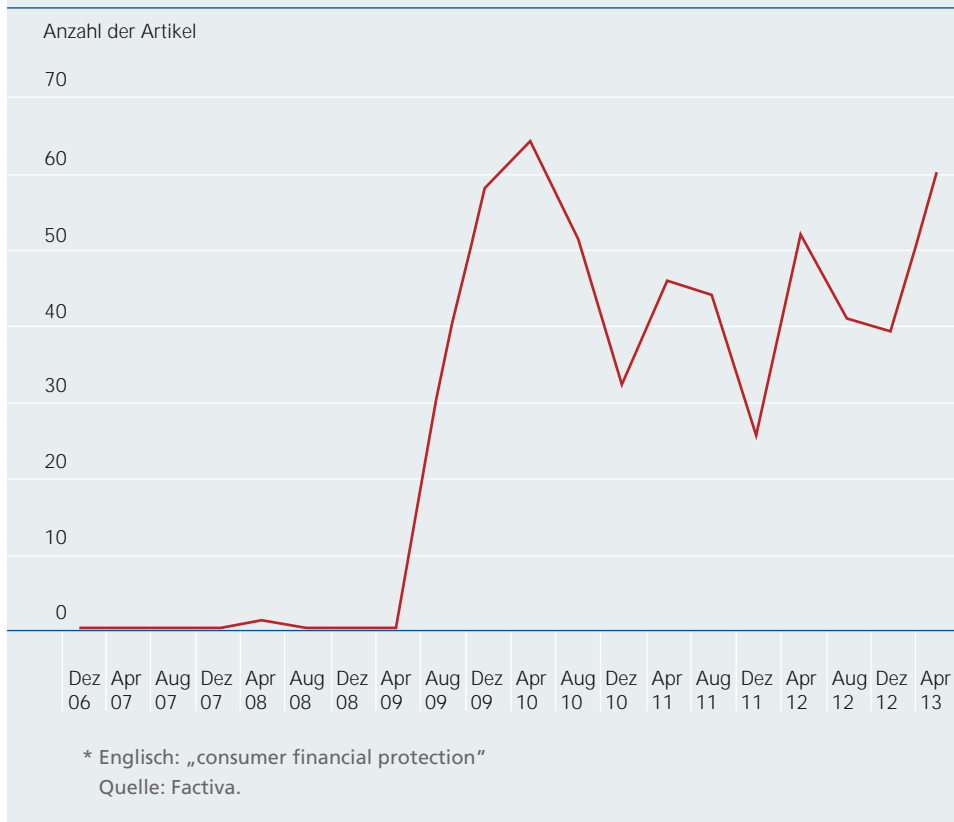
Entscheidungsprozesse in der Finanzmarktregulierung werden in den Sozialwissenschaften üblicherweise mit der „Theorie der Vereinnahmung“ beschrieben. Dabei handelt es sich um einen Prozess, bei dem ressourcenreiche Interessengruppen Regulierungsentscheidungen praktisch völlig zu ihren Gunsten dominieren. Öffentliche Interessen – beziehungsweise ressourcenschwache zivilgesellschaftliche Organisationen mit dem Anspruch, öffentliche Interessen zu vertreten – finden kaum Beachtung. Entsprechend dieser Theorie wurden Finanzreformen nach der Krise als zahnlose Regulierungen interpretiert, die weitestgehend den Präferenzen der übermächtigen Bankenlobby entsprachen. Gerade in der Finanzwelt, so die Annahmen, hätten es Außenseiter besonders schwer, sich das notwendige Spezialwissen anzueignen, um hochkomplexe Regulierungsentscheidungen zu beeinflussen. Entgegen dieser Hypothese zeigt die Auswertung von Interviews mit Finanzexperten, Politikerinnen und Politikern und Lobbyisten in Washington und Brüssel, dass neu formierte Bündnisse aus Konsumentenverbänden, NGOs und Gewerkschaften den Reformprozess deutlich stärker beeinflussen konnten, als die akademische Literatur nahelegt.

## Neue Pro-Reformbündnisse

In den USA gelang es einem Bündnis von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Konsumentenverbänden und NGOs, das als „Amerikaner für Finanzreform“ bekannt wurde, gegen erhebliche Widerstände eine unabhängige Verbraucherbehörde ins Leben zu rufen. Die Behörde war das unerwartete Ergebnis einer hoch politisierten Debatte, in der sich Finanzbranche und Konsumentenverbände gegenüberstanden. Bei dieser Interessenkonstellation, in der die Branche eine neue Regulierungsagentur strikt ablehnte, schien das Schicksal der Verbraucherbehörde bereits besiegelt. Erstaunlicherweise gelang es dem Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Gruppen durch verstärkte Zusammenarbeit, die Reform gegen massive Opposition der finanzstarken Industrielobby dennoch durchzusetzen. Im Sommer 2010 wurde der Reformvorschlag mit nur wenigen Änderungen zum Gesetz.

Anzahl der Artikel zum Thema Verbraucherschutz im Finanzbereich\* in der *Financial Times* und im *Wall Street Journal*

Abb. 1



Auf EU-Ebene gab es ebenfalls Verbraucherschutzreformen im Finanzwesen: Darunter finden sich eine neue EU-Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge, die Gründung neuer europäischer Aufsichtsbehörden mit Verbraucherschutzmandaten und eine striktere europäische Regulierung von Anlageprodukten für Kleinanleger – dies alles, obwohl die Finanzindustrie gegen neue Regulierungsmaßnahmen Stimmung machte. Ebenso wenig konnten ihre Vertreterinnen und Vertreter vermeiden, dass sich Anfang 2013 elf EU-Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Finanztransaktionssteuer (FTS) zur höheren Besteuerung des Finanzsektors einigten. Obwohl der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer solchen Steuer im Laufe der Verhandlungen stark durch das Lobbying des Finanzsektors verwässert wurde, schaffte er es dennoch auf die politische Agenda der EU und soll noch im Jahr 2017 umgesetzt werden.

### Finanzreformen im Auge der Öffentlichkeit

Wie konnte sich das Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Gruppen gegen die Industrielobby durchsetzen, deren Organisationsgrad und materielle Ressourcen der Zivilgesellschaft weit überlegen sind? Schwache Interessengruppen, wie etwa Verbraucherschutzgruppen, können insbesondere dann Einfluss auf den Reformprozess nehmen, wenn Reformthemen im Zentrum des öffentlichen Interesses stehen. Mit anderen Worten, je mehr öffentliche Aufmerksamkeit ein Thema erhält, desto eher werden Politikerinnen und Politiker

Forderungen zivilgesellschaftlicher Gruppen gegenüber Interessen der Wirtschaftslobby privilegieren. Nach der Krise war ein zunehmendes mediales Interesse am Thema Verbraucherschutz klar erkennbar (**Abb. 1**). Abbildung 1 belegt, dass eine wachsende öffentliche Aufmerksamkeit ganz offensichtliche Anreize für politische Reformen schafft. Dies erklärt, wie sich das Kräfteverhältnis zwischen Bankenlobby und Zivilgesellschaft zumindest temporär zugunsten Letzterer verschieben konnte. Medien und Öffentlichkeit üben also eine wichtige Kontrollfunktion aus, selbst in technisch komplexen Bereichen wie der Finanzregulierung.

---

Schwache Interessengruppen können insbesondere dann Einfluss auf den Reformprozess nehmen, wenn Reformthemen im Zentrum des öffentlichen Interesses stehen.

### „Greenpeace“ des Finanzwesens

Nach der Finanzkrise konnte eine zivilgesellschaftlich organisierte Gegenbewegung davon profitieren, dass sich Politikerinnen und Politiker zumindest temporär von der delegitimierte Finanzindustrie abwandten und alternative Reformvorschläge in den Entscheidungsprozess einbrachten. Der Schock der Finanzkrise öffnete ein Politikfenster für Randgruppen, die üblicherweise als politisch schwache Akteure gelten. Entgegen der Hypothese, dass öffentliche Gelder für die Zivilgesellschaft reduziert würden, wurden sogar neue EU-Finanzmittel für die Gründung zivilgesellschaftlicher Organe, die sich mit Fragen der Finanzmarktregulierung beschäftigen, gewährt. So wurde 2011 *Finance Watch* ins Leben gerufen, eine neue NGO auf EU-Ebene (**Abb. 2**). Als „Greenpeace des Finanzwesens“ wurde *Finance Watch* in der anschließenden Reformdebatte zu einer einflussreichen Stimme und zu einer wichtigen unabhängigen Informationsquelle für Europaabgeordnete und Kommissionsbeamte.

---

Es wurden sogar neue EU-Finanzmittel für die Gründung zivilgesellschaftlicher Organe, die sich mit Fragen der Finanzmarktregulierung beschäftigen, gewährt.

Dies stellt vor allem das Argument infrage, Regulierungsfragen seien zu komplex für eine aktivere Beteiligung von Gruppen außerhalb der Finanzindustrie. Nach der Krise gelang es der Zivilgesellschaft in Reformdebatten in den USA und der EU, eine Gegenexpertise zu den vorherrschenden Interessenkoalitionen aus Banken- und Wirtschaftslobby aufzubauen. Wenn ein Schulterschluss zwischen der Zivilgesellschaft und gleichgesinnten Politikerinnen und Politikern stattfindet, wird es demnach für Lobbyisten der Finanzindustrie erheblich schwerer, einen Reformprozess zu torpedieren. So können selbst Interessengruppen, die mangels materieller Ressourcen als Leichtgewichte gelten, zu politischen Schwergewichten werden. Allerdings sind derartige Schulterschlüsse wohl auf Krisenzeiten begrenzt, wenn die Finanzindustrie öffentlich delegitimiert und für ein Regulierungsversagen verantwortlich gemacht wird.

Titel	Gründung	Anzahl der Mitglieder	Organisationstyp
Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC)	1962	44 Verbraucherorganisationen	europäische Verbraucherorganisation
European Trade Union Confederation (ETUC)	1973	83 Gewerkschaften	unabhängige Verbraucherorganisation
Oxfam	1942	17 Mitgliedsorganisationen	internationale NGO
Solidar	1948	56 Mitgliedsorganisationen	europäisches Netzwerk aus NGO
Transparency International	1993	100 lokale, unabhängige Organisationen	internationale NGO
UNI Europa	2000	320 affilierte Gewerkschaften	europäische Gewerkschaft
ATTAC Frankreich	1998	90.000 Mitglieder	französische NGO
Fédération nationale de la finance et de la banque (FFB CFE-CGC)	1944	257 Mitgliedsorganisationen	französische Gewerkschaft
Institut Veblen pour les réformes économiques	–	17 Mitgliedsorganisationen	unabhängiger Think Tank
VERDI (Vereinte Dienstleistungsgesellschaft)	2001	2,2 Mio. Mitglieder	deutsche Gewerkschaft
WEED (World Economy, Ecology and Development)	1990	–	deutsche NGO

## LISA KASTNER



Lisa Kastner war von 2012 bis 2015 Doktorandin im gemeinsamen Cotutelle-Programm der Sciences Po, Paris, und der International Max Planck Research School on the Social and Political Constitution of the Economy (IMPRS-SPCE). Sie studierte Politikwissenschaften an der Universität Mannheim und European Studies an der University of Bath und Sciences Po Paris und wurde im Januar 2016 in Paris promoviert. Seit Oktober 2016 arbeitet sie als *Policy Advisor* für die Foundation for European Progressive Studies in Brüssel.

**Forschungsinteressen:** politische Ökonomie; Regulationstheorie; Finanzmarktregulierung; Interessengruppen; Lobbying.

### Zum Weiterlesen

YOUNG, K. L.: *Financial Industry Groups' Adaptation to the Post-Crisis Regulatory Environment: Changing Approaches to the Policy Cycle*. *Regulation and Governance* 7(4), 460–480 (2013).

KASTNER, L.: *'Much Ado about Nothing?'* *Transnational Civil Society, Consumer Protection and Financial Regulatory Reform*. *Review of International Political Economy*, 21(6), 1313–1345 (2014).

KASTNER, L.: *Tracing Policy Influence of Diffuse Interests: The Post-Crisis Consumer Finance Protection Politics in the US*. *Journal of Civil Society*. Online veröffentlicht 15. März 2017. DOI: 10.1080/17448689.2017.1299336.

KASTNER, L.: *The Power of Weak Interests in Financial Reform – Explaining the Creation of a US Consumer Agency*. MaxPo Discussion Paper 16/1. Max Planck Sciences Po Center on Coping with Instability in Market Societies, Paris 2016.

[www.maxpo.eu/pub/maxpo\\_dp/maxpodp16-1.pdf](http://www.maxpo.eu/pub/maxpo_dp/maxpodp16-1.pdf)