

Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung: das Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Hegelich, Simon

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hegelich, S. (2010). Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung: das Finanzmarktstabilisierungsgesetz. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3(2), 339-359. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61353-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Simon Hegelich

Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Zusammenfassung

Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz kann als eines der weitreichendsten Gesetze der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik gelten. Dieses Gesetz, das die Grundlage der Rettungsaktionen definierte, gibt eine politische Richtung vor, die das Verhältnis von Staat und Markt neu zugunsten des Staates definiert, auf stärkere Kontrolle der Finanzmarktakteure setzt und gleichzeitig demokratische Kontrollmechanismen aufweicht. Um dieses Policy-Ergebnis zu erklären, untersucht der Artikel die Diskurskoalitionen, die sich in der Policy-Arena Finanzmarktrettung gebildet haben.

Schlagworte: Finanzmarktstabilisierungsgesetz, Krise, Advocacy Coalition, Haushaltsausschuss, Bundesrepublik Deutschland

Abstract

Discourse-Coalitions of financial market rescue in Germany – The case of the Financial Market Stabilization Act

The Financial Market Stabilization Act (Finanzmarktstabilisierungsgesetz) is one of the most far reaching legislative acts in recent German history. The act defines the base for the German initiatives to rescue financial markets. It stands for a new relation between state and market in favour of „more state“, stricter rules for financial market actors but less democratic control of political action. To understand this policy result the article analyses the „discourse-coalitions“.

Key words: Financial Market Stabilization Act, crisis, Advocacy Coalition, budget committee, Germany

1. Einleitung

Im Oktober 2008 wurde in einem beispiellosen Schnellverfahren innerhalb weniger Tage eines der weitreichendsten Gesetze der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik verabschiedet: das Finanzmarktstabilisierungsgesetz. Dieses Gesetz, das die Grundlage der Rettungsaktionen bildet, gibt eine politische Richtung vor, die das Verhältnis von Staat und Markt neu zugunsten des Staates definiert, auf stärkere Kontrolle der Finanzmarktakteure setzt und gleichzeitig demokratische Kontrollmechanismen aufweicht. Bemerkenswert ist, dass diese Ausrichtung weder von den Regierungsparteien in ihrer Gänze, noch von der Opposition geschweige denn von der einflussreichen Lobbygruppe der Finanzmarktakteure unterstützt wird, sondern sich der politischen Auffassung eines exklusiven Kreises aus den Reihen des Kanzleramts, des Finanzministeriums und der Bundesbank verdankt. Dennoch handelt es sich hier nicht um ein Beispiel der „Kanzlerdemokratie“. Denn der ursprüngliche Gesetzentwurf musste substantiell geändert werden, um durch den parlamentarischen Prozess zu kommen. Die Zugeständnisse, die insbesondere

dem Haushaltsausschuss gemacht wurden, beziehen sich dabei aber ausschließlich auf den Bereich der demokratischen Kontrollmechanismen, während die Inhalte in Bezug auf die Finanzmarktrettung durchgesetzt werden konnten, obwohl sie ebenso strittig sind und waren.

Um dieses Policy-Ergebnis zu erklären, untersucht der Artikel die *Diskurskoalitionen*, die sich in der Policy-Arena Finanzmarktrettung im Zeitraum von August 2008 bis August 2009 gebildet haben.¹ Dabei zeigt sich, dass die politischen Aktionen zur Finanzmarktrettung von einer völlig neuen Koalition von Politikern und Experten erarbeitet wurden, zu der u.a. die Staatssekretäre im Kanzleramt und im Finanzministerium, die BaFin und die Führungsspitze des neustrukturierten SoFFin gehörten, nicht aber das Wirtschaftsministerium oder die Bankvorstände. Der Artikel basiert auf der Untersuchung von 73 Akteuren hinsichtlich der *Diskurspositionen* in den Diskurssträngen *Staat-Markt*, *Verantwortung* und *Legitimität*. Dabei lassen sich insgesamt neun Koalitionen identifizieren.

2. Finanzmarktrettung als Policy-Subsystem

Es gilt zunächst das Policy-Subsystem Finanzmarktrettung genauer zu definieren. Ausgangsthese ist, dass sich durch die Krise – konkret durch den Fall der Lehman-Bank – ein neues Policy-Subsystem ergeben hat, das zwar auf dem traditionellen Politikfeld der Finanzmarktregulierung basiert, sowohl von der inhaltlichen Ausrichtung als auch hinsichtlich der beteiligten Akteure aber neue, eigene Strukturen geschaffen hat. Genauer hat eine Verschiebung von der „ökonomischen Regulierung“ hin zur „sozialen Regulierung“ stattgefunden. Die klassische Finanzmarktregulierung kennt beide Aspekte, betont aber die ökonomische Regulierung. Um dieses Argument zu verdeutlichen soll zunächst das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung kurz dargestellt werden.

2.1 Das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung

In Bezug auf Finanzmärkte und deren Regulierung muss auf der inhaltlichen Ebene von unterschiedlichen Segmenten ausgegangen werden, die getrennt voneinander existieren und reguliert werden:

„Finanzmarkt“ ist ein unscharfer Begriff, der wiederum für ein Geflecht aus einer Vielzahl von Einzelmärkten steht. Mindestens fünf Segmente können unterschieden werden: Kreditmärkte (auf denen Darlehen ausgegeben und angenommen werden), der Primärmarkt für Wertpapierfinanzierungen (auf dem Unternehmen im Rahmen von Erstemissionen Anteilstitel in Form von Aktien verkaufen, auch Emissionsmarkt genannt), der Sekundärmarkt für Wertpapierhandel (auf dem Anleger die von den Unternehmen emittierten Wertpapiere handeln, auch Zirkulationsmarkt genannt), die Devisenmärkte für Währungen und der Markt für abgeleitete Finanzinstrumente (Derivate). Dieses Konglomerat von Märkten wird je nachdem, für welchen Zeitraum eine Transaktion angelegt ist, in Geldmarkt (für kurzfristige Anlagen und Kreditaufnahmen mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr) und Kapitalmarkt (für längerfristige Kapitalanlagen) unterschieden (*Berner/Leisering/Buhr* 2009, S. 66).

Hinsichtlich der Regulierung des Kapitalmarktes kann in Deutschland von einer Restrukturierung seit den 1980ern ausgegangen werden, die vor allem durch die Großbanken vorangetrieben wurde. Ziel war es, die Attraktivität Deutschlands als Kapitalstandort und

-umschlagsplatz zu steigern, indem die stark regionalisierten Kapitalmärkte zu Gunsten eines schlagkräftigen Zentrums in Frankfurt aufgegeben wurden. Lütz spricht in diesem Zusammenhang von einer „Frankfurt-Koalition“ und erläutert:

„In diesem Reorganisationsprozess übernahmen die drei Großbanken (Deutsche-, Dresdner und Commerzbank) zusammen mit der Deutschen Girozentrale (DGZ), der Zentralbank des Sparkassenverbundes, die Initiative. Alle vier Partner waren Mitglieder der Frankfurter Wertpapierbörse, und um sie herum bildete sich eine ‚Frankfurt-Koalition‘, die den früheren Zustand ‚friedlicher Koexistenz‘ zwischen den verschiedenen regionalen Partnern nicht länger tolerierte. Stattdessen setzte dieses Bündnis seine Marktmacht ein, um den deutschen Finanzplatz gemäß ‚globaler Herausforderungen‘ zu reorganisieren. Unterstützung erhielt die Koalition von dem in Frankfurt ansässigen Verband der Auslandsbanken, dessen Mitglieder sich ohnehin auf das Wertpapierhandels- und Börsengeschäft konzentrieren, von der Landeszentralbank Hessen und letztlich auch von der Bundesbank, obgleich diese eine offene Parteinahme zu Gunsten von Frankfurt vermied“ (Lütz 2002, S. 23).

Eine der wichtigsten Konfliktlinien in der Kapitalmarktregulierung ist somit das Spannungsverhältnis zwischen zentralisierenden Tendenzen (Frankfurt-Koalition) und regionalen Steuerungsbemühungen. Diese Konfliktlinie spiegelt sich auch in der Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern bei der Frage der Landesbanken wider und prägt somit auch den Bereich der Bankenregulierung.

Die traditionelle Trennung zwischen Bankenregulierung und Kapitalmarktregulierung wurde im Zuge der Zentralisierungstendenzen weitgehend aufgehoben. Diese Entwicklung gipfelte in der Einrichtung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die von ihrem Präsidenten Jochen Sanio zu Recht als „single regulator“ nach US-amerikanischem Vorbild bezeichnet wird (Frach/Sanio 2008, S. 7). „BaFin is a public law institution and possesses legal capacity, i.e. can act in its name and under own responsibility. It is directly answerable to the federal government, and subjected to legal and functional supervision of the Federal Ministry of Finance (BMF). The public law character of the institution, in this regard, is a novel: BaFin’s predecessors did not have legal capacity“ (Fischer 2008, S. 115). Die BaFin hat den Status einer obersten Bundesbehörde, die dem Finanzministerium unterstellt ist, zugleich aber durch den Verwaltungsrat von den Banken in ihrer Tätigkeit überwacht wird.

„Ähnlich wie die bislang bestehenden obersten Bundesbehörden ist die neue Bundesanstalt staatsrechtlich Teil der Bundesverwaltung und unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen. Anders als bei einer oberen Bundesbehörde jedoch wird der Haushalt der neuen Bundesanstalt völlig vom Bundeshaushalt abgekoppelt. Die neue Aufsicht wird nun zu 100 Prozent durch Umlage der Kosten auf die beaufsichtigten Institute und Unternehmen finanziert, welche umgekehrt als Mitglieder im Verwaltungsrat der Behörde an der Kontrolle des Budgets der Anstalt mitwirken und auf hinreichende Effizienz der Aufsichtstätigkeit achten sollen“ (Lütz 2003, S. 155).

Intern bildet die BaFin die unterschiedlichen Bereiche der Finanzmarktregulierung in den „Aufsichtssäulen“ Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht und Wertpapieraufsicht ab, wobei der Bankenaufsicht Aufgaben zugewiesen sind, die in die anderen Bereiche hineinspielen. „The Directorate of Banking Supervision maintains a high priority within BaFin’s supervisory tasks, as only a proper functioning banking system guarantees adequate provision of financial resources to businesses and thus a high performing and successful national economy. [...] Banking, in this regard, does not only cover commercial banks, but encompasses also securities trading banks and individual stockbrokers authorized to act as financial service institutions“ (Fischer 2008, S. 117).

Durch die Einrichtung dieser starken Regulierungsbehörde hat sich das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung also bereits deutlich verändert und im Sinne der von *Lütz* gekennzeichneten Entwicklung weiter zentralisiert. Das politische Motiv blieb jedoch zunächst deckungsgleich mit dem Anliegen der „Frankfurt-Koalition“: Eine starke, unabhängige Finanzmarktaufsicht sollte als Wettbewerbsvorteil für den deutschen Kapitalmarkt gesehen werden. *Quaglia* verweist darauf, dass die von Finanzminister Eichel initiierte Gründung der BaFin auf die Unterstützung der Großbanken bauen konnte. „This reform had the full support of the large private banks [...], which favoured a one-stop regulatory body for the whole financial sector“ (*Quaglia* 2008, S. 453).

Die beschriebene Zentralisierung stieß jedoch auf Widerstand der Länder, die nach dem Bedeutungsverlust der regionalen Börsen nun auch im Bereich der Landesbanken eine Reduzierung ihres politischen Einflusses fürchteten. Auch die Bundesbank, die die Zuständigkeit der Finanzmarktregulierung beanspruchte, muss als Gegner dieses Reformprozesses gesehen werden. „As the Bundesrat [...] opposed both these proposals, and the Bundesbank opposed the second one [...], the Federal Government made [...] amendments to its original plan. [...] The amended plan entitled the Bundesbank to exercise joint banking supervision with the BaFin, a clear concession to the Bundesbank“ (*Quaglia* 2008, S. 453).

Das Policy-Subsystem der Finanzmarktregulierung war somit durch eine Koalition von Finanzministerium, Großbanken und BaFin auf der einen und einer Gegenspielerkoalition von Landespolitikern, Landesbanken und Bundesbank auf der anderen Seite gekennzeichnet. Inhaltlich richteten sich die Reformbemühungen auf die ökonomische Regulierung: Durch geschickte politische Steuerung sollte ein möglichst großer ökonomischer Nutzen erreicht werden, wobei aber um die Frage, wer dabei die Entscheidungskompetenz hat, gestritten wurde.

2.2 Das Policy-Subsystem der Finanzmarktrettung

Neben der ökonomischen Regulierung gibt es bei der politischen Betreuung der Finanzmärkte auch immer den Aspekt der sozialen Regulierung. „Neben einer auf die engere Marktordnung zielenden ökonomischen Regulierung besteht auch ein Komplex regulativer Maßnahmen, welche sich im weiteren Sinne sozialen Belangen widmen. Im Kern geht es darum, kollektive Sicherheit dort zu gewährleisten, wo diese auf Grund von Gewinnmaximierungsinteressen der Marktakteure nicht produziert werden würde. [...] Schließlich soll verhindert werden, dass der Staat und damit die nationale Zentralbank im Krisenfall als Finanzier einspringen müssen und die Kosten privat erzeugter Risiken auf diese Weise letztlich dem Steuerzahler aufgebürdet werden“ (*Lütz* 2003, S. 103f.).

Die aktuelle Krise hat an verschiedenen Stellen deutlich gemacht, dass der hier skizzierte Fall einer Sozialisierung privat erzeugter Risiken noch die harmloseste Alternative ist. Der „GAU“ (*Steinbrück* 2008, S. 19355), den die Politik verhindern musste, war der Bankrott einer „systemrelevanten Bank“, also die Überlegung, dass sämtliche Geld- und Kapitalmärkte kollabieren, wenn ein Gläubiger und Schuldner ausfällt, der „zu groß ist, um ihn fallen zu lassen“.

Betrachtet man das Politikfeld der Finanzmarktregulierung, so ist für die mit der Krise erfolgte Finanzmarktrettung eine deutliche Verschiebung von der *ökonomischen* hin zur *sozialen* Regulierung festzustellen. Historisch bildete der Schutz vor den zerstöri-

schen Folgen von Finanzkrisen zwar den Ausgangspunkt der Finanzmarktregulierung. „Erst als Reaktion auf die Bankenkrise 1931 kam es zum Aufbau einer staatlichen Aufsichtsstruktur, die die Begrenzung der Risiken des Bankgeschäfts durch eine Vielzahl von Auflagen sicherstellen sollte“ (Lütz 2003, S. 117). Zumindest in den letzten 20 Jahren spielte in der konkreten Gestaltung des Politikfelds die soziale Regulierung eine sehr untergeordnete Rolle. Natürlich bestanden Institutionen, die einen Kollaps des Systems verhindern sollten – wie beispielsweise der Einlagensicherungsfonds – die ganze Zeit. Der konkrete Inhalt der Policies, die in den letzten Jahren verhandelt wurden, ist jedoch eindeutig der ökonomischen Regulierung zuzuordnen.

Auch die zuvor charakterisierte Zentralisierung der Finanzmarktaufsicht bekommt unter dem Gesichtspunkt der sozialen Regulierung eine ganz neue inhaltliche Dimension. Ein wesentliches Charakteristikum der Krise besteht gerade darin, dass jedes Segment die anderen affiziert und in die Krise stürzen kann. Rettung, im Gegensatz zur Regulierung, muss daher alle Segmente gleichzeitig im Blick haben.

Die Aufhebung der Trennung der Marktsegmente und das Primat der sozialen Regulierung erlauben es, dass hinsichtlich der Finanzmarktrettung von einem eigenständigen Policy-Subsystem im Sinne *Sabatiers* ausgegangen werden kann. „The ACF assumes that policymaking in modern societies is so complex, both substantively and legally, that participants must specialize if they are to have any hope of being influential. This specialization occurs within policy“ (Sabatier/Weible 2007, S. 192). Diese These, dass die Finanzmarktrettung ein eigenständiges Policy Subsystem ist, das nicht identisch ist mit dem der Finanzmarktregulierung, wird dadurch noch verstärkt, dass wir es mit einem externen Schock zu tun hatten. „Significant perturbations include changes in socioeconomic conditions, regime change, outputs from other subsystems, or disaster“ (Sabatier/Weible 2007, S. 198).

Die Charakterisierung der Finanzmarktrettung als eigenständiges Subsystem führt dazu, dass das Advocacy Coalition Framework (ACF) (Sabatier/Weible 2007) sich als Analyserahmen anbietet. Andererseits werden sofort die Grenzen dieses Ansatzes deutlich. Denn spontane Veränderungen lassen sich nicht mit dem ACF erfassen. „The ACF assumes that policy participants hold strong beliefs and are motivated to translate those beliefs into actual policy. [...] The ACF is interested in policy change over a decade or more. It also assumes that the beliefs of policy participants are very stable over such a period and make major policy change very difficult“ (Sabatier/Weible 2007, S. 192). Im Falle eines externen Schocks werden Subsysteme aber spontan gravierenden Veränderungen unterworfen. Im konkreten Fall der Finanzmarktrettung in Deutschland ist davon auszugehen, dass sich sowohl die Zusammensetzung der beteiligten Akteure verändert hat, als auch die jeweilige Gewichtung der zugrunde liegenden Wertvorstellungen. Eine solche Änderung der politischen Ausrichtung wird zwar von *Sabatier* als Möglichkeit reflektiert, der ACF liefert aber keine Instrumente, diese Veränderungen auch zu erfassen. „External shocks might also change components of the policy core beliefs of a dominant advocacy coalition. For example, during an economic recession, a proregulatory coalition may reconsider any adverse economic effects on target population from stringent controls“ (Sabatier/Weible 2007, S. 198-199).

Aufbauend auf den Grundannahmen des ACF soll daher im Folgenden ein methodischer Rahmen entwickelt werden, der es erlaubt, gravierende Änderungen, die in relativ kurzen Zeitspannen auftreten, zu analysieren.²

3. Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung: Methodisches Vorgehen

Die zentrale Analyseeinheit im ACF sind die Policy Core Beliefs (PCB) der beteiligten Akteure. „Sabatier and Jenkins-Smith (1999) define eleven components of policy core beliefs including the priority of different policy-related values, whose welfare counts, the relative authority of governments and markets, the proper roles of the general public, elected officials, civil servants, experts, and the relative seriousness and causes of policy problems in the subsystem as a whole“ (*Sabatier/Weible* 2007, S. 194-195). Im ACF wird davon ausgegangen, dass Akteure eine psychologisch nachvollziehbare Fehleinschätzung vornehmen: Wer andere Werte verfolgt, wird als gefährlicher und bösartiger eingeschätzt, als er in Wirklichkeit sein mag. Dieser „devil shift“ (*Sabatier/Hunter/McLaughlin* 1987) führt dazu, dass man sich mit anderen zusammentut, die ähnliche Wertvorstellungen haben, so dass sich stabile Koalitionen (advocacy coalitions) bilden. Diese psychologische Begründung des ACF ist nicht unproblematisch, da die Akteure nicht einer psychologischen Untersuchung unterzogen werden können. Über lange Zeiträume – das haben die Arbeiten von *Jenkyns, Sabatier, Weible, Schlager, Bandelow* u.v.m. eindrucksvoll unter Beweis gestellt – kann durch eine Kombination von qualitativen und quantitativen Verfahren ein überzeugendes Profil der Wertvorstellungen für die einzelnen Akteure erfasst werden. Unterstellt man aber Lernfähigkeit bei den Akteuren, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass gerade dramatische Ereignisse wie die Finanzkrise zu einer Umorientierung im Bereich der Wertvorstellungen führen können. Eine Analyse der PCB über den Zeitraum der Krise hinaus ist somit wenig aussagekräftig.

Den Ausweg bietet die Kombination des ACF mit den Methoden der (kritischen) Diskursanalyse, die versucht, die „Kluft zwischen Subjekt und Diskurs [zu überwinden] und die Frage zu beantworten, wie sich das Subjekt im Diskurs und durch den Diskurs konstituiert einerseits, und wie der Diskurs als historisches Produkt menschlicher Tätigkeit konstituiert wird und Macht ausüben kann“ (*Jäger* 2004, S. 21).

Ausgangspunkt für das methodische Vorgehen sind die folgenden mikrotheoretischen Annahmen:

- 1) Politische Entscheider (gewählte Politiker, Experten, Bürokraten, u.a.) nehmen an öffentlichen Diskursen teil, die eine Materialität in der medialen Darstellung bekommen.
- 2) Die öffentlichen Diskurse werden von politischen Entscheidern registriert.
- 3) Politische Entscheider nehmen Einfluss auf diese öffentlichen Diskurse, damit die Darstellung möglichst identisch mit ihrer Selbstdarstellung ist.
- 4) Informationen über andere politische Entscheider und deren Programme und Absichten stammen zu einem nicht unwesentlichen Teil aus diesen öffentlichen Diskursen.
- 5) Die Darstellung der Diskurspositionen der politischen Entscheider erfolgt durch den Vergleich zu anderen Diskurspositionen, also über Abgrenzung und Vereinheitlichung. Dadurch entstehen diskursive Koalitionen.

„Diskurskoalitionen“ bezeichnen also den Umstand, dass die medial dargestellten Diskurse viel mehr sind als ein Berichten über Politik. Sie sind selbst politische Materialität, da die Fragen, wer mit wem kooperiert und sich wie von wem abgrenzt, damit also auch die Frage nach der Macht, die hinter einem Inhalt steht, durch die reflexive Betrachtung dieser Diskurse durch die politischen Entscheider bestimmt sind.

Mit dieser diskurstheoretischen Verortung lässt sich nun das Policy-Subsystem der Finanzmarktrettung analysieren. Dabei werden zunächst unterschiedliche Diskursstränge identifiziert (*Jäger* 2004).

Der Politikprozess der Finanzmarktrettung weist drei inhaltliche Besonderheiten auf, die jeweils sehr konflikträchtig sind: Erstens wird immer wieder betont (von den beteiligten Akteuren, aber auch von der Öffentlichkeit), dass das Thema die grundsätzliche Ausrichtung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft berührt. Während die eine Seite hervorhebt, der Staat dürfe sich auch in der Krise nicht zu sehr in die wirtschaftlichen Belange einmischen, sehen andere den „Neoliberalismus“ als gescheitert an (vgl. u.a. *Merkel/Sarkozy* 2008, *Hesse/Kuhr* 2009, *Hulverscheidt* 2009). Zweitens ist die Debatte über die Bankenrettung eng verknüpft mit der Frage der sozialen Gerechtigkeit, die die Verantwortung für die Krise mit entstehenden Schäden vergleicht und dabei einen Ausgleich fordert. Selbstverständlich ist dabei von größter Bedeutung, wem die Schuld für die Krise „in die Schuhe geschoben“ wird (z.B. den „Bankstern“ oder der unzureichenden politischen Regulierung, vgl. u.a. *Lafontaine* 2008, *Solms* 2009, *Büschemann* 2009). Drittens erfordern die komplexe Materie, die lange Zeit ungünstige Entwicklung und der besonders heikle Charakter sachlicher Informationen offenbar einen ungewöhnlichen Politikstil, der sich weniger an Programmatiken, Beschlüssen und parlamentarischen Routinen orientiert, als vielmehr an dem Ideal von pragmatischen Ad-hoc-Entscheidungen. Hier entsteht daher anscheinend ein Dilemma zwischen Effizienz und Legitimität politischer Entscheidungen (vgl. u.a. *Hesse/Kuhr* 2009, *Bohsem/Hulverscheidt/Schäfer* 2009, *Steinbrück* 2009).

Diese drei inhaltlichen Diskursstränge eignen sich, um nun die relevanten *Diskurspositionen* der Akteure zu überprüfen. Die skizzierten Konfliktlinien lassen sich in drei Fragen zusammenfassen:

- I. Ist eine Verschiebung des Verhältnisses von Staat und Markt hin zu „mehr Staat“ wünschenswert?
- II. Sollen „Verursacher“ der Krise persönlich zur Verantwortung gezogen werden?
- III. Bedürfen Entscheidungen durch die zuständigen Instanzen einer gesonderten demokratischen Kontrolle?

Diese Konfliktlinien bilden die drei relevanten Diskursstränge (I-III) der Diskurspositionen (DP) ab, die unter den Stichworten Staat-Markt, Verantwortung und Kontrolle zusammengefasst werden können. Für jeden Diskursstrang wurden nun vier idealtypische diskursive Positionen identifiziert:

- I. Staat-Markt:
 - a. Der Staat darf sich nicht stärker in die Wirtschaft einmischen.
 - b. Der Staat sollte sich auf die notwendige Rettung beschränken.
 - c. Der Staat muss die Finanzwirtschaft künftig besser kontrollieren.
 - d. Der Staat muss die Macht der Finanzwirtschaft brechen.
- II. Verantwortung
 - a. Die Finanzmanager haben sich nichts zu Schulden kommen lassen.
 - b. Einige Finanzmanager haben individuell falsch gehandelt.
 - c. Fehlverhalten der Finanzmanager muss strenger sanktioniert werden.
 - d. Finanzmanager verstoßen systematisch gegen das Allgemeinwohl.
- III. Kontrolle
 - a. Kontrollmechanismen sind ein generelles Hindernis für eine erfolgreiche Rettung.

- b. Kontrolle darf die Rettung nicht behindern.
- c. Rettungsaktionen dürfen nicht vorhandene Kontrollen umgehen.
- d. Die demokratische Kontrolle muss gerade wegen der Rettungsaktionen ausgeweitet werden.

Als Kriterium für die Suche nach Akteuren wurde im Sinne *Sabatiers* die tatsächliche Beteiligung am Politikprozess gewählt. Diese Beteiligung wurde aber nicht aus Äußerungen in öffentlichen Anhörungen ermittelt (*Jenkins-Smith/Sabatier* 1993, *Sabatier/Weible* 2007), sondern aus der Berichterstattung in den Printmedien. Es kommen daher alle Akteure in Betracht, über die im Zeitraum von August 2008 bis September 2009 im Zusammenhang mit der Finanzmarktretung berichtet wurde, wobei aufgrund der Häufigkeit der Berichterstattung, aber auch hinsichtlich des tatsächlichen Einflusses die Hauptakteure ausgewählt werden.³

In einem nächsten Schritt wurden diese Akteure hinsichtlich der Diskurspositionen in den drei Diskurssträngen analysiert. Grundlage hierfür waren die Artikel in SZ und FAZ. In jeder Konfliktdimension wurde den Akteuren eine der je vier Diskurspositionen zugeordnet. In Fällen, in denen eine Zuordnung in einem oder mehreren Diskurssträngen nicht eindeutig möglich war, wurde auf eine Codierung in allen Diskurssträngen verzichtet, so dass die Akteure nicht in die weitere Analyse eingehen. Im Ergebnis blieben so 63 Akteure, für die eine eindeutige Zuordnung in den Diskurspositionen vorgenommen werden konnte.

Es ist davon auszugehen, dass der Unterschied bei der Codierung zwischen b und c in allen Diskurssträngen größer ist als zwischen a und b oder c und d. Betrachtet man z.B. den Diskursstrang *Staat-Markt*, so ist der Unterschied zwischen b: „Der Staat sollte sich auf die notwendige Rettung beschränken.“ und c: „Der Staat muss die Finanzwirtschaft künftig besser kontrollieren.“, eben genau die Frage, ob „mehr Staat“ angesichts der Krise generell als wünschenswert betrachtet wird. Vom Standpunkt der diskursiven Position I/a: „Der Staat darf sich nicht stärker in die Wirtschaft einmischen.“, könnte hingegen PCB I/b als notfalls einzugehender Kompromiss erscheinen.

Die ermittelten Positionen und die sich daraus ergebenden Koalitionen sind Tabelle 1 zu entnehmen.⁴

Im Folgenden werden daher nun die Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt, wobei zunächst die identifizierten Diskurskoalitionen kurz erläutert werden. Ziel dieser Untersuchung ist es, einen Analyserahmen zu entwickeln, der die spezifischen Policyinhalte aus dem Politikprozess heraus erklärbar macht. Daher werden die identifizierten Koalitionen zur Analyse des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes herangezogen.

Tabelle 1: Diskurskoalitionen der Finanzmarktrettung

Name	Koalition und diskursive Positionen (Staat-Markt/Verantwortung/Kontrolle)
Ackermann, Josef	Banker (b/a/a)
Heise, Michael	Banker (b/a/a)
Müller, Klaus-Peter	Banker (b/a/a)
Schröder, Ulrich	Banker (b/a/a)
Sinn, Hans-Werner	Banker (b/a/a)
Weber, Manfred	Banker (b/a/a)
Zeitler, Franz-Christoph	Banker (b/a/a)
Jaschinski, Siegfried	Banker (b/a/a)
Oettinger, Günther	Banker (b/a/a)
Bentele, Karlheinz	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Blessing, Martin	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Merl, Günther	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Pleister, Christopher	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
zu Guttenberg, Karl-Theodor	Wirtschaftsliberale (b/b/a)
Glos, Michael	Liberales Kontrolleure (b/b/c)
Otremba, Walter	Liberales Kontrolleure (b/b/c)
Solms, Hermann Otto	Liberales Kontrolleure (b/b/c)
Tietmeyer, Hans	Liberales Kontrolleure (b/b/c)
Bonde, Alexander	Strenge liberale Kontrolleure (b/b/d)
Schäffler, Frank	Strenge liberale Kontrolleure (b/b/d)
Wissing, Volker	Strenge liberale Kontrolleure (b/b/d)
Kauder, Volker	Unklar (b/c/b)
Fricke, Otto	Unklar (b/c/c)
Rehm, Johannes	Unklar (c/b/a)
Dautzenberg, Leo	Moderate Finanzpolitiker (c/b/b)
Fahrenschon, Georg	Moderate Finanzpolitiker (c/b/b)
Haasis, Heinrich	Moderate Finanzpolitiker (c/b/b)
Albig, Torsten	Finanzmarktreter (c/c/a)
Asmussen, Jörg	Finanzmarktreter (c/c/a)
de Maiziére, Thomas	Finanzmarktreter (c/c/a)
Diwell, Lutz	Finanzmarktreter (c/c/a)
Gröhe, Hermann	Finanzmarktreter (c/c/a)
Hauer, Nina	Finanzmarktreter (c/c/a)
Kressl, Nicolette	Finanzmarktreter (c/c/a)
Lautenschläger, Sabine	Finanzmarktreter (c/c/a)
Meister, Michael	Finanzmarktreter (c/c/a)
Merkel, Angela	Finanzmarktreter (c/c/a)
Nawrath, Axel	Finanzmarktreter (c/c/a)
Sarrazin, Thilo	Finanzmarktreter (c/c/a)
Schäuble, Wolfgang	Finanzmarktreter (c/c/a)
Steinbrück, Peer	Finanzmarktreter (c/c/a)
Struck, Peter	Finanzmarktreter (c/c/a)
Weber, Axel	Finanzmarktreter (c/c/a)
Weidmann, Jens	Finanzmarktreter (c/c/a)
Gatzer, Werner	Finanzmarktreter mit Kontrollverständnis (c/c/b)
Zypries, Brigitte	Finanzmarktreter mit Kontrollverständnis (c/c/b)
Bernhardt, Otto	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Bofinger, Peter	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Fromme, Jochen-Konrad	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Issing, Otmar	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Kampeter, Steffen	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Krüger, Hans-Ulrich	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Lammert, Norbert	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Rupprecht, Albert	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Sanio, Jochen	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Schick, Gerhard	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Schneider, Carsten	Demokratische Kontrolleure (c/c/c)
Poß, Joachim	Unklar (c/d/c)
Löttsch, Gesine	Linke Staatsinterventionisten (d/d/c)
Lafontaine, Oskar	Linke Staatsinterventionisten (d/d/c)

4. Die Diskurskoalitionen der Finanzmarktretung

Betrachtet man die Ergebnisse der Untersuchung in Tabelle 1, so lassen sich neun diskursive Koalitionen identifizieren.

Die Banker

Die erste Koalition umfasst neun Personen und zeichnet sich durch die Diskurspositionen (DP) „Der Staat sollte sich auf die notwendige Rettung beschränken.“ (DP I/b), „Die Finanzmanager haben sich nichts zu Schulden kommen lassen.“ (DP II/a) und „Kontrollmechanismen sind ein generelles Hindernis für eine erfolgreiche Rettung.“ (DP III/a) aus. Abgesehen von der Auffassung, dass der Staat in der Krise einspringen muss, zeigt sich also bei dieser Koalition eine klare Ablehnung einer Verschiebung des Verhältnisses von Politik und Ökonomie hin zu mehr Macht für die Politik. Zur Koalition gehören: Josef Ackermann, Michael Heise, Klaus-Peter Müller, Günther Oettinger, Siegfried Jaschinski, Ulrich Schröder, Hans-Werner Sinn, Manfred Weber und Franz-Christoph Zeitler. Obwohl wir es nicht ausschließlich mit Bankmanagern zu tun haben, bietet sich die Bezeichnung „Koalition der Banker“ an.

Die Wirtschaftsliberalen

Die zweite Koalition umfasst Karlheinz Bentele, Martin Blessing, Günther Merl, Christopher Pleister und Karl-Theodor zu Guttenberg. Die DP ähneln denen der Koalition der Banker sehr. Nur in der Verantwortungsdimension ist die Position dieser Koalition etwas „moderater“, da man eingesteht, dass „einige Bankmanager individuell falsch gehandelt haben“ (DP II/b). Diese Koalition lässt sich als „Wirtschaftsliberale“ bezeichnen.

Die liberalen Kontrolleure

Die nächste Koalition umfasst zu Guttenbergs Vorgänger Michael Glos, Walter Otremba, Hermann Otto Solms und Hans Tietmeyer. In den stark von ökonomischen Grundvorstellungen geprägten Diskurssträngen Staat-Markt und Verantwortung weist diese Koalition die gleichen Ausprägungen auf wie die „Wirtschaftsliberalen“. Im Legitimitätsdiskursstrang besteht diese Koalition jedoch darauf, dass auch in der Krise „demokratische Kontrollen nicht umgangen werden sollen“ (DP III/c). Es handelt sich also um eine Koalition der „liberalen Kontrolleure“.

Die strengen liberalen Kontrolleure

Die FDP-Abgeordneten Frank Schäffler und Volker Wissing und der Haushaltsexperte der Grünen Alexander Bonde weisen in den ersten beiden Diskurssträngen dieselben DP auf wie die Koalition der liberalen Kontrolleure. Im Kontrolldiskursstrang gehen sie allerdings noch über deren Auffassung hinaus und treten für eine generelle Verschärfung von Kontrollmechanismen ein (DP III/d).

Die moderaten Finanzpolitiker

Zu einer weiteren Koalition lassen sich Leo Dautzenberg, Georg Fahrenschon und Heinrich Haasis zusammenfassen. Ihnen ist gemein, dass sie einen stärkeren politischen Ein-

fluss befürworten (DP I/c), persönlicher Haftung und demokratischer Kontrolle der Rettungsaktionen aber moderat ablehnend gegenüberstehen (DP II/b, III/b).

Die Finanzmarkttretter

Die nächste Koalition umfasst u.a. die Personen, die das „strategische Machtzentrum“ (*Fischer/Kießling/Novy* 2008) der Finanzmarktrettungsaktionen gebildet haben. Die „Finanzmarkttretter“ zeichnen sich aus durch eine moderate Befürwortung von mehr staatlichem Einfluss (DP I/c), die Befürwortung von Sanktionen gegen Finanzmanager, die sich fehlerhaft verhalten haben (DP II/c) und eine starke Ablehnung von demokratischen Kontrollen, die als Hindernis für die Rettung gesehen werden (DP II/a). Zu dieser Koalition gehören Torsten Albig, Jörg Asmussen, Thomas de Maizière, Lutz Diwell, Hermann Gröhe, Nina Hauer, Nicolette Kressl, Sabine Lautenschläger, Michael Meister, Angela Merkel, Axel Nawrath, Thilo Sarrazin, Wolfgang Schäuble, Peer Steinbrück, Peter Struck, Axel Weber und Jens Weidmann.

Finanzmarkttretter mit Kontrollverständnis

Zwei Personen weichen von der skizzierten Linie der Finanzmarkttretter im Kontrolldiskursstrang ab: Werner Gatzert und Brigitte Zypries. Beide lehnen Kontrollen der Finanzmarktrettungspolitik nicht so grundsätzlich ab wie die eigentlichen Finanzmarkttretter (DP: I/c, II/c, III/b).

Die demokratischen Kontrolleure

Die nächste Koalition, die sich aus den DP identifizieren lässt, kann unter der Bezeichnung „demokratische Kontrolleure“ zusammengefasst werden. In den ersten beiden Diskurssträngen findet sich – wie bei den Finanzmarkttrettern – eine moderate Befürwortung für „mehr Staat“ und das Bedürfnis, Finanzmanager persönlich zur Rechenschaft zu ziehen (DP I/c und DP II/c). Im Diskursstrang „Kontrolle“ setzt sich diese Koalition allerdings angesichts der Krise dafür ein, die bestehenden demokratischen Kontrollmechanismen nicht zu relativieren (DP III/c). Zu den demokratischen Kontrolleuren gehören Otto Bernhardt, Peter Bofinger, Jochen-Konrad Fromme, Otmar Issing, Steffen Kampeter, Hans-Ulrich Krüger, Norbert Lammert, Albert Rupprecht, Jochen Sanio, Gerhard Schick und Carsten Schneider.

Linke Staatsintervenisten

Zur Diskurskoalition der „linken Staatsintervenisten“ lassen sich auf Basis der geleisteten Untersuchung nur Oskar Lafontaine und Gesine Löttsch von der Linkspartei zählen. Von allen Akteuren sind sie am deutlichsten für einen Systemwechsel im Diskursstrang Staat-Markt und wollen, dass der Staat die Macht des Finanzgewerbes bricht (DP I/d). Zudem sehen sie das Allgemeinwohl systematisch durch Finanzmanager geschädigt (DP II/d). Im Kontrolldiskursstrang befürchten sie, dass durch die Rettungsaktionen demokratische Kontrollen umgangen werden (DP III/c).

Weitere Personen, die keiner Koalition zugeordnet werden können

Vier Personen lassen sich keiner Koalition zuordnen, obwohl ihre DP codiert werden konnten: Volker Kauder, Otto Fricke, Johannes Rehm und Joachim Poß. Kauder und Fricke lehnen eine Verschiebung im Diskursstrang Staat-Markt hin zu mehr Staat ab, auch wenn sie den Staat in der Verantwortung für die aktuelle Rettung sehen (DP I/b). Im Verantwortungsdiskursstrang sind beide der Auffassung, dass Fehlverhalten der Finanzmanager strenger sanktioniert werden muss (DP II/c). Im Kontrolldiskursstrang weisen beide unterschiedliche DP auf. Für Kauder ist es wichtiger, dass die Kontrollen die Rettung nicht behindern (DP III/b), während Fricke auch in der Krise auf die Einhaltung der Kontrollmechanismen besteht (DP III/c). Kauder hat somit die größte Nähe zur Koalition der Finanzmarktretter mit Kontrollverständnis. Fricke ähnelt eher den demokratischen Kontrolleuren. Beide weisen aber in der wichtigen Staat-Markt-Dimension eine abweichende DP auf.

Der Vize-Fraktionssprecher der SPD Joachim Poß lässt sich beinahe den demokratischen Kontrolleuren zuordnen. Von der beschriebenen Codierung weicht er nur im Diskursstrang „Verantwortung“ leicht ab, da er hier, wie die linken Staatsintervenisten, die Verträglichkeit der Finanzmanager mit dem Gemeinwohl in Frage stellt (DP II/d). Eventuell handelt es sich allerdings auch um eine Verzerrung auf Grund der Quellenauswahl. Denn Poß ist nicht nur für die Fraktion zuständig, sondern leitet auch die Arbeitsgruppe für die Neuregelung von Managergehältern und wird sich daher bei diesem Thema „von Dienst wegen“ besonders deutlich äußern. Andererseits ist auch nicht auszuschließen, dass die intensive Beschäftigung mit dem Thema bei Poß zu einer „Radikalisierung“ in dieser Frage geführt hat.

Sehr interessant ist die Einordnung von Johannes Rehm. Als Sprecher des Leitungsausschusses der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (SoFFin) ist er ein wichtiger Akteur bei der Finanzmarktrettung, der einerseits eng mit den Finanzmarktrettern zusammenarbeitet, andererseits aber selbst über hervorragende Kompetenzen im Bankenbereich verfügen muss. Von den DP zeigt sich einerseits eine große Nähe zu den Finanzmarktrettern in den Staat-Markt- und Kontrolldiskurssträngen (DP I/c und DP III/a). Im Verantwortungsdiskursstrang ist Rehm aber eher ein Wirtschaftsliberaler, der zwar individuelles Fehlverhalten kritisiert, aber keine systemischen Verwerfungen durch die Macht der Finanzmanager sieht (DP II/b). Vergleicht man Rehm mit seinem Vorgänger beim SoFFin, Günther Merl, so zeigt sich, dass Rehm sich eher als Vermittler eignet. Merl hatte die Leitung des SoFFin abgegeben, angeblich, weil der Einfluss der Regierung auf die Arbeit zu groß war.

Neben den vier beschriebenen Personen ist noch der Fall zu erwähnen, dass die Auswertung der Tageszeitungen keinen soliden Hinweis auf alle drei Diskursstränge lieferte. Dies war der Fall bei Roland Claus, Carl Heinz Daube, Carsten Lehr, Jürgen Lindlar, Konstantin Mettenheimer, Thorsten Pötzsch, Stefan Schrader, Ludwig Stiegler, Gerhard Stratthaus, Florian Toncar, Axel Troost, Hans-Jörg Vetter und Benedikt Wolfers.

Im Folgenden geht es nun darum, zu überprüfen, welche Policies die Finanzmarktrettung auszeichnen und welchen Einfluss dabei die analysierten Koalitionen spielen.

5. Policy-Ergebnisse als Resultat

Das Überschwappen der Finanzmarktkrise auf Deutschland im Herbst 2008 kam relativ überraschend. Führende Ökonomen waren davon ausgegangen, dass das deutsche Bankensystem gegen die Krise relativ gut gewappnet sei. Diese Einschätzung stellte sich jedoch als falsch heraus. Die dramatische Situation in den USA und in der Welt machte der Regierung deutlich, dass auch in Deutschland politische Aktionen nötig sein würden, die weit über das normale Maß der üblichen Finanzmarktpolitik hinausgehen würden. Die folgende Analyse beschäftigt sich mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz als Kernelement der politischen Intervention.

5.1 Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Die Pleite der HRE führte dazu, dass von dem Subsystem der Finanzmarktregulierung urplötzlich in das Subsystem der Finanzmarktrettung gewechselt werden musste. In einer Nacht-und-Nebel-Aktion hatten sich die wichtigsten Finanzmarktkontrolleure (BaFin, Bundesbank, Finanzministerium) in enger Absprache mit dem Kanzleramt zu einer konzertierten Rettungsaktion unter Einbeziehung der großen Privatbanken entschlossen (Bohsem/Hulverscheidt/Schäfer 2009).

Im Zuge der Lehman-Pleite wurde im Herbst 2008 offen spekuliert, ob der Einlagensicherungsfonds ein ausreichendes Instrument für die Krise sei.⁵ Denn die befürchteten Belastungen gingen weit über das Volumen des Fonds hinaus.⁶

Vor diesem Hintergrund lässt sich verstehen, dass der von der Kanzlerin über die Medien verbreitete Entschluss, private Spareinlagen bis zu 100% abzusichern, einen fundamentalen Politikwechsel bedeutet. Denn wenn es bereits unklar ist, ob der Einlagensicherungsfonds in der Lage ist für die bis dato gesetzlich festgelegten Verpflichtungen aufzukommen, woher sollen dann die Mittel fließen, um diese Belastungen zu übernehmen? Zwar sollte die mündliche Garantie der Einlagen bewirken, dass die Privatanleger ihre Ersparnisse gar nicht erst abrufen und damit weitere Banken in Schwierigkeiten bringen. Dennoch musste ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der Rettungsaktionen im großen Stil ermöglichen sollte. Die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD brachten daher am 14.10.2008 den Gesetzentwurf für das Finanzmarktstabilisierungsgesetz in den Bundestag. Schon am 18.10.2008 trat das Gesetz in Kraft.

5.2 Die Finanzmarkttretter und das Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Insbesondere der Entwurf, den die Große Koalition in den Bundestag einbrachte (*Deutscher Bundestag* 2008), trägt ganz die Handschrift der Finanzmarkttretter. Der Entwurf wurde maßgeblich von Benedikt Wolfers von der Anwaltskanzlei Freshfields entwickelt. Die Fäden hatten dabei aber das Kanzleramt und das Finanzministerium in der Hand.

Im Diskursstrang „Staat-Markt“ enthält der Entwurf (und auch das spätere Gesetz) eine deutliche Stärkung der politischen Verantwortung. Das Gesetz erlaubt weitgehende Eingriffe in das Geschäft von Finanzunternehmen und bleibt dabei sehr unbestimmt oder listet eine Vielzahl von Instrumenten auf, die der Politik zum Eingriff zur Verfügung stehen. Über den Finanzmarktstabilisierungsfonds heißt es z.B.: „Der Fonds kann von Un-

ternehmen des Finanzsektors vor dem 13. Oktober 2008 erworbene Risikopositionen, insbesondere Forderungen, Wertpapiere, derivate Finanzinstrumente, Rechte und Pflichten aus Kreditzusagen oder Gewährleistungen und Beteiligungen, jeweils nebst zugehöriger Sicherheiten, erwerben oder auf andere Weise absichern. Dasselbe gilt gegenüber Zweckgesellschaften, die Risikopositionen eines Unternehmens des Finanzsektors übernommen haben“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 6, §8/1). Schon die Auflistung der möglichen „Problempapiere“ ist ziemlich umfassend. Die mögliche staatliche Intervention beschränkt sich aber nicht nur auf Wertpapiere und Derivate, sondern schließt explizit deren „zugehörige Sicherheiten“ ein. Damit ist der Gegenstandsbereich der Intervention extrem weit gefasst. Betrachtet man z.B. den Handel mit verbrieften Hypothekenkrediten (z.B. *asset backed securities*), wäre eine Staatsintervention nicht nur hinsichtlich der ABS-Papiere denkbar, sondern könnte auch die zugrundeliegenden privaten Kredite der Hauseigentümer oder sogar den Kauf der Immobilien selbst beinhalten. Ähnliches gilt für die Art und Weise der Intervention. Auch hier wird nichts ausgeschlossen: Der Fonds kann Sicherheiten erwerben, „oder auf andere Weise absichern“. Hier ist also das gesamte Spektrum vom Kauf von „Schrottpapieren“ über die Garantie von Kurswerten bis hin zur Kreditierung der Finanzunternehmen denkbar. Auch hinsichtlich der Institutionen, die Adressat von solchen Rettungsaktionen werden, lässt das Gesetz nahezu alle Möglichkeiten offen. Schon der Begriff „Unternehmen des Finanzsektors“ ist bewusst unscharf gelassen und umschließt sowohl Banken als auch Versicherungsunternehmen, Hedgefonds, Risikokapitalgesellschaften und explizit die in der Krise in Verruf geratenen Zweckgesellschaften (Ausgenommen sind alle Unternehmen, die ihren Hauptsitz nicht in Deutschland haben.).

Darüber hinaus ist eine nicht unerhebliche Änderung der Insolvenzordnung mit inbegriffen. Hieß es bislang: „Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt. Bei der Bewertung des Vermögens des Schuldners ist jedoch die Fortführung des Unternehmens zugrunde zu legen, wenn diese nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich ist.“ (§ 19 InsO (2)), so heißt es nun: „Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt, es sei denn, die Fortführung des Unternehmens ist nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich.“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 13). Das heißt, ein Unternehmen ist per Definition nicht überschuldet, solange seine Fortführung (auch mit Staatsunterstützung) wahrscheinlich ist. Die eigentliche Relation von Schulden zu Vermögen – bei der bislang das Vermögen als Spekulation auf den weiteren Geschäftsgang aufgefasst wurde – hat sich also verändert in ein Verhältnis von Schulden zu politischem Willen.

Diese Beispiele machen deutlich, dass die Finanzmarkttretter die Kompetenzen des Staates in der Krise massiv ausgeweitet haben. Während im Zuge der Finanzmarktregulierung darauf vertraut wurde, dass die Unternehmen aus eigenem Interesse die richtigen Entscheidungen treffen werden, werden nun immer mehr Bereiche zum Gegenstand einer genuin politischen Entscheidung. Dabei geht die Neuverteilung der Kompetenzen so weit, dass viele Geschäftspraktiken, die bislang gegolten haben, künftig unter einem generellen politischen Vorbehalt stehen. Gleichzeitig wird aber keine „Sozialisierung“ der Wirtschaft angestrebt. Die Eingriffe haben zwar von ihrem Umfang durchaus die Potenz, das Verhältnis von Wirtschaft und Staat grundlegend zu affizieren. Es wird aber sehr deutlich, dass dies nicht die Intention ist. Vielmehr geht es darum, die Rettungsaktionen möglichst effizient gestalten zu können und den politischen Handlungsspielraum zu er-

weiter. Das Ideal bleibt aber, dass dieser Eingriff nicht nötig wird oder aber zumindest die Ausnahme bleibt. Dies wird insbesondere an der Darstellung des Finanzbedarfs deutlich. Hierzu heißt es erstens:

„Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für den Fonds Garantien bis zur Höhe von 400 Milliarden Euro [...] zu übernehmen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 5, §7/ 1). Gleichzeitig wird, wie oben beschrieben, auf den Effekt gesetzt, dass das Ausprechen einer Garantie den Eintritt des Schadenfalls verhindert. Denn in §9 heißt es dann weiter: „Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für den Fonds zur Deckung von Aufwendungen und von Maßnahmen [...] Kredite bis zur Höhe von 70 Milliarden Euro aufzunehmen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 6, §9/1). Die Summe, über die der Fonds im Zweifelsfall also tatsächlich verfügt, ist wesentlich geringer als die Obergrenze, die sein Aktionsvolumen beschränkt. Auch hier zeigt sich also, dass die Finanzmarktretter umfassende Eingriffe in die Wirtschaft (immerhin im Umfang von beinahe 19% des BIP von 2008) ermöglichen, diese Option aber eigentlich gar nicht wahrnehmen wollen. Die Kosten, die tatsächlich entstehen, fallen in der Kalkulation der Finanzmarktretter zunächst ganz unter den Tisch. In der Präambel des Entwurfs heißt es lapidar: „Zunächst entstehen keine Haushaltsausgaben. Die Kreditaufnahme zur Refinanzierung des Fonds führt zu einer höheren Verschuldung. Da der Fonds Beteiligungen an Unternehmen des Finanzsektors erwerben kann und Garantieprämien erhebt, dürften die Belastungen der öffentlichen Haushalte begrenzt bleiben“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 1). Auch weitergehende Folgen dieser Verschuldung (wie z.B. Inflation) werden als unwahrscheinlich abgetan. „Die begrenzte Erhöhung der Kreditaufnahme für den Fonds hat keinen spürbaren Zinseffekt. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere die Verbraucherpreise, sind nicht zu erwarten“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 2).

Im Verantwortungskursstrang führt diese Politisierung der Finanzmärkte zu einem klaren Kompetenzverlust der Anleger, Aktionäre und Manager. So ist ein „Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an sowie Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds“ enthalten (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 9-12), dass die Rechte der Aktionäre dahingehend einschränkt, dass alle Maßnahmen, die durch den Fonds getroffen werden, direkt und alleinig mit den Vorständen der AGs vereinbart werden, auch hinsichtlich der Bedingungen für staatliche Hilfe und der Veränderung der Eigentümerstruktur (Aufnahme neuen Eigenkapitals, etc.). Die „Grundrechte“ der Aktionäre werden also im Falle einer staatlichen Intervention de facto übergangen. Darüber hinaus kann die Regierung unter anderem über die Gehälter von Managern entscheiden, deren Unternehmen Hilfen in Anspruch nehmen (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 5, §10, 2).

Besonders deutlich wird die Handschrift der Finanzmarktretter in Bezug auf den Kontrolldiskursstrang. Im Gesetzentwurf sind im Prinzip keinerlei Kontrollen vorgesehen. An allen entscheidenden Stellen wird die volle und alleinige Verantwortung dem Bundesfinanzministerium übertragen. So heißt es: „Das Bundesministerium der Finanzen entscheidet über die Übernahme und Veräußerung von Beteiligungen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 4). Selbst die Verwendung der enormen Mittel des Fonds unterliegt dem „pflichtgemäßen Ermessen“ des Finanzministeriums. „Über vom Fonds [...] vorzunehmende Stabilisierungsmaßnahmen entscheidet das Bundesministerium der Finanzen auf Antrag des Unternehmens des Finanzsektors nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Bedeutung des jeweils von der Stabilisierungsmaßnahme erfassten Unternehmens des Finanzsektors für die Finanzmarktstabilität, der Dringlichkeit und des

Grundsatzes des möglichst effektiven und wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel des Fonds“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 4).

Besonders heikel dabei ist, dass auch keine späteren demokratischen Kontrollen eingeplant sind. Stattdessen soll im Gesetzentwurf das konkrete Vorgehen der Finanzmarktrechtung durch Rechtsverordnungen erfolgen. „Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung [...] nähere Bestimmungen erlassen über die von den begünstigten Unternehmen des Finanzsektors zu erfüllenden Anforderungen an die geschäftspolitische Ausrichtung, bei Kreditinstituten insbesondere die Versorgung kleiner und mittlerer Unternehmen mit Kredit, und die Nachhaltigkeit des verfolgten Geschäftsmodells, die Verwendung der aufgenommenen Mittel, die Vergütung ihrer Organe, Angestellten und wesentlichen Erfüllungsgehilfen, die Eigenmittelausstattung, die Ausschüttung von Dividenden, den Zeitraum, innerhalb dessen diese Anforderungen zu erfüllen sind“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 6f., §7, 2). Einzig eine Übertragung der Entscheidungskompetenz auf die Bundesbank wurde im Gesetzentwurf integriert, jedoch ebenfalls auf dem Weg der Rechtsverordnung und unter der Rechts- und Fachaufsicht des Finanzministers. „Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung [...] der Deutschen Bundesbank die Entscheidung über Maßnahmen nach diesem Gesetz und die Verwaltung des Fonds übertragen. Insoweit unterliegt die Deutsche Bundesbank der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen“ (*Deutscher Bundestag* 2008, S. 4). Angesichts dieser Machtfülle, die dem Finanzministerium bei der Finanzmarktrechtung zugestanden werden sollte, ist die polemische Rede von einem „Ermächtigungsgesetz“ durchaus nachvollziehbar (*Blechsmidt* u.a. 2008, S. 3).

In den Debatten im Bundestag werden dann die Finanzmarktrechter aktiv, um den Gesetzentwurf zu verteidigen. So beginnt Bundeskanzlerin Merkel die Bundestagssitzung am 15. Oktober mit einer Regierungserklärung, in der sie versucht, das Gesetz von Beginn an in den Kontext einer neuen (weltweiten) Finanzmarktverfassung zu stellen (*Merkel* 2008, S. 19349-19351). Steinbrück betont hingegen in der Debatte den Verantwortungsdiskursstrang: „Der Staat musste in dieser Situation handeln [...]. Wenn es auf den Weltfinanzmärkten brennt [...] dann muss gelöscht werden, auch wenn es sich um Brandstiftung handelt. Anschließend müssen die Brandstifter aber daran gehindert werden, so etwas wieder zu tun“ (*Steinbrück* 2008, S. 19355). Die Ausführungen von Nina Hauer zum Verantwortungsdiskursstrang machen deutlich, dass das Finanzministerium sehr konkrete Vorstellungen hatte, wie das Gesetz nachher wirken soll: „Wir haben konkrete Punkte in das Gesetz hineingeschrieben: Die Gehälter von denjenigen, die sich entschieden haben, Hilfe in Anspruch zu nehmen, werden begrenzt. Die sehr ausufernden Bonuszahlungen werden beendet. Es gibt keine Dividendenausschüttung – übrigens auch nicht für die anderen Eigentümer“ (*Hauer* 2008, S. 19374).

5.3 Der Haushaltsausschuss als Gegenmacht

Obwohl es Änderungsanträge und Kritik von allen Seiten gab, wurde der Gesetzentwurf weder durch das Parlament im engeren Sinne noch durch den Bundesrat⁷ maßgeblich verändert. Die einzige wirksame Korrektur fand auf der Ebene des Haushaltsausschusses statt,⁸ der dem Bundestag dann einen Änderungsentwurf präsentierte, der schließlich ohne weitere gravierende Änderungen im Bundestag und im Bundesrat verabschiedet wurde.

Die wichtigste Änderung besteht in der Einführung eines Kontrollgremiums, wodurch der SoFFin nicht nur dem Finanzministerium, sondern eben auch dem Haushaltsausschuss gegenüber rechenschaftspflichtig wird.

In §10a des Änderungsantrags heißt es:

„(1) Der Deutsche Bundestag wählt für die Dauer einer Legislaturperiode ein Gremium, das aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses besteht. Das Gremium wird dem Haushaltsausschuss zugeordnet und hat neun Mitglieder. Der Deutsche Bundestag bestimmt die Zusammensetzung und die Arbeitsweise. Das Gremium beendet seine Tätigkeit mit der Auflösung des Fonds.

(2) Das Gremium wird vom Bundesministerium der Finanzen über alle den Fonds betreffenden Fragen unterrichtet. Es ist befugt, Mitglieder des Lenkungsausschusses und Leitungsausschusses zu laden. Das Gremium berät ferner über grundsätzliche und strategische Fragen und langfristige Entwicklungen der Finanzmarktpolitik.

(3) Das Gremium tagt geheim. Die Mitglieder des Gremiums sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind. Dies gilt für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Sitzungen“ (*Deutscher Bundesrat* 2009, S. 5f.).

Zudem wird das Finanzministerium verpflichtet, den Haushaltsausschuss über den Fonds betreffende Maßnahmen umgehend zu informieren (*Deutscher Bundesrat* 2009, S. 4-7).

Die zweite wichtige Änderung besteht in der Einführung der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA), die den SoFFin organisatorisch und rechtlich von der Bundesbank trennt.

„Die Anstalt nimmt die ihr auf der Grundlage dieses Gesetzes übertragenen Aufgaben im Namen des Fonds wahr. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen. [...] Die Anstalt wird von einem Leitungsausschuss geleitet, der aus drei Mitgliedern besteht, die vom Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank ernannt werden“ (*Deutscher Bundesrat* 2009, S. 3, §3a).

Bezieht man diese Änderungen auf die drei untersuchten Diskursstränge, so lässt sich feststellen, dass im Staat-Markt-Diskursstrang nur eine sehr indirekte Abschwächung des ursprünglichen Entwurfs stattfindet. Denn die FMSA schützt die Unabhängigkeit der Bundesbank, hat aber auf die eigentlichen Rettungsaktionen und die sich daraus ergebende Verschiebung von Politik und Ökonomie keinen Einfluss. Der Verantwortungsdiskursstrang bleibt durch die Änderungen unberührt. Hier hat sich also die Position der Finanzmarktreter vollständig durchgesetzt. Im Kontrolldiskursstrang hingegen hat es deutliche Änderungen gegeben. Allerdings bleibt es bei einer Berichtspflicht, so dass das Policy-Ergebnis am ehesten mit dem DP III/b in Einklang zu bringen ist.

Tabelle 2: Berichterstatte im Haushaltsausschuss

Name	Partei	Diskursive Positionen			Diskursive Koalition
		I Staat-Markt	II Verantwortung	III Kontrolle	
Alexander Bonde	Grüne	b	b	d	strenge liberale Kontrolleure
Otto Fricke	FDP	b	c	c	unklar
Steffen Kampeter	CDU	c	c	c	demokratische Kontrolleure
Carsten Schneider	SPD	c	c	c	demokratische Kontrolleure
Gesine Löttsch	Linke	d	d	c	linke Staatsintervenisten
DP der Finanzmarktreter		c	c	a	

Dieser Policy-Inhalt lässt sich aus den DP der Schlüsselfiguren im Haushaltsausschuss erklären.⁹

Im Staat-Markt-Diskursstrang teilen die *demokratischen Kontrolleure* Kampeter und Schneider die Auffassung der *Finanzmarktreter*. Bonde (*strenge liberale Kontrolleure*) und Fricke geht die Verschiebung hin zu mehr Staat zu weit, wohingegen Löttsch (*linke Staatsintervenisten*) in ihrer Position über den Vorschlag hinausgeht. In diesem Diskursstrang gibt es daher im Haushaltsausschuss keine Mehrheit für eine Änderung des Gesetzentwurfs, obwohl es überwiegend Kritik gibt. Dass sich Bonde und Fricke immerhin im Hinblick auf die FMSA durchsetzen konnten, liegt vermutlich daran, dass sie „Unterstützung“ von den *Bankern* erhalten haben. Denn offensichtlich war die Eingliederung des SoFFin auch bei der Bundesbank ein Streitpunkt zwischen Weber (*Finanzmarktreter*) und Zeitler (*Banker*).

Die im politischen Eiltempo gestrickte neue Sonderbehörde hatte für Zoff gesorgt. Die Bundesbank fürchtete um ihre Unabhängigkeit, wenn sie den Fonds unter Aufsicht des Bundesfinanzministeriums verwaltet. ‚Wir haben im Gesetzentwurf die Passage sofort gestrichen‘, heißt es bei der Bundesbank. Abgeordnete berichten dagegen, Bundesbankpräsident Axel Weber sei zunächst von dem Plan angetan gewesen, seine Behörde um den neuen Notdienst für das Bankensystem aufzuwerten. Erst sein Vorstand und vor allem Vize Franz-Christoph Zeitler (CSU) hätten ihn gedrängt, den Fonds nicht komplett unter das Bundesbankdach zu holen und die Notenbank damit der Einmischung der Regierung auszusetzen (Einecke 2008, S. 28).

Im Verantwortungsdiskursstrang wiederholt sich im Prinzip das gleiche Bild. Einziger Unterschied ist, dass hier auch Fricke die Position der *Finanzmarktreter* übernimmt. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass es in diesem Diskursstrang zu keinerlei Veränderungen am Gesetzentwurf kommt.

Im Kontrolldiskursstrang sieht das Bild jedoch völlig anders aus. Hier weichen alle Akteure deutlich von den *Finanzmarktretern* ab, die Kontrollmechanismen als Behinderung der nötigen Rettung auffassen. Fricke, Kampeter, Schneider und Löttsch bestehen auch in der Krise auf die Wahrung der demokratischen Kontrollinstanzen. Bonde sieht in der Krise sogar einen Anlass, demokratische Kontrolle auszuweiten. Alle Akteure des Haushaltsausschusses konnten sich also auf eine gemeinsame Kritik am Gesetzentwurf verständigen. Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz konnte deshalb nur verabschiedet werden, wenn die *Finanzmarktreter* im Kontrolldiskursstrang zu Zugeständnissen bereit sind.

6. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich der Inhalt des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes und die durch den Haushaltsausschuss erwirkten Änderungen aus den DP der beteiligten Akteure erklären lassen. Damit bestätigt sich auch die These, dass die *Finanzmarktrettung* als eigenständiges Policy-Subsystem gelten kann, das sich von der *Finanzmarktregulierung* unterscheidet. Die entscheidende Konfliktlinie besteht nicht mehr in der Frage der Zentralisierung der Kompetenzen, sondern in der Kontrolle der Kontrolleure. Anstelle des Konfliktes mit der „Frankfurt-Koalition“ auf der einen und den Länderinteressen und der Bundesbank auf der anderen Seite, haben wir es nun mit einer Auseinandersetzung zwischen den Finanzmarktretern und den unterschiedlichen Kontrolleuren zu tun. Die Großbanken verlieren durch diese Konstellation massiv an politischem Einfluss. Daraus jedoch auf einen Rückgewinn staatlicher Steuerungsfähigkeit zu schließen wäre sicherlich falsch, da sich bereits die herausragende politische Stellung der „Frank-

furt-Koalition“ der Unterstützung durch das Finanzministerium verdankte. Die Krise hat aber – das lässt sich am Finanzmarktstabilisierungsgesetz studieren – zu einer deutlichen Verschiebung hin zur sozialen Dimension der Finanzmarktrettung bei den politischen Entscheidungsträgern geführt.

Auch andere Aspekte der Finanzmarktrettung in Deutschland, wie z.B. das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz, oder die „Rettung“ von Unternehmen wie Opel werden sich auf Basis der hier benutzten Daten analysieren lassen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Diskurskoalitionen nur unter bestimmten Rahmenbedingungen zum Tragen kommen können. Insbesondere die Institutionen, in denen die Entscheidungen getroffen werden, sind hier zu berücksichtigen. So ist die Wirksamkeit der Akteure im Haushaltsausschuss nicht durch ihre Diskurspositionen gegeben, sondern hängt vorerst an der besonderen Stellung dieses Gremiums. Darüber hinaus geben die DP keine Auskunft über die Details der Gestaltung von Politiken. So ließ sich zwar feststellen, dass die *Finanzmarktreter* sich im Kontrolldiskursstrang bewegen mussten, die konkrete Gestaltung des Kontrollausschusses ist damit jedoch nicht determiniert.

Betrachtet man auf dieser Basis die Gesamtheit der untersuchten Koalitionen, so lässt sich festhalten, dass die *Finanzmarktreter* besonders dann die maßgebliche Koalition sein werden, wenn sie in Bezug auf den Diskursstrang „Kontrolle“ einen Kompromiss mit den *demokratischen Kontrolleuren* erreichen können. Denn im Staat-Markt-Diskursstrang und im Verantwortungsdiskursstrang trennt diese beiden Koalitionen nichts.

Um zum effektiven Gegenspieler der *Finanzmarktreter* zu werden, müssten *Banker*, *Wirtschaftsliberale* und (*strenge*) *liberale Kontrolleure* kooperieren. Weitere Voraussetzung für eine faktische politische Bedeutung dieser Gruppe wäre aber vermutlich eine personelle Umorientierung innerhalb der Union, die derzeit nicht absehbar ist.

Für die nahe Zukunft ist daher im Subsystem der Finanzmarktrettung am ehesten von Kontinuität auszugehen, die durch Personen wie Merkel, Weidmann, Schäuble und Assmussen (der als Staatssekretär im Finanzministerium geblieben ist) garantiert scheint.

Anmerkungen

- 1 An dieser Stelle sei Johanna Kuhlmann und David Knollmann für ihre Unterstützung bei der Recherche gedankt.
- 2 Mein Dank gilt an dieser Stelle den Herausgeberinnen Anke Hassel und Susanne Lütz, die mich ermunterten, die Eigenständigkeit des methodischen Ansatzes in den Vordergrund zu stellen und Frank Nullmeier, der den Begriff „Diskurskoalitionen“ einbrachte.
- 3 Grundlage für die Identifizierung der ersten Akteure bildet dabei eine Datenbankabfrage der Metadatenbank WISO (<http://www.wiso-net.de>) mit den Suchbegriffen ((Finanzmarkt AND Rettung) OR (Finanzkrise AND Rettung)), die 386 Treffer im Untersuchungszeitraum ergab. Über die Frage: „Wer war am Politikprozess der Finanzmarktrettung beteiligt oder versuchte, Einfluss zu nehmen?“, konnten zunächst 26 relevante Akteure identifiziert werden. In einem zweiten Schritt wurden nun alle Artikel der Tageszeitungen Süddeutsche Zeitung (SZ) und Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) im Zeitraum von August 2008 bis September 2009 nach diesen Akteuren durchsucht. Bei prominenten Akteuren, wie Bundeskanzlerin Merkel oder Ministerpräsident Oettinger, wurde die Suche durch (NAME AND (Finanz* OR Krise)) ergänzt. Zusätzlich wurden die so identifizierten Artikel nach weiteren relevanten Akteuren durchsucht, die dann ebenfalls in die Suchanfrage eingingen. Durch diese Kombination von Beteiligungsanalyse und „Schneeballsystem“ konnten letztlich 73 Akteure identifiziert werden.
- 4 Die Zitate in den untersuchten Zeitungsartikeln, die für die Codierung eine besondere Relevanz aufwiesen, wurden als Dossiers für die einzelnen Akteure zusammengestellt. Dadurch reduziert sich die Datenmenge, auf der die Untersuchung letzten Endes beruht, auf ca. 180 Seiten Text. Zudem wurde für jede

Koalition exemplarisch die Kodierung der diskursiven Positionen eines entscheidenden Akteurs ausführlich dargelegt. Zusätzlich wurde eine Kontrollvariable generiert, die die ermittelten Koalitionen mit Berichten über tatsächliche Konflikte und Kooperationen abgleicht. Die Kontrollvariable bestätigt überwiegend die hier vorgenommene Unterteilung, weist aber auch auf mögliche Schwachstellen hin. Der Autor stellt die Dossiers, den Anhang und die Auswertung der Kontrollvariable gerne für die Überprüfung oder weitere Bearbeitung zur Verfügung.

- 5 „Nach dem deutschen Sicherungsmodell sind [...] Spareinlagen bei den Mitgliedsbanken des Einlagensicherungsfonds bis zu 30% des haftenden Eigenkapitals abgesichert [...]. Faktisch bedeutet dies einen praktisch vollständigen Schutz der Einlagen [...]. Finanziert werden die Fonds durch eine Mitgliederumlage, die zwischen 0,3 Promille (Bundesverband privater Banken) und 0,5 Prozent (Bundesverband der Volks- und Raiffeisenbanken) des Kundenkreditvolumens beträgt. In aller Regel entfällt die jährliche Umlage, wenn die Hälfte des Fondsvolumens erreicht ist“ (*Lütz* 2003, S. 156f.).
- 6 „Die deutsche Tochter der Investmentbank ist der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken mit einer Deckungssumme in dieser Höhe angeschlossen. Ob sich die sechs Mrd. Euro Belastung für den Fonds noch reduzieren, hängt davon ab, ob sich Teile der deutschen Lehman-Tochtergesellschaft verwerten lassen. Gelingt das nicht, müssten die dem Rettungsfonds angeschlossenen deutschen Geldinstitute womöglich Kapital nachschießen. Denn nach Angaben des Bundesfinanzministeriums beträgt das Volumen des Einlagensicherungsfonds etwa 4,6 Mrd. Euro. Der bislang größte Schaden für den Fonds fiel bei der Fast-Pleite der Schmidt-Bank im Jahr 2002 mit 1,3 Mrd. Euro an. Mit 950 Mill. Euro sprang der Fonds zudem ein, als ein Rettungspaket für die Mittelstandsbank IKB geschnürt wurde. Und im April 2008 musste der Fonds beim Auffangen der Düsseldorfer Hypothekenbank helfen. [...] Der BdB wollte auf Anfrage die Schadensumme im Fall Lehman über sechs Mrd. Euro weder bestätigen noch dementieren. Die gesamten Verbindlichkeiten der deutschen Lehman-Tochter belaufen sich nach Informationen aus Finanzkreisen sogar auf 14,3 Mrd. Euro“ (*Handelsblatt* 080917).
- 7 Die Änderungsanliegen des Bundesrates bezogen sich auf die Verteilung der Garantien zwischen Bund und Ländern, wobei die Länder hauptsächlich die Garantien für die Landesbanken berücksichtigt sehen wollten.
- 8 „In Deutschland [...] haben die Ausschüsse eine sehr starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren. So werden Gesetzentwürfe nach der Ausschusstufe grundsätzlich in der vom Ausschuss verabschiedeten Form in die zweite oder dritte Lesung des Parlamentes gegeben, anstatt Änderungsanträge der Ausschüsse nur an die Regierungsvorlage anzuhängen, wie das unter anderem in der Schweiz oder Österreich gehandhabt wird“ (*Schnapp* 2004, S. 39).
- 9 Tabelle 1 enthält auch die DP der Personen Fromme (Mitglied des Haushaltsausschusses), Dautenberg, Hauer, Meister, Rupprecht und Poß (Vertreter im Haushaltsausschuss). Diese DP bestätigen die hier getroffenen Schlussfolgerungen. Da die Liste der Mitglieder des Haushaltsausschusses damit jedoch unvollständig bleibt, wurde auf die Einbeziehung dieser Personen verzichtet und sich auf die Berichterstatter der Fraktionen beschränkt.

Literatur

- Berner, Frank/Leisering, Lutz/Buhr, Petra*, 2009: Innenansichten eines Wohlfahrtsmarkts – Strukturwandel der privaten Altersvorsorge und die Ordnungsvorstellungen der Anbieter, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 61, S. 56-89.
- Blechschmidt, Peter/Bohsem, Guido/Braun, Stefan* u.a., 2008: Das Gesetz der Geschwindigkeit, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.10.2008, S. 3.
- Bohsem, Guido/Hulverscheidt, Claus/Schäfer Ulrich*, 2009: Die Nacht, in der es um Deutschlands Banken ging, in: *Süddeutsche Zeitung*, 07.07.2009, S. 18.
- Büschemann, Karl-Heinz*, 2009: Wenn der Staat in die Gehälter eingreift – Die große Koalition verabschiedet ein Gesetz zur Beschränkung der Managerbezüge und brüskiert damit die eigentlich zuständige Regierungskommission, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.06.2009, S. 18.
- Deutscher Bundesrat*, 2009: Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Drucksache 16/10600) – Drucksache 16/10651.

- Deutscher Bundestag*, 2008: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) – Drucksache 16/10600.
- Einecke, Helga*, 2008: Streng geheim, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.10.2008, S. 28.
- Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard*, 2008: Einführung in die Konzeption des Strategietools für politische Reformprozesse (SPR), in: *Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard* (Hrsg.), *Politische Reformprozesse in der Analyse – Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Hauer, Nina*, 2008: Redebeitrag zum FMStG, in: *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags*, 16/182, S. 19373-19374.
- Hesse, Martin/Kuhr, Daniela*, 2009: Apocalypse am Montagmorgen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 31.06.2009, S. 24.
- Hulverscheidt, Claus*, 2009: Schwerste Haushaltskrise seit 60 Jahren – Finanzminister Steinbrück legt Etat mit Rekordverschuldung vor / Linke: Diese Zeitbombe wird in die Luft gehen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 25.06.2009, S. 5.
- Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A.*, 1993: Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents, in: *Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.* (Hrsg.), *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colo.: Westview Press, S. 237-256.
- Lafontaine, Oskar*, 2008: „Investmentbanker sind kriminell“ – im Gespräch mit Daniel Brössler und Alexander Hagelüken, in: *Süddeutsche Zeitung*, 04.10.2008, S. 27.
- Lütz, Susanne*, 2003: Finanzmarktregulierung: Globalisierung und der regulative Umbau des „Modell Deutschland“, in: *Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan* (Hrsg.), *Regulative Politik – Zählungen von Markt und Technik*, Opladen: Leske + Budrich, S. 103-170.
- mas.*, 2009: Das Wächtergremium, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.02.2009, S. 14.
- Merkel, Angela*, 2008: Regierungserklärung zum FMStG, in: *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags*, 16/182, S. 19349-19351.
- Merkel, Angela/Sarkozy, Nicolas*, 2008: Der Aufschwung kann nicht warten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.11.2008, S. 8.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M.*, 2007: The Advocacy Coalition Framework – Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the policy process*, Boulder, Colo.: Westview Press, S. 189-220.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Graue Eminenz oder loyale Diener? – Regierungsbükratien in politischen Gestaltungsprozessen, in: *Forschungsjournal NSB*, 17/3, S. 36-42.
- Solms, Hermann Otto*, 2009: Gelegenheit macht Freiheitsdiebe, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 02.11.2009, S. 13.
- Steinbrück, Peer*, 2008: Redebeitrag zum FMStG, in: *Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags*, 16/182, S. 19354-19358.
- Steinbrück, Peer*, 2009: „Jeden Tag brennt es an einer anderen Ecke“ – Im Gespräch mit G. Bohsem, S. Höll und C. Hulverscheidt, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.05.2009, S. 7.

Anschrift des Autors:

Dr. Simon Hegelich, Lernendes Netzwerk der geistes- und sozialwissenschaftlichen Graduiertenschulen, Georgskommende 14, 48143 Münster
E-Mail: Simon.Hegelich@uni-muenster.de