



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2019

Alexander Berger

**Die Europäisierung der
Finanzaufsicht
Weshalb die deutsche Aufsicht
zum Zeitpunkt der Einführung
von Basel III ihre Chance ihre
Unabhängigkeit zu bewahren
nicht ergriff, sondern sich
konform zum ESFS verhielt.**

Masterarbeit bei
Prof. Dr. Klaus H. Goetz
2019

Abstract:

In Folge der Finanz- und Eurokrise veränderte sich der institutionelle Rahmen der Finanzaufsicht in der EU tiefgreifend. Dieser Wandel fällt zeitlich mit der international vereinbarten Reform der Eigenkapitalvorschriften im Basel-System zusammen. Diese Arbeit verfolgt den Prozess der Einführung von Basel III durch die CRR/CRD IV in der EU und bearbeitet dabei die Besonderheiten des gesamteuropäischen Aufsichtsrahmens ESFS und des SSM, der Bankenaufsicht der Eurozone durch die EZB. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Frage wie sich die bereits bestehende nationale Aufsicht an diesen Wandel anpassen konnten und wie sich der institutionelle Wandel in der EU auf die nationale Ebene der Mitgliedsstaaten auswirkt.

Diese Forschung erklärt den Wandel hin zur CRR/CRD IV mittels der Theorie der Pfadabhängigkeit und prüft diese durch der Methode des Process Tracing. Analysiert werden sowohl die internationale, die europäische und auch die nationale Ebene. Der Fokus liegt dabei auf letzterer.

Keywords:

Finanzkrise; ESFS; SSM; Basel III; EZB; Deutsche Bundesbank; BaFin; Eigenkapital; Process Tracing; Pfadabhängigkeit; unitary level-of-playing field;

Inhalt

I Abkürzungsverzeichnis.....	4
II Abbildungsverzeichnis.....	6
III Tabellenverzeichnis.....	6
IV Die Europäisierung der Finanzaufsicht.....	7
1 Einleitung.....	7
2 Analytischer Rahmen.....	13
2.1 Der Historische Institutionalismus.....	14
2.2 Das Konzept der Pfadabhängigkeit.....	14
2.3 Radikaler und inkrementeller Wandel.....	16
2.4 Die Methode des Outcome-explaining Process Tracing.....	18
2.5 Hypthesentests nach Mahoney.....	19
2.6 Zum Begriff „Europäisierung“.....	20
2.7 Die Unterscheidung von Fit und Misfit.....	21
3 Der Fall der Europäisierung der Bankenregulierung.....	23
3.1 Die Globale Finanzkrise.....	24
3.1.1 Weltweite politische Folgen.....	25
3.1.2 Europäische Folgen.....	28
3.2 Die Euro-Krise.....	29
3.2.1 Das ESFS.....	33
3.2.2 Aufsichtsrechtliche Integration.....	38
3.2.3 Ökonomischer Wandel.....	41
3.3 Das ESFS in Deutschland.....	44
3.4 Zwischenfazit.....	47
4 Der Pfad zur Einführung stärkerer Eigenkapitalvorschriften.....	49
4.1 Die Akteure.....	50
4.2 Der Trigger.....	55
4.3 Die Scope Conditions.....	56

4.4 Der Causal Mechanism.....	59
4.4.1 Hohe Fixkosten.....	60
4.4.2 Lerneffekte.....	62
4.4.3 Koordinationseffekte.....	62
4.4.4 Adaptive Erwartungen.....	65
4.5 Der Outcome.....	69
5 Fazit: Der Pfad von Basel III zur CRR/CRD IV.....	77
V Literaturverzeichnis.....	79
VI Anhang.....	96
1 Grafik zum Prozesses der Europäisierung der Finanzaufsicht.....	97
2 Abgleich der von int. und EU Institutionen als systemrelevant erachteten Banken	98
3 Transkript des Interviews in der BuBa	102
4 Mailverkehr mit Herrn Jäger vom BdB.....	114

I Abkürzungsverzeichnis

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BdB	Bundesverband deutscher Banken
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
BuBa	Bundesbank
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CET1	Common equity: Kernkapital
CM	Causal Mechanism
CRD	Capital Requirement Directive
CRR	Capital Requirement Regulation
EBA	European Banking Authority
Ecofin	Economic and Financial Affairs Council
EFSF	European Financial Stability Facility
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EK	Eigenkapital
EP	Europäisches Parlament
ESA	European Supervisory Agency
ESFS	European System of Financial Supervision
ESM	European Stability Mechanism
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
EZB	Europäische Zentralbank
FK	Fremdkapital
FMSA	Finanzmarktstabilisierungsanstalt
FSB	Financial Stability Board
GIIPS	Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien
HI	Historischer Institutionalismus
IO	Internationale Organisation
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
IR	Increasing Returns
IWF	Internationaler Währungsfonds
JST	Joint Supervisory Teams

KI	Kreditinstitut
KOM	Kommission
MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MiFIR	Markets in Financial Instruments Regulation
NCA	National Competent Authority
NZB	Nationale Zentralbank
PT	Process Tracing
SoFFin	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung
SolvV	Solvabilitätsverordnung
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
T	Trigger

II Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abstrakte Darstellung der Process Tracing Methode.....	20
Abbildung 2: Europäisierung im politischen Prozess.....	22
Abbildung 3: Anzahl systemrelevanter Banken.....	27
Abbildung 4: Die europäische und die nationale Ebene im ESFS.....	39
Abbildung 5: Die Zuständigkeiten der europäischen Aufsichtsbehörden.....	40
Abbildung 6: Anteil der Bilanzsumme ausgewählter Zentralbanken am weltweiten BIP.....	44
Abbildung 7: Erwartungen deutscher Banken bzgl. der Auswirkungen von Basel III.....	68

III Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Arten des inkrementellen Wandels.....	18
Tabelle 2: Auswahl relevanter EU Zuständigkeiten.....	25
Tabelle 3: Mitglieder der G20.....	31
Tabelle 4: Arten des Wandels im Prozess hin zur CRR/CRD IV.....	49
Tabelle 5: Das Aktionsmaß der EU-Finanzaufsicht in den vergangenen Krisen.....	51
Tabelle 6: Übersicht über die geführte Erhebung.....	55
Tabelle 7: Zusammenfassung der Analyse der IR des CM im Prozess der Europäisierung der Finanzaufsicht.....	70
Tabelle 8: Was die beiden Rechtsakte regeln.....	72
Tabelle 9: Das Aktionsmaß der EU-Finanzaufsicht in den vergangenen Krisen.....	75

IV Die Europäisierung der Finanzaufsicht

Weshalb die deutsche Aufsicht zum Zeitpunkt der Einführung von Basel III die Chance ihre Unabhängigkeit zu bewahren nicht ergriff, sondern sich konform zum ESFS verhielt.

1 Einleitung

Die geeinte Wirtschaft der EU gehört zu den führenden ökonomischen Mächten der Welt und schon deshalb ist die EU eine einflussreiche Vertreterin ihrer Interessen. Häufig wird jedoch der europäische Einfluss durch die eigenen Mitgliedsstaaten und ihre innerstaatlichen Akteure gebremst. Eine Krisensituation kann allerdings dennoch dazu führen, dass die Europäische Integration nicht im Status Quo verweilt, sondern radikale politische Schritte vollzogen werden. Wie reagieren diese potentiellen Vetospieler auf solchen Wandel? Können sie ihn blockieren oder steuern? Die globalen Verwerfungen an den Finanzmärkten ab 2008 und die darauf folgende Euro-Krise verursachten einen europaweiten Umbau des Aufsichtsrahmens der Finanzmärkte und stellen einen solchen fundamentalen Wandel dar. So wurde in Konsequenz auf die Unruhen mit dem European System of Financial Supervision (ESFS) ein einheitlicher Rahmen für die Finanzaufsicht der EU geschaffen. Das ESFS (Rakić, Dražen; Dessimirova, EU Parlament: 2018) besteht aus dem makroprudentiellen¹ European Systemic Risk Board (ESRB) und drei mikroprudentiellen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Agency: ESA): Der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Agency: EBA), der europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority: EIO-PA) und der europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority: ESMA).

Von der wachsenden Unsicherheit an den globalen Finanzmärkten waren alle drei Sektoren betroffen. Die europäische Zuspitzung der Euro-Krise betraf aber besonders den Bankensektor. Da Banken zudem in ihrer Rolle als Intermediäre besonders im Stande sind, einer Krise über Sektorgrenzen hinweg Schlagkraft zu verleihen, liegen sie bis heute verstärkt im Fokus der Aufsicht. Dass Regierungen besonderes Augenmerk auf die Stabilität des gesamten Marktes legen, ist durch die Ansteckungsgefahr des miteinander verwobenen Sektors begründet

¹ Eine mikroprudenzielle Aufsicht achtet vorwiegend auf ihren Sektor, eine makroprudenzielle beachtet auch die Wechselwirkungen der Sektoren (Bundesministerium der Finanzen 2018).

(vgl. „contagion effect“ in Claessens und Forbes 2001: 3 ff.). Im Kerngeschäft der Banken, nämlich der Vermittlung von Kapital zwischen Kreditoren und Debitoren, liegt ihr Einfluss auf die übrige Wirtschaft begründet. Die Bank verleiht das Guthaben ihrer Debitoren an ihre Kreditoren und verdient an der Zinsdifferenz. Die Differenz entsteht aufgrund ihrer Tätigkeit der Losgrößen-, Fristen- und Risikotransformation (BIS 2015: 4). Würde eine Bank ausschließlich das Geld ihrer Anleger verleihen ohne Eigenmittel zu riskieren, würde der Anreiz zu riskanten und damit renditeträchtigen Geschäften steigen. Um Banken den Anreiz zu nehmen, das Kapital ihrer Anleger ohne Beachtung der Risiken zu verleihen, sind sie verpflichtet Kredite mit Eigenkapital (EK) zu hinterlegen. Dieser Einsatz soll der Bank somit den Anreiz zur bewussten Auswahl der Kreditnehmer geben und Fehlanreize mindern (Moral Hazard²; Brunnermeier 2009: 80 f.). Dieses moralische Risiko wird mittels der Haftung mit eigenen Mitteln gemindert (Rochet 2008: 71). Übersteigen die Verluste einer Bank, bspw. durch ausgefallene Kredite, ihr EK, so ist sie insolvent (Deutsche Bundesbank 2002: 41). Dieser Mechanismus wird allerdings kurz vor einer Bankeninsolvenz ausgehebelt. Einer Bank bietet sich in dieser Situation wenig Anreiz, ihre Kreditnehmer sorgfältig auszuwählen,³ da sie bei einem positiven Geschäftsausgang ihre Rendite erhöht sowie potentiell ihr Überleben sichern kann, sich im gegenteiligen Fall aber nichts an ihrer Ausgangslage ändert. Die spieltheoretische Bezeichnung des „Gambling for Resurrection“ umfasst dieses bewusst risikobehaftete Verhalten kurz vor der Insolvenz (Miller und Zhang 1999: 5).

Aufgrund der Schlüsselrolle von Banken und ihrer Interdependenz ist dieses Verhalten toxisch für die Gesamtwirtschaft, was die strengen Vorschriften für die Anrechnung von EK in der Kreditvergabe durch Banken erklärt. Da das EK kostspielig für Banken ist, haben sie ein gesteigertes Interesse an niedrigen EK Quoten. Kostspielig ist das EK aufgrund des höheren Risikos, das mit seiner Nachrangigkeit gegenüber dem Fremdkapital (FK) einhergeht: Im Fall ausgefallener Kredite muss zuerst das FK bedient werden, bevor EK-Geber (wie Aktionäre) ein Anrecht auf Auszahlung haben (Penacchi 1988: 381). Zusätzlich Risiken der Kreditvergabe für eine Bank sind das Adress- (Risiko, dass ein Kreditnehmer die Schulden nicht mehr tragen kann), das Markt- (wie Preisschwankungen) und das operationelle Risiko (Risiken außerhalb des üblichen Marktgeschehens wie mutwillige Schädigung durch eigene Mitarbeiter; BaFin 2012; BuBa 2018c).

2 Moral Hazard bedeutet, dass ein Auftragnehmer über mehr Informationen als der Auftraggeber verfügt und diesen Vorsprung deshalb ausnutzen kann um seinen persönlichen Nutzen zu maximieren (Erlei 2007).

3 Vgl. Prospect Theory (Traversky und Kahneman 1992);

Vor der vertieften Integration der Finanzmärkte in Folge der Finanzkrise 2008 oblag die Finanzaufsicht nationalen Institutionen⁴, wie der Deutschen Bundesbank (BuBa). In Folge der Globalen Finanzkrise 2008 wurde diese bis dato nationale Befugnis auf die europäische Ebene übertragen und die nationalen Institute sind mit der Umsetzung europäischer Richtlinien beauftragt. Dieser Wandel erklärt sich daraus, dass die EU auf ihrem Bankenmarkt Mindeststandards durchsetzen will, um zu verhindern, dass einzelne Mitglieder von einem stabilen europäischen Bankenmarkt profitieren, ohne ihren Banken eine hohe EK-Quote aufzubürden und so unilateral eigene Wege zu verfolgen. Denn zwar führen höhere EK-Vorschriften zu mehr Stabilität und vermitteln Glaubwürdigkeit, allerdings schränken sie die Kreditvergabe ein und verringern die Rendite der Banken. Da jeder Mitgliedsstaat von der Stabilität und der Glaubwürdigkeit des europäischen Bankenmarktes profitiert, seine nationalen Banken aber hierdurch hohe Kosten zu tragen haben, ist es für eine einzelne Regierung nutzenmaximierend hiervon abzuweichen und unilaterale Wege zu verfolgen, wie dem heimischen Banken großzügigere Vorschriften zu setzen (Trittbrettfahren, Dabrowski 2009: 15).

Der Mitgliedsstaat Deutschland ist hiervon nicht abgewichen, sondern unterstützt die EU Behörden vielmehr. Diese Divergenz führt zu folgender Forschungsfrage:

Q Wie erklärt sich vor dem Hintergrund der Finanz- und Eurokrise, dass Deutschland den gemeinsamen EU-Pfad in der Reform der EK-Quote folgt, statt die Situation mittels nationaler wirtschaftsfreundlicher Regulierung auszunutzen?

Die Finanzkrise, die mit der Insolvenz der US-Bank Lehmann Brothers Ltd. im Jahr 2008 ihren Anfang nahm (Helleiner 2011: 68), griff rasch auf europäische Institute über und bekam spätestens mit der Euro-Krise ab 2010 eine europäische Dimension (Gocaj und Meunier 2013: 239). Selbst von den Verwerfungen betroffen, hatte die Krise gravierende Folgen für die EU und ihre Wirtschaft, die zu einer tiefgreifenden Reform der Finanzaufsicht und eine Neuordnung der Aufsicht des gemeinsamen Wirtschaftsraums geführt haben. Die Projekte der Kapitalmarkt- und der Bankenunion machen dies deutlich (Rat der Europäischen Union 2018a, 2018b). Diese substituieren hierbei jedoch nicht bereits bestehende nationale Aufsichten, sondern ergänzen diese. Da die Krise weiterhin nachwirkt und aktuelle Policies somit immer noch von ihr beeinflusst werden, sind neue europäische Gesetzesinitiativen der Finanzpolitik

⁴ “Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change” (North 2009: 3).

nach wie vor von dem Verlangen den Finanzstandort der EU zu stabilisieren geprägt, was dem Forschungsvorhaben Aktualität und Relevanz verleiht.

Diese Arbeit bietet neben dem Einblick in die neue Architektur der europäischen Finanzaufsicht einen Mehrwert gegenüber bisherigen Schriften zu diesem Gebiet, da sie die theoretischen Erklärung – basierend auf dem Konzept der Pfadabhängigkeit aus dem Historischen Institutionalismus – mit Interviews mit Gesprächspartnern aus der nationalen Aufsicht (Deutsche Bundesbank) und der nationalen privatwirtschaftlichen Interessenvertretung (Bundesverband deutscher Banken: BdB) ergänzt. Diese Interviews sollen zu Informationen führen, die über die bisherige Literatur hinausgehen. Durch diese Variation der Gesprächspartner (Triangulation of sources) soll gewährleistet werden, dass einzelne Sichtweisen die Ergebnisse nicht verzerren. Die variantenreichen nationalen Sichtweisen sind zwar gut erforscht (u.a. Scott 2016; Howarth und Quaglia 2016; Hardie und Macartney 2016), weiterhin offen ist aber der Blick auf die Mikroebene unterhalb zwischenstaatlicher Debatten in der EU. Diese Arbeit beabsichtigt diese Lücke zu schließen. Dabei wird sich diese Arbeit auf die nationalen Aufsichtsinstitute konzentrieren, da diese das Bindeglied zwischen Politik und privater Wirtschaft darstellen. Der untersuchte Fall ist zudem bedeutend, da er zeigt wie sich die gefährliche Verschiebung von Risiken zwischen Staaten und Banken nach der Finanzkrise in der EU fortsetzte. Die wechselseitige Finanzierung der beiden Parteien (Staaten retten Banken mit Geld, welches sie in ihren heimischen Bankenmarkt anlegen und die so unterstützten Banken investieren wiederum vorrangig in Staatsanleihen ihres Heimatmarktes) hat häufig eine Verschleppung von Reformen zu Folge. Angel Gurría, Generalsekretär der OECD, erklärt dieses Wechselspiel folgendermaßen:

„[I]n the private sector first and now in the government sector. The first leg of the crisis saw private debt insolvency dealt with by transferring much of it onto the public balance sheet. With public solvency now being questioned by the markets, the room to keep putting things onto the “pay later” bill has diminished“ (Gurría 2012 : 2).

Die Abhängigkeit vom Bankenmarkt erstreckt sich in der EU nicht nur auf den heimischen Bankenmarkt der einzelnen Mitglieder. Die Verwebung der Märkte in der EU hat eine besonders starke Interdependenz zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten erzeugt, weshalb allen Mitgliedern ein stabiler Bankenmarkt in jedem Mitgliedsstaat wichtig ist. Die Stabilität einer Bank wird maßgeblich durch ihr EK bestimmt. Im Unterschied zum FK einer Bank (wie Kundeneinlagen), muss das Finanzinstitut mit dem EK haften, d.h. eine Bank deckt auftretende Verluste mittels des EK ab und kann so die Forderungen der Kreditoren erfüllen.

Kann das Kreditinstitut (KI) die Rückzahlungsforderungen nicht zeitnah erfüllen, gerät es in Zahlungsverzug, was einen massiven Vertrauensverlust nach sich zieht. Da eine Bank ihre ausstehenden Einlagen nur zu einem Teil auszahlen kann, ist jeder Sparer – im Fall von Gerüchten ob einer bevorstehenden Bankenpleite – bestrebt sein Geld aus Furcht vor fehlender Rückzahlungsfähigkeit der Bank schnell abzuheben. Lieber investiert er sein Vermögen in Sachwerte oder hortet es zu Hause. Die Funktion von Banken als Finanzintermediäre ist somit unterbrochen und es steht für potentielle Kreditnehmer kein freies Kapital zur Verfügung. Da Kredite häufig mittel- bis langfristig laufen, die Einlagen der Kunden jedoch kurzfristig abgezogen werden können, betreiben KIs Fristentransformation. Hier herrscht jedoch ein Zinsänderungs- und ein Liquiditätsrisiko (BaFin, BuBa 2008: 5): Wollen viele Kapitalgeber ihre kurzfristigen Anlagen abziehen, kann eine Bank die langfristigen Schulden der Kreditnehmer nicht sofort zurückfordern. Geldgeber haben in einer Krise deshalb einen starken Anreiz ihre Anlagen in einer Bank möglichst rasch abzuziehen, was die Krise verschärft und so das Risiko eines Zusammenbruchs steigert. Vor diesem Hintergrund ist die Zusicherung Angela Merkels und Peer Steinbrücks, dass die „Spareinlagen sicher“ sind (Merkel in Der Spiegel 2008) als Versuch die Unsicherheit der Anleger zu besänftigen zu sehen und so kurzfristig den Kollaps des Finanzsystems zu verhindern. Um langfristig die Sicherheit der Spareinlagen zu gewährleisten und die Stabilität des Sektors zu sichern, trat die EU fortan für höhere EK-Quoten für Banken ein.

In einem ersten Schritt wird nun der Historische Institutionalismus und das Konzept der Pfadabhängigkeit erläutert. Passend zur verwendeten Theorie nutzt diese Forschung die qualitative Methode des Process Tracing (PT). Die Theorie und die Methodik werden zunächst abstrakt vorgestellt, bevor sie am Fall der Europäisierung der Eigenkapitalvorgaben angewandt werden. Die Erwartung hierzu ist:

H Wenn nationale Institute Pfade getrennt von einer EU Lösung zu beschreiten drohen, dann bindet die EU diese Institute besonders eng in die Realisierung der gesetzten Ziele ein, um unilaterale Pfade zu verhindern.

Die Hypothese erwartet, dass die Einführung der EU Aufsicht zu Widerstand auf National-ebene der Mitgliedsstaaten gegen die Regulierung führen kann, was die EU wiederum dazu nötigt, die Aufsichtsbehörden widerstrebender Mitglieder besonders eng einzubinden. Eine solche Blockade kann durch den Bedeutungsverlust der nationalen Aufsicht begründet sein.

Dies läuft dem Ziel der EZB einen einheitlichen Finanzmarkt in der EU („unitary level-of-playing field“) zu schaffen zuwider (Europäische Zentralbank 2015), da die Integration gerade dieser Mitglieder durch die engere Bindung schneller voranschreite (bspw. mittels der Standortwahl der neuen Aufsichtsinstitute). Diese Untersuchung wird sich deshalb insbesondere auf die Rolle der nationalen Aufsichtsbehörden in der neuen EU Aufsicht konzentrieren. Der Grad der Einbindung der nationalen Aufsicht in die europäische stellt anschaulich dar, wie stark die nationale und die europäische Ebene miteinander verflochten sind. Arbeiten die nationalen Behörden unabhängig mit internationalen Standardsetzern zusammen oder geben EU Institutionen die Richtung vor?

Die nun vorgestellte Theorie der Pfadabhängigkeit und die Methode des PT dienen der Analyse längerer Zeitabschnitte und ergänzen sich somit gut. Der untersuchte Fall umfasst eine Periode von zehn Jahren mit einer fundamentalen Umgestaltung des Aufsichtsrahmens der Finanzmärkte. Waren in der Globalen Finanzkrise 2008 noch zahlreiche Sektoren betroffen, was zu einer europaweiten Angleichung und Verschärfung der Aufsicht führte (z.B. auch das Versicherungswesen und Fondsgesellschaften), konzentrierte sich die Euro-Krise besonders auf den Bankensektor.

Ob sich die Annahme der Hypothese bestätigt, dass unilateral zu agierende Aufsichten besonders eng eingebunden werden, soll im Folgenden mittels der Theorie der Pfadabhängigkeit und der Methode des PT erklärt und geprüft werden. Um den Fall mittels dieser Methode darlegen zu können, wird im Theorieteil Mahoney's Differenzierung von Beweisen diskutiert. Zusätzlich wird die Misfit-These von Duina und Mahoney's Differenzierung zwischen radikalem und inkrementellen Wandel eingeführt (Mahoney, Thelen 2010), um den gewählten Fall genauer zu untersuchen und zu erklären, welchem Wandel sich die Akteure stellten.

Diese Arbeit ist in der politikwissenschaftlichen Europaforschung verortet und nimmt stets die kleinere Perspektive ein, nämlich auf internationaler Ebene die Sicht der EU und auf europäischer Ebene die nationalstaatliche. Hierdurch kann nachvollzogen werden, wie der Wandel der EK Vorgaben sich durch die drei Ebenen (international, EU und national) vollzog und welchem Pfad der Wandel folgte. Zudem ist diese Sichtweise konform mit der in 2.5 eingeführten Definition des Begriffs Europäisierung. Als Erklärung für die Konformität der deutschen nationalen Aufsichtsbehörden im Fall der Einführung Basel III mit dem europäischen Aufsichtssystem, wird diese Arbeit starke Anhaltspunkte für die in der Hypothese geäußerte Vermutung finden. Deutschland wurde eng in den Finanzaufsichtsrahmen der EU eingebunden und etwaiger Widerstand der nationalen Behörden somit aufgelöst.

2 Analytischer Rahmen

Die hier genutzte Theorie des Historischen Institutionalismus (HI) ist als Theorie mittlerer Reichweite bestens dazu in der Lage die Forschungsfrage zu beantworten: Nicht allumfassende Aussagen zum Verhältnis der Staaten in Krieg und Frieden sind von Interesse, sondern wie die EU mit nationalen Institutionen verfährt, welche ein gemeinsames Ziel nicht anstreben (Merton 1968: 39). Die Theorie wird insbesondere durch das hier verwandte Konzept der Pfadabhängigkeit überprüfbar.

Hierzu passt ein nutzenmaximierendes Akteursbild. Dies bedeutet, dass ein vor die Wahl gestellter Akteur die Option wählt, die ihm nach seinen Informationen mehr Nutzen verspricht. Die Akteure agieren deshalb opportunistisch und zweckmäßig. Das bedeutet, dass sie sich an ihrem persönlichen Nutzen und nicht an dem ihrer Auftraggeber orientieren (Varian 2007: 63 ff.). Die Interessen der Akteure können entweder endogen (aus der Institution heraus) oder exogen (vom Mitgliedsstaat in die Institution) gebildet werden. Somit kann eine Institution selbst ein aktiver Akteur oder ein Organ zur Erreichung vorgelagerter Interessen sein.

Passend zur Theorie der Pfadabhängigkeit nutzt diese Arbeit die Methode des Process Tracing (PT): Die Theorie erklärt, weshalb ein Pfad beständig ist; die Methode verfolgt und überprüft dieses Festhalten. Wie Theorie und Methodik zusammenwirken, beschreibt Abschnitt 2.4. Im darauffolgenden Abschnitt wird die Unterscheidung von radikalem und inkrementellen Wandel von James Mahoney mit aufgenommen, um den Fall nach der Nachverfolgung durch PT einordnen zu können: War der Prozess zur Reform der Eigenkapitalrichtlinie eine inkrementelle Angelegenheit oder handelt es sich um einen radikalen Vorgang, eine Policy, die die Polity der EU und der Nationalstaaten nachhaltig wandelte. Diese Differenzierung ermöglicht es den Handlungsspielraum der Akteure zu bewerten und zu beurteilen. Zudem wird noch die Differenzierung von „Fit“ und „Misfit“ von Duina eingeführt um analysieren zu können, wann die Einführung von EU Vorschriften auf nationaler Ebene reibungslos verläuft, bzw. wann der Prozess stockt.

2.1 Der Historische Institutionalismus

Der HI entwickelte sich in den 1960er und 1970er als Reaktion auf die Group Theories und den Strukturellen Funktionalismus.⁵ Von Erstgenannten übernahm die Theorie die Annahme, dass der Kampf um begrenzte Ressourcen zwischen rivalisierenden Akteuren die Grundlage der Politik bildet; von Letzterem griff die Theorie das Verständnis auf, dass das Gesamtbild der Polity aus einer Vielzahl eigenständig miteinander agierender Einheiten zusammengesetzt ist. In Konsequenz gewann die Strukturierung des Systems gegenüber der Funktionalität im Gegensatz zu früheren Theorien an Bedeutung (Hall und Taylor 1996: 937). Als Institution versteht der HI:

“...formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or bank firm relations. In general, historical institutionalist associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organization“ (Hall und Taylor 1996: 938).

Der HI begreift Institutionen im langen Zeitverlauf als unabhängig von der ursprünglichen Absicht bei ihrer Gründung (ebd. 938). Das Konzept der Pfadabhängigkeit kann dies erklären.

2.2 Das Konzept der Pfadabhängigkeit

Die Idee der Pfadabhängigkeit erschließt sich mittels des Pólya-Urnengedankenexperiments: In diesem enthält eine Urne eine schwarze und eine rote Kugel. Nach zufälliger Ziehung wird die Kugel in die Urne zurückgelegt. Zusätzlich wird noch eine weitere Kugel der gleichen Farbe hinzugefügt. Dieser Vorgang wird nun vielfach wiederholt. Ist die Ziehung anfangs noch vollkommen dem Zufall überlassen, stellt sich nach und nach ein Gleichgewicht mit vorwiegend einer Farbe ein. Entscheidend für die endgültige Zusammensetzung der Urne sind hierbei insbesondere frühe Züge vor der Etablierung des Gleichgewichts (Pierson 2000: 253).

Pfadabhängigkeit etabliert sich insbesondere dann, wenn der eingeschlagene Pfad Increasing Returns (IR) verursacht. Ähnlich wie frühe Züge aus der Pólya-Urne können IR zu einem stabilen Gleichgewicht führen. Dies sind (Pierson 2000: 254):

⁵ Erstere untersuchen sich für den Einfluss privater Interessen (Garceau 1958). Der Strukturelle Funktionalismus interessiert sich für die Strukturen, welche das Funktionieren des Systems bedingen (Johari 2005: 91).

- I. Hohe Fixkosten: Diese Kosten fallen einmalig bei der Einrichtung eines Pfades an und können auf den gesamten Pfad umgelegt werden. Somit bestimmt die Länge des Pfades die in einer Zeiteinheit zu zahlenden Kosten: Endet der Pfad nach der ersten Phase, so sind die gesamten Kosten sofort zu tragen. Endet der Pfad hingegen erst nach n Perioden, so können die Fixkosten umgelegt werden. Ein Akteur hat somit ein Interesse daran Kosten auf eine lange Periode umzuschlagen. Dies gilt insbesondere, wenn er keine Gewissheit hat, auch in Zukunft im Amt zu sein.
- II. Lerneffekte: Die wiederholte Nutzung eines Pfades führt zu Erfahrung und zu seiner effektiveren Nutzung. Fortwährende Nutzung eines Pfades senkt somit seine Kosten.
- III. Koordinationseffekte: Steigt der individuelle Nutzen eines Pfades mit der Anzahl seiner Nutzer, so wird ein Anstieg der Zahl der Nutzer weitere Nutzer anlocken. Das Versprechen, dass weitere Nutzer des Pfades den Nutzen aller erhöhen, wird so zu einer selbst erfüllenden Prophezeiung.
- IV. Adaptive Erwartungen: Laufen kaum genutzte Pfade in Gefahr abgeschafft zu werden, haben Nutzer einen starken Anreiz von Anfang an den richtigen Pfad zu wählen und orientieren sich an ihrem Umfeld. Dies motiviert Nutzer von Anfang an wahrscheinlich beständige Pfade zu wählen, um die Kosten eines Pfadwechsels zu vermeiden. Pfade, die wahrscheinlich bald abgeschafft werden, werden somit von Beginn an nicht von Nutzern gewählt.

Im Gegenzug zu einem bereits bestehenden Pfad kann die Etablierung eines neuen Pfades höhere Kosten verursachen: Die Anschaffungskosten des neuen Pfades fallen an, während die in der nächsten Phase anfallenden IR ausbleiben. Akteure können deshalb motiviert sein, auch an ineffizienten Lösungen festzuhalten. Der Nutzen der IR steigt zudem im Zeitverlauf: Je länger der eingeschlagene Pfad Bestand hat, desto geringer sind nicht nur die zukünftig zu zahlenden Kosten. Sein Nutzen nimmt zudem zu. Der akkumulierte Nutzen steigt folglich bei Treue zu einem einmal eingeschlagenen Pfad (ebd.).

Liegt Pfadabhängigkeit vor, so kommt es zu einem log-in auf diesen Pfad und er kann nur schwer verlassen werden (Mahoney und Thelen 2010: 3). Ist dennoch ein Wandel im Pfad festzustellen, so spricht die Forschung von einer „critical juncture“. Dies sind Momente, in welchen der zuvor stabile Pfad verlassen wird (ebd. 7).

“With self-reinforcing sequences, periods of institutional genesis correspond to ‘critical junctures.’ Critical junctures are characterized by the adoption of a particular institutional arrangement from among two or more alternatives. These junctures are ‘critical’ because once a particular option is selected it becomes progressively more difficult to return to the initial point when multiple alternatives were still available” (Mahoney 2000: 513).

Mahoney argumentiert, dass eine Abkehr von einem Pfad möglich ist. Dies wäre ein besonderer Wandel. Welche Art von Wandel vorliegt kann weiter differenziert werden, wie der folgende Abschnitt darlegt. Diese Differenzierung erlaubt im weiteren Verlauf die Möglichkeiten der Akteure zu verstehen.

2.3 Radikaler und inkrementeller Wandel

Zweifellos stellt der untersuchte Fall einen bedeutenden Wandel in der Aufsicht der Banken dar. Offen ist aber noch, welche Art von Wandel vorliegt. Mahoney und Thelen (2010: 3) unterscheiden zwischen radikalem und inkrementellem Wandel. Ersterer zeichnet sich durch einen raschen Wandel, der sich nicht ankündigt, aus. Im Gegenzug hierzu schreitet inkrementeller Wandel sukzessive und daher beeinflussbar voran. Diese Art von Wandel bietet im Prozess nicht integrierten Vetospielern folglich mehr Gelegenheit Einfluss auf den Outcome eines Prozesses zu nehmen. Akteure können inkrementellen Wandel folglich stärker beeinflussen und unerwünschte Nebeneffekte kontrollieren. Im Gegenzug hierzu vollzieht sich radikaler Wandel in kurzer Zeit und die Akteure können nur schwer Einfluss auf den Outcome nehmen oder diesen blockieren.

Radikaler Wandel bezeichnet eine plötzliche Abkehr vom bisherigen Weg. Akteure haben bei dieser Art von Wandel nur wenig Möglichkeit zur Einflussnahme, insbesondere wenn sie nicht direkt in einem Prozess eingebunden sind. Mehr Gestaltungsmöglichkeit bietet der langsame und schrittweise inkrementelle Wandel (Hanrieder 2014: 327).

		Charakteristik der ausgewählten Institution	
		Niedrige Freiheit in der Regelinterpretation/Umsetzung	Hohe Freiheit in der Regelinterpretation/Umsetzung
Charakteristik des politischen Kontextes	Starke Veto Möglichkeiten	Layering	Drift
	Schwache Veto Möglichkeiten	Displacement	Conversion

Tabelle 1: Arten des inkrementellen Wandels (Mahoney und Thelen 2010: 19);

Tabelle 1 umfasst vier Arten des inkrementellen Wandels. Differenziert werden kann der politische Kontext im Maß der Vetomöglichkeit. Institutionen wiederum unterscheiden sich im Maße ihrer Freiheit. Das Ergebnis des „Layering“ beschreibt eine Institution, welche keinen fundamentalen Wandel erfuhr, sondern stattdessen zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben und Funktionen neue Elemente erhält. Eine Erklärung hierfür kann sein, dass einflussreiche Vetospieler zwar tiefgreifenden Wandel in einer Institution blockieren, nicht immer aber zusätzliche Elemente verhindern können (Mahoney und Thelen 2010: 20). „Drift“ beschreibt die Diskrepanz, die zwischen neuer Regulierung und ihrer Durchsetzung entsteht (ebd. 21). Ändert sich eine Institution zwar nicht formal, wohl aber in ihrer Freiheit der Regelinterpretation sprechen Mahoney und Thelen von „Displacement“. Mit „Conversion“ bezeichnen sie institutionellen Wandel, in dem eine Institution viel Freiheit erhält und der politische Kontext nur schwache Vetomöglichkeiten erlangt (vgl. Tabelle 1).

Die Differenzierung von radikalen und inkrementellen Wandel mit seinen Subkategorien ist essentiell, um den Wandel der Polity richtig einordnen zu können und die verabschiedete Policy zu gewichten: War der Weg zu den reformierten Vorschriften über das EK nur ein weiterer Schritt in die selbe Richtung oder ist die Reform ein radikaler Wandel mit signifikanten Auswirkungen über die regulierten Banken hinweg? Um den Outcome des Prozesses bewerten zu können, ist diese Unterscheidung unabdingbar.

Nach Peter A. Hall ist diese Differenzierung hilfreich, da sie es der Forschung erlaubt den Wandel einer Institution als in- oder extrinsisch zu verstehen (Hall 2010: 204). Ohne dies geklärt zu haben, kann keine Aussage darüber getroffen werden, weshalb rationale Akteure von ihrem Status Quo abweichen sollten. Die Unterscheidung erlaubt es dieser Arbeit folglich zu erklären, warum Wandel eintrat (die kontrafaktischen Outcomes wären, dass Basel III zunächst auf Ebene der Mitgliedsstaaten statt auf europäischer Ebene implementiert wird, also bottom-up statt top-down, oder dass die EU eine lokale EK Regelung findet, wären ebenso möglich).

Diese Forschung wird zudem von der Differenzierung profitieren, da nun eingeordnet werden kann, ob der Wandel auf Ebene der EU für die nationale Ebene üblich oder außergewöhnlich gewesen ist. Die Europäische Integration schreitet in allen Bereichen voran. Ob dieser Fortschritt aber inkrementell oder radikal ist, eröffnet den nationalen Vetospielern ein unterschiedliches Maß an Einfluss- und Blockademöglichkeiten.

2.4 Die Methode des Outcome-explaining Process Tracing

Die Methodik des Process Tracing (PT) bietet drei Anwendungsbereiche: zwei nomothetische (Theorientest und Theorienkonstruktion) sowie eine idiographische (Erklärung des Outcomes). Letzteres ist in dieser Arbeit von Interesse. Die Methodik erlaubt die tiefgehende Analyse eines einzelnen Falls. Insbesondere die hier verwandte Variante des Outcome-explaining Process Tracing ist fallspezifisch und erlaubt deshalb keine Generalisierung. Die Fokussierung auf für den Outcome relevante Schritte macht die Methode dafür sparsam, da irrelevante Ereignisse und Akteure nicht betrachtet werden (Beach und Pedersen 2011: 29).

Die Anwendung der Methode verlangt die Identifikation des Startpunkts des Prozesses, der Trigger (T). Die Beachtung des Umfeldes des Prozesses (scope condition) ist zudem bedeutsam, da der gleiche Prozess in einem anderen Umfeld zu einem anderen Ergebnis führen kann. Der Treiber des Prozesses ist der Causal Mechanism (CM).

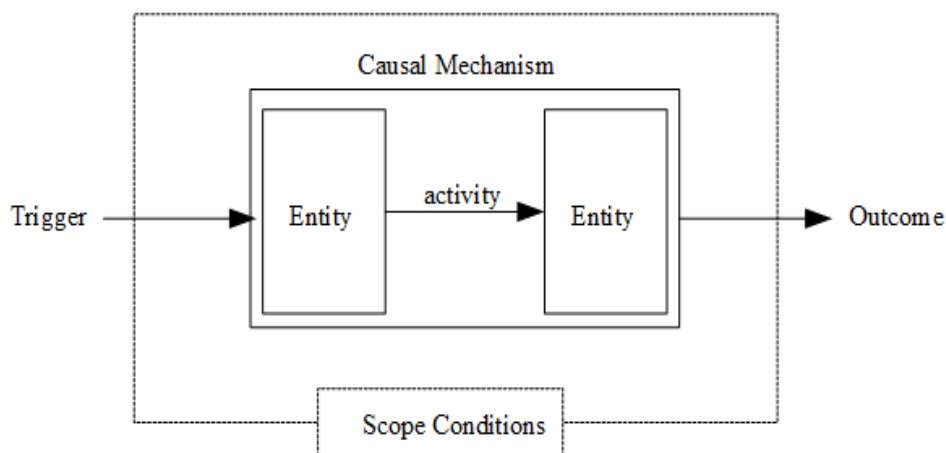


Abbildung 1: Abstrakte Darstellung der Process Tracing Methode (eigene Darstellung nach Beach und Pedersen 2011);

Dieser besteht aus Entitäten (Entity), die mittels ihrer Aktivitäten (Activity) miteinander agieren und so den Prozess vorantreiben. Entitäten stellt alles mit einer eigenen Agenda (Individuen, Institutionen uvm.) dar. Aktivitäten bezeichnet das Agieren dieser Entitäten (ebd.: 8). Abbildung 1 stellt einen Prozess und seine Bestandteile abstrakt dar. Durch T ausgelöst, setzt sich der Prozess in Gang. Es folgt der CM, welcher aus Entitäten besteht, die mittels ihrer Aktivitäten miteinander interagieren. Durch eben diese Interaktion treibt der CM den Prozess voran. Der gesamte Prozess unterliegt dabei möglicherweise einflussreichen Rahmenbedingungen (scope conditions). Einflussreich sind diese, da dieselben Entitäten andere Aktivitäten wählen könnten, sollten sie in einem veränderten Umfeld agieren.

Dass ein Akteur tatsächlich abhängig von einem Pfad ist, kann durch Process Tracing verfolgt und somit überprüft werden. Durch die Methode kann ein längerer Zeitabschnitt kontinuierlich beschrieben werden. Nachdem T den Prozess ausgelöst hat, kann der Prozess verfolgt werden. Der CM kann durch Identifikation der IR erklärt und hierdurch die Existenz von Pfadabhängigkeit belegt werden.

2.5 Hypthesentests nach Mahoney

Die hier untersuchten Indizien sind zwar Tests zweiter Art, demnach nachträgliche Beobachtungen, doch sind diese in den Sozialwissenschaften ausreichend. Mahoney differenziert hier zwischen einem „hoop-test“, „straw in the wind“ und „smoking gun“ (Mahoney 2012: 591). Ersterer bildet die schwächste Form eines Beweises, letzterer die stärkste. Ein bestandener „hoop-test“ liefert zwar Belege, dass die gefundenen Beweise hinreichend für den Outcome sind. Es kann aber keine Aussage darüber getroffen werden, ob nicht andere Drittvariablen den Outcome verursacht haben. Der „hoop-test“ besteht in dem Überschreiten einer Schwelle und kann durch das Aufstellen hinreichender Bedingungen für den Outcome geprüft werden. Kann das untersuchte X das Y produzieren, gilt der Test als bestanden. Allerdings können auch unbekannte Drittvariablen, zum Y geführt haben. Auch der „straw in the wind“ liefert keinen absoluten Beweis für die vermutete Kausalbeziehung zwischen X und Y, doch ist die Aussagekraft bei Bestehen ungleich höher. Außerdem gibt der Test an, in welche Richtung der untersuchte Prozess wirkt, vulgo was unabhängige (X) und was abhängige Variable (Y) ist (ebd. 572). Ist der „smoking-gun“-Test bestanden, so erlangt eine Forschung klare Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen zwei Ereignissen besteht (ebd. 572). Diese Tests unterscheiden sich nach Untersuchungsgegenstand und müssen daher bei Anwendung diskutiert werden. Je mehr Tests bestanden werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass hinter der vermuteten Beziehung von X und Y Kausalität liegt (ebd. 572 ff.).

In dieser Forschung stellt das konforme Verhalten Deutschlands mit dem Weg der EU in Verhandlungen zu neuen EK-Vorschriften die Schwelle dar, um den „hoop-test“ zu bestehen. Würde Deutschland anders agieren, wäre die Hypothese augenblicklich widerlegt. Für die Kategorie des „straw in the wind“ muss diese Forschung zeigen, dass die Aufsicht eines Mitgliedsstaates zuerst Widerstand gegen die Ziele der EU leistet und daraufhin verstärkt eingebunden wird (eine umgekehrte kausale Folge könnte hingegen als Hinweis gewertet werden, dass die Einbindung das Selbstvertrauen der nationalen Aufsichtsinstiute stärkt,

weshalb der Anreiz steigt, sich den EU-Zielen zu widersetzen). Die letzte Kategorie wäre beispielsweise eine Veröffentlichung einer EU-Behörde, welche die Kriterien aufzeigt, nach denen die EU entscheidet, wie die nationale Aufsicht in den neuen europäischen Aufsichtsrahmen eingebunden werden. Mahoney fasst dies folgendermaßen zusammen: „scholars agree that passing a smoking gun test counts as decisive evidence in favor of a hypothesis“ (Mahoney 537).

Diese Überprüfung ist konform zu Karl Popper's Forderung, dass die Güte der getroffenen Erkenntnisse durch ihre Widerlegbarkeit getestet wird (Falsifikationismus). Dies impliziert, dass eine Theorie und die daraus abgeleitete These stets nur vorläufig bestätigt werden können (Popper 1982: xix). Mahoney's Tests werden vor dieser Postulat in der Diskussion des Outcomes durchgeführt. Als nächstes soll noch der Begriff der „Europäisierung“ genau bestimmt werden.

2.6 Zum Begriff „Europäisierung“

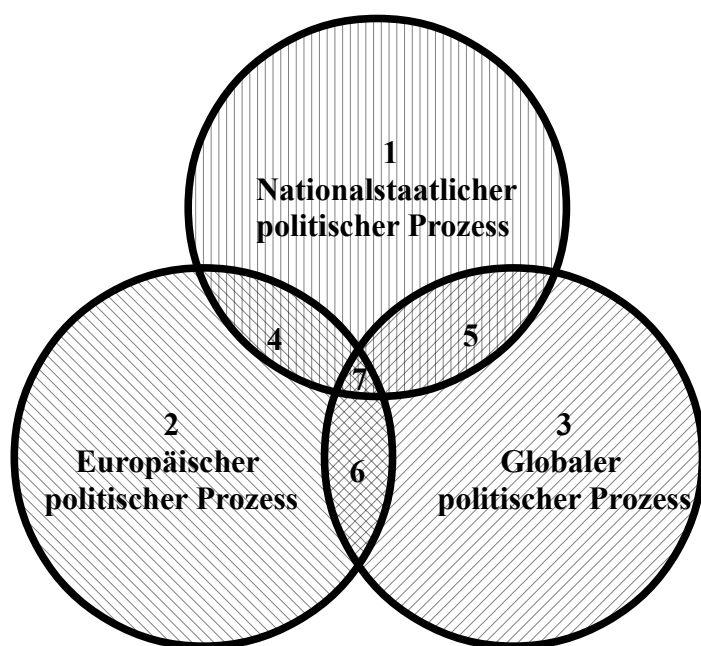


Abbildung 2: *Europäisierung im politischen Prozess* (eigene Darstellung nach Beichelt 2008);

Abbildung 2 stellt die drei Ebenen politischer Prozesse in der EU dar. Der Begriff der Europäisierung umfasst in dieser Makrosichtweise in einem Venn-Diagramm die Schnittfläche der drei Kreise (7) sowie die Schnittfläche des europäischen und des nationalstaatlichen politischen Prozesses (4). Der europäische politische Prozess (2) schwillt mit einer zunehmenden Europäisierung zu Lasten des nationalstaatlichen Prozesses (1) an, da mehr und mehr Aufgaben auf dieser Ebene bearbeitet werden.

Gleiches gilt für den globalen politischen Prozess (3). Schnittfläche (6) deckt europäische und globale Prozesse ohne nationalstaatlichen Einfluss ab. Die Schnittfläche (5) oder die restlichen Flächen werden vom europäischen Prozess hingegen nicht beeinflusst. Eine verbreitete Definition von Europäisierung bieten Tanja Börzel und Thomas Risse (2011: 6):

„Europeanization [is defined] as the ‘domestic impact of Europe and the EU’ in the sense that EU members and non-members adapt and change domestic institutions in response to EU rules and regulations.“ Die Begriffsbestimmung folgend wird der Prozess auf der europäischen und der nationalen Ebene untersucht. Da die Definition von Börzel und Risse aber nur die Richtung von der EU auf den einzelnen Staat (ob nun EU-Mitglied oder nicht) definiert und keine Angaben bezüglich der Motivation der Akteure gemacht werden, ist eine weitere, umfassendere Begriffsbestimmung notwendig. Eine feinere Definition, die auch die Richtung des Prozesses beachtet und benennt welche Akteure in welche Richtung wirken können, bieten Kenneth H. F. Dyson und Klaus H. Goetz (2003: 20):

“Europeanization denotes a complex interactive ‘top-down’ and ‘bottom-up’ in which domestic politics, politics and public policies are shaped by European integration and in which domestic actors use European integration to shape the domestic arena. It may produce either continuity or change and potentially variable and contingent outcomes.”

Diesen Definitionen folgend untersucht diese Arbeit den Prozess der Integration der EU Mitgliedsstaaten in der EU-Finanzaufsicht. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Folgen für die nationalen Institutionen und wie diese sich im Rahmen der Europäischen Integration adjustieren. Die Untersuchung des ausgewählten Prozesses durchläuft die europäische Ebene und endet auf nationaler Ebene (Top-down).

2.7 Die Unterscheidung von Fit und Misfit

Die ursprüngliche Differenzierung von „Fit“ und „Misfit“ wurde von Duina (1997) getroffen. In diesem Beitrag erklärt der Autor, dass neue EU Direktiven in den Mitgliedsstaaten „besser“ (im Sinne der Geschwindigkeit und der Übereinstimmung mit der zugrundeliegenden Richtlinie) eingeführt werden, wenn ihre nationale institutionelle Landschaft zu diesem Wandel passt (Fit). Herrscht aber ein hohes Missverhältnis zwischen EU Gesetzesnovellen und dem Zustand im Nationalstaat (Misfit), so steigt die Gefahr einer unzureichenden Implementation auf Ebene des Nationalstaates. Ein Misfit kann die Implementation blockieren, da er eine Opposition begründen kann, welche dann die Umsetzung verzögert, umgestaltet oder sogar stoppt. Duina zieht das Fazit:

“The model offered here seems to depict a static scenario: directives that introduce change will be rejected by nations. (...) The European Commission should, if it wishes to succeed, design directives in light of the institutional contexts of each member state. Drafting must take place with the participation of representatives of affected interest groups, legislators and administrators of different nations. At present, increasing atten-

tion is being paid to representatives of interest groups, but little attention is given to the gap that reigns between plans for a directive and national legal and administrative institutions. When drafting directives, the Commission should have a good understanding of each member state's institutional conditions, avoiding the imbalance of power that exists, according to some findings, between representatives of interest groups from different nations" (Duina 1997: 175 f.).

Mastenbroek und Keading loben, dass verschiedene Aspekte dieser schlüssig seien („...an intuitively strong and parsimonious account...“, Mastenbroek and Kaeding 2006: 347), kommen aber nach mehrfacher Anwendung derselben zu dem Fazit, dass der Theorie die Anpassungsfähigkeit an diversifizierte Nationalebenen fehlt (ebd.).

In einer selbst geschriebenen Revision zur ersten Veröffentlichung sieht der Autor die ursprüngliche These als zu statisch, argumentiert aber weiterhin, dass die Geschwindigkeit und Genauigkeit der Implementierung vom Zustand des institutionellen Rahmens im Mitgliedsstaat abhängen (Duina 2007: 339). Duina geht dabei auch auf die Kritik von Mastenbroek und Keading ein. Er argumentiert, dass ihre Argumentation unvollständig sei:

“However, they say very little about why, exactly, we should believe that actors at any given time determine the status quo without being influenced in a significant way by that status quo. Such an omission is highly problematic, for the entire paper pivots around it” (Duina 2007: 340).

Diese Arbeit folgt der Argumentation Duinas und begreift die Unterscheidung von „Fit“ und „Misfit“ Fällen von daher als einflussreich in der Frage, wie ein Mitgliedsstaat eine Richtlinie implementiert. Aus diesem Grund werden auch innerstaatliche Akteure der Nationalebene in dieser Forschung eine Rolle spielen. Denn ob diese eine europäische Richtlinie positiv einschätzen oder ihr ablehnend gegenüber stehen, entscheidet letztlich darüber ob ein „Fit“ oder „Misfit“ vorliegt.

Die nun folgende Untersuchung greift die soeben abstrakt dargestellten theoretischen und methodischen Bestandteile auf und wendet sie an, um die Hypothese zu prüfen und die Forschungsfrage zu beantworten. Der gewählte Fall ist zum einen aufgrund seiner großen Bedeutung für die betroffenen Entitäten forschungsrelevant. Ferner eignet er sich gut um zu verstehen, wie schwerwiegend der von der Finanz- und Eurokrise ausgelöste Wandel gewesen ist.

3 Der Fall der Europäisierung der Bankenregulierung

In diesem Kapitel wird der untersuchte Fall beschrieben. Durch die deskriptive Beschreibung der Finanz- und der Euro-Krise in diesem Kapitel soll eine fallspezifische Grundlage für eine spätere Analyse gelegt werden.

Artikel 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union regelt die exklusiven Zuständigkeiten der EU. Tabelle 2 stellt eine Auswahl an Zuständigkeiten dar, welche im Bezug zur Finanzaufsicht stehen:

Ausschließliche Zuständigkeit	Geteilte Zuständigkeit
<ul style="list-style-type: none">• Zollunion;• Wettbewerbsregeln für den gemeinsamen Binnenmarkt;• Währungspolitik für die Mitglieder des Euroraums;• gemeinsame Handelspolitik;• Abschluss internationaler Übereinkünfte;	<ul style="list-style-type: none">• Binnenmarkt;• wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt;

Tabelle 2: Auswahl relevanter EU Zuständigkeiten (eigene Darstellung, nach KOM 2018a);

In den vergangenen Jahrzehnten schritt die europäische Integration in vielen Bereichen voran. Die Integration der nationalen Finanzmärkte zu einem gemeinsamen Markt scheiterte in der Vergangenheit aber aufgrund nationalstaatlicher Barrieren wiederholt (Scharpf 2009: 240). Während das im Finanzsektor gewichtigste Mitgliedsland, Großbritannien⁶, dem angelsächsischen Kapitalmarktmodell angehört, zählen andere Mitgliedsstaaten (wie Frankreich und Deutschland) zu prominenten Vertretern des rheinischen Modells, welches der Realwirtschaft eine stärkere Bedeutung beimisst (Campbell-Verdyn 2014: 1). Die in Folge entstandenen regulatorischen Differenzen zwischen den verschiedenen Mitgliedsländern erlaubte es privaten Akteuren diesen Umstand zu nutzen, sofern ihr Warenangebot keine kostspieligen Anpassungen erforderte. Ein Investor konnte beispielsweise dank des gemeinsa-

⁶ Im Brexitreferendum im Juni 2016 votierte eine knappe Mehrheit für den Austritt Großbritanniens aus der EU. Der Austritt dieses für den Finanzsektor bis dato wichtigsten Mitgliedslandes hat auch für die Finanzaufsicht der EU unmittelbare Folgen, da London der wichtigste Bankenplatz Europas ist und deshalb bspw. die Europäische Bankenaufsicht in der City of London angesiedelt wurde. Die Auswirkungen des pro Brexit-votums werden in dieser Forschung wiederholt diskutiert.

men Binnenmarkts leicht Investitionen im europäischen Ausland tätigen, woraus sich die Möglichkeit der regulatorischen Arbitrage ergibt (Houston, Lin und Ma 2009: 1; Rethel 2014: 78 ff.). Die damit einhergehende Interdependenz der Mitgliedsstaaten führt allerdings zu dem Risiko, dass der Zahlungsausfall in einem Mitgliedsland schnell gesamteuropäische Folgen verursachen kann, was den Mitgliedsstaaten hinreichende Motivation zur Errichtung eines gemeinsamen Regulierungsregimes gibt. Diese Gefahr wird durch Krisen wie die Globale Finanzkrise 2008 und die spätere Euro-Krise deutlich.

3.1 Die Globale Finanzkrise

Die Finanzkrise startete mit dem Platzen der Blase am US-Häusermarkt im Sommer 2008 (Helleiner 2011: 69). Zunächst griff diese Erschütterung jedoch nur geringfügig auf die EU über. Diese Schwelle wurde mittels der Insolvenz der US-Bank Lehman Brothers Ltd. im September 2008 überschritten (Lehman Brothers Inc. 2008): Die Pleite erschütterte Finanzmärkte weltweit und verursachte weitreichende Unsicherheit bei privaten und institutionellen Anlegern. Der Inter-Bankenhandel kam beinahe zum Erliegen, da die Institute Sorge ob der Zahlungsfähigkeit ihres Handelspartners trugen. Der Ausgleich offener Handelspositionen vor Börsenschluss wurde so komplexer und teurer (Fernando et al. 2012: 264). Ohne massives Intervenieren der Politik und der Zentralbanken drohten aus dieser Situation Konsequenzen für die Realwirtschaft zu erwachsen, da Finanzierungen oder Absicherungen schwerer zu beziehen waren (Fitzpatrick und Thomson 2016: 213 ff.). In Abbildung 2 ist diese Situation im Feld sieben zu verorten: Die internationale, die nationalstaatliche, aber auch die europäische Ebene waren gleichermaßen betroffen, weshalb sich die zentralen Akteure in dieser Krise auf allen drei Feldern bewegen.

Die Nachwirkungen der Lehman Brothers Ltd. Pleite waren so folgenschwer und langfristig, dass sich hierzu der Begriff „too big to fail“ etablierte. Der Begriff wird genutzt um Institute zu beschreiben, die aufgrund ihrer Größe Systemrelevanz besitzen, so dass die Pleite eines solchen Instituts das gesamte Finanzwesen destabilisiert. Dieser Gefahr wurde mittels Anpassungen des regulatorischen Aufsichtsrahmens auf internationaler, europäischer wie auch nationaler Ebene begegnet (Mishkin 2011: 49).

3.1.1 Weltweite politische Folgen

Die internationale Staatengemeinschaft verabschiedete auf internationalen Treffen gewichtige Beschlüsse und Abkommen um der Krise Herr zu werden. Hierbei ist auffällig, dass nicht nur die Industrienationen der G7/G8 eine aktive Rolle spielten, sondern erstmalig im großen Kreis der G20 Beschlüsse auf Ebene der Regierungslenker, statt der Fachminister, verabredet worden sind (Helleiner und Pagliari 2009: 275). Beim Gipfel 2008 in Washington D.C. wurden zwischen den Staaten und ihren Aufsichtsbehörden die Gründe der Krise diskutiert:

“During a period of strong global growth, growing capital flows, and prolonged stability earlier this decade, market participants sought higher yields without an adequate appreciation of the risks and failed to exercise proper due diligence. At the same time, weak underwriting standards, unsound risk management practices, increasingly complex and opaque financial products, and consequent excessive leverage combined to create vulnerabilities in the system. Policy-makers, regulators and supervisors, in some advanced countries, did not adequately appreciate and address the risks building up in financial markets, keep pace with financial innovation, or take into account the systemic ramifications of domestic regulatory actions.

Major underlying factors to the current situation were, among others, inconsistent and insufficiently coordinated macroeconomic policies, inadequate structural reforms, which led to unsustainable global macroeconomic outcomes. These developments, together, contributed to excesses and ultimately resulted in severe market disruption“ (G20, 2008: 1).

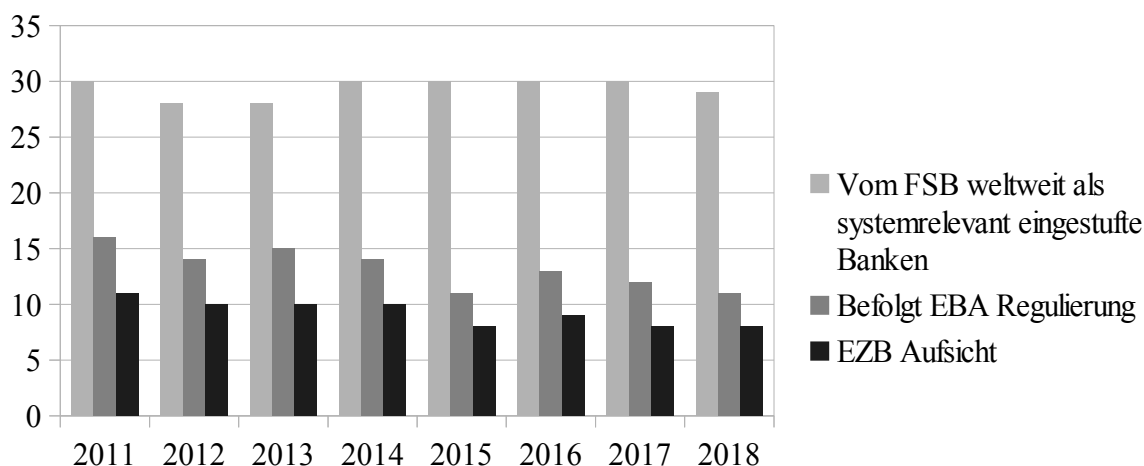


Abbildung 3: Anzahl systemrelevanter Banken (Siehe Anhang: 2 Abgleich der von int. und EU Institutionen als systemrelevant erachteten Banken;);

Das Financial Stability Board (FSB) veröffentlicht seit 2011 jährlich eine Liste der weltweit als systemrelevant erachteten Banken (vgl. Abbildung 3). Als systemrelevant wird eine Bank nach einem vom Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) festgelegten, gleichwertig gewichteten Kriterien eingestuft: Grenzüberschreitende Aktivitäten, Institutsgrö-

ße, Vernetzung, Ersetzbarkeit und Komplexität (BCBS 2013: 6). Die Auswertung⁷ der vom FSB als systemrelevant erachteten Banken zeigt zum einen die globale Bedeutung des EU Bankenmarktes und zum anderen, dass die EZB weit mehr europäische Banken als systemrelevant erachtet als das FSB.⁸ Dieser Abgleich ist natürlich nicht sehr konvergent, da das FSB eine weit größere Zahl an Instituten als die europäischen untersucht. Dass die Anzahl der vom FSB als systemrelevant erachteten Institute die Zahl der EU Institute so deutlich übersteigt, ist somit nicht überraschend. Grundsätzlich zeigt sich jedoch, dass die Zahl der vom FSB als systemrelevant erachteten Institute annähernd konstant bleibt, während die Zahl der EU-Banken (befolgt EBA Regulierung) leicht abnimmt. Mögliche Gründe hierfür können neben der Verdrängung heimischer Institute durch außereuropäische Banken (und die EU Außengrenzen überschreitende Dienstleistung der Nicht-EU Bank um die EU Regulierung zu umgehen), Insolvenzen, Konsolidierungen sowie Fusionen sein, sowie schwindendes Geschäft durch einen Einbruch in der Realwirtschaft.

Eine Studie der EZB zeigt, dass die Anzahl grenzüberschreitender Kredite heimischer Banken im Euroraum im vergangenen Jahrzehnt um knapp drei Prozentpunkte gestiegen ist (EZB 2018a: 37). Es trifft somit nicht zu, dass ein Bedeutungsverlust der EU Banken und damit einhergehender Verdrängung durch nicht-europäische Banken eingetreten ist. Auch Insolvenzen größerer europäischer Finanzinstitute traten nicht ein: Aus Sorge vor eben diesem Fall versorgte die EZB ausgewählte Bankhäuser mit EK über den Sekundärmarkt⁹ und nahm Einfluss auf die Geschäftsstrategie der Häuser (EZB o.J.). Der globale Bedeutungsverlust europäischer Banken kann aber durch einen Einbruch der Realwirtschaft erklärt werden. Eine weitere mögliche Erklärung bietet die EZB: Auf dem europäischen Kreditmarkt treten zunehmend Schattenbanken in der Kreditvergabe auf (EZB 2016b).

Dass EK eine so entscheidende Rolle in der Kreditvergabe spielt, liegt in der in der Einleitung dargelegten Moral Hazard Problematik der Intermediärfunktion von Banken: Wären sie von Kreditausfällen selbst nicht betroffen, hätten sie keinen Anreiz zur risikobewussten Wahl ihrer Kreditnehmer und die Einlagen der Anleger wären gefährdet (Kohtamäki 2012: 27).

Auf internationaler Ebene ist die EU in nahezu allen bedeutenden internationalen Organisationen (IOs) direkt, oder indirekt durch ihre Mitglieder vertreten. Dies verschafft europäi-

7 Siehe Anhang: 2 Abgleich der von int. und EU Institutionen als systemrelevant erachteten Banken;

8 Die EZB beaufsichtigt beispielsweise auch kleinere Institute, wie die Deutsche Apotheker- und Ärztebank EG (EZB 2014: 5);

9 Direktes Geschäft zwischen den hier geförderten Mitgliedsstaaten und der EZB hätte eine direkte Finanzierung dargestellt und wäre den Verträgen der EU zuwidergelaufen (vgl. Rat der Europäischen Union 09.05.2008);

schen Interessen Einfluss und Informationen. So auch beim hier relevanten BCBS. Die IO gehört der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) an. Mitglieder der BIZ sind 60 Zentralbanken (u.a. die BuBa und die EZB). Die BIZ wird aufgrund ihrer Funktion für den internationalen Zahlungsausgleich auch als „Zentralbank der Zentralbanken“ bezeichnet (Deutsche Bundesbank 2016b). Die BuBa bescheinigt der BIZ, eine Schlüsselrolle bei der Kooperation der jeweiligen Zentralbanken innehat (Deutsche Bundesbank 2016). Diese Schlüsselrolle füllt die BIZ auch mittels ihrer untergeordneten Gremien aus: Die Mitglieder des BCBS entstammen 28 Jurisdiktionen bzw. 45 Institutionen. Hiervon entstammen acht Mitglieder der EU (inkl. dem derzeit austretenden Großbritannien). Zusätzlich zu diesen Mitgliedern ist noch die gesamte EU durch die EZB und die Eurozone durch den Single Supervisory Mechanism (SSM) vertreten (BCBS 2016). Das Ziel des BCBS ist die frühzeitige Identifikation auftretender Krisen im internationalen Finanzsystem. Außerdem unterstützt die IO den fachlichen Austausch um ein einheitliches Verständnis der grenzüberschreitenden Regulierung zu fördern und grenzüberschreitende Kooperation zu verbessern. Dies soll mittels einer einheitlichen Standardsetzung in der Regulierung und Aufsicht gefördert werden. Die IO identifiziert zudem regulatorische und aufsichtsrechtliche Lücken, welche eine Gefahr für die Finanzstabilität bilden. Gleichzeitig fördert das BCBS die zeitnahe, gleichlautende und effektive Einführung der beschlossenen Regulierung. Über den Dialog mit Nicht-Mitgliedern hält die IO auch zu Aufsichtsbehörden aus Drittländern Kontakt. Auf diese Weise reguliert das BCBS einen annähernd weltweiten Raum mit einheitlichen Regeln. Auch abseits der Staatenwelt ist das BCBS über den Kontakt zu anderen IOs präsent (BCBS 2018), was den Einfluss der IO zeigt.

Das durch die Krise offengelegte Problem zu geringen EK zeigte sich weltweit. Das BCBS trat hier als aktivster nichtstaatlicher Akteur auf und koordinierte ein neues, international gültiges Regelwerk, das nationale Sonderregeln verhindern sollte. Diese hätten das regulatorische Gleichgewicht zerstört und so vermutlich allen Staaten geschadet. Motivation hinter der Einführung von Basel III ist, dass die Aufsicht sich hiervon verspricht, dass Kredit an solvente Schuldner vergeben werden: Die vorgeschriebene Einbindung von EK steigert die Motivation der Bank Kredite nur an solche Schuldner zu vergeben, welche fähig sind ihre Schulden zu bedienen, da sie von einer ausbleibenden Rückzahlung ebenfalls direkt betroffen wäre. Mit steigenden EK-Vorgaben in Relation zur FK-Quote hat eine Bank somit ein verstärktes Interesse zahlungsfähige Kreditnehmer auszuwählen, was die Einlagen der Kunden schützt. Hierdurch wird der Bankensektor widerstandsfähiger und die Erhöhung der regulatorisch vorgegebenen Mindesthöhe des EK wirkt antizyklisch (Tente et al. 2015: ii).

3.1.2 Europäische Folgen

Die globalen Verflechtungen der Wirtschaft der EU mit anderen, insbesondere der US-amerikanischen, bieten i.d.R. ökonomische Vorteile, machen die EU aber auch anfällig für Anstöße. So führte die Krise in den USA auch in der EU zu starken Verwerfungen. Diese übertrugen sich von der Finanzwirtschaft in die Realwirtschaft. Da Finanzinstitute die Bonität ihrer Kreditnehmer verstärkt berücksichtigten, ergaben sich Refinanzierungsengpässe für die Realwirtschaft (Helleiner 2011: 69). In Grafik 1 decken die Flächen 7 und 6 den Bereich ab, in dem sowohl die EU als auch die internationale Ebene betroffen waren.

Den Definitionen aus 2.5 folgend, versteht diese Forschung den Begriff der Europäisierung als Bestimmung der Wirkung der europäischen auf die nationale Ebene. Die bedeutendsten Auswirkungen des Prozesses der Europäisierung der Finanzaufsicht stellt die Gründung des Europäischen Finanzaufsichtssystems (European System of Financial Supervision, ESFS), welches am 01. Januar 2011 die Arbeit aufnahm. Zudem wurde der EZB im November 2014 mittels des SSM¹⁰ die Aufsicht über die Großbanken der Eurozone übertragen. Auf nationaler Ebene ersetzen die Behörden nicht die Arbeit der bisherigen Aufsichtsorgane (in Deutschland die BuBa und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin), sondern ergänzen sie. Dieses Supplement wird auch vom europäischen Parlaments betont:

„Das ESFS besteht aus dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB), den drei europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) – der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) – **sowie den nationalen Aufsichtsbehörden**“ (Rakić und Dessimirova in Europäisches Parlament 2018, Hervorhebung A.B.).

Dies hat zur Folge, dass die systemrelevanten Geldhäuser im Euro-Raum mindestens drei Aufsichtsbehörden unterstehen (nationalen, wie der BaFin und den zwei europäischen: EZB, EBA) und im restlichen Europa mindestens zwei (auf europäischer Seite die EBA und zudem der nationalstaatliche Aufsicht).

Wie Tabelle 2 zeigt, gehört u.a. die Errichtung einheitlicher Wettbewerbsregeln für den gemeinsamen Binnenmarkt zur geteilten Kompetenz der europäischen Kommission (KOM) in der EU. Insofern ist es wenig überraschend, dass an den internationalen Krisentreffen der G20

¹⁰ Nach Rittberger (2014: 1177) ist der Fall des SSM ein Beispiel dafür, wie das Europäische Parlament (EP) Einfluss bewahren kann, wenn es (1) zustimmen muss, (2) seine zeitliche Perspektive divergiert und (3) es geeint agiert. Da das EP zwar in der Entstehung des SSM/SRM eingebunden war, nicht aber im hier untersuchten Wandel nationaler Aufsichtsbehörden, soll es im weiteren Verlauf vernachlässigt werden.

neben nationalstaatlichen Regierungsmitgliedern auch Vertreter der KOM und des Europäischen Rats vertreten waren (KOM 2018b).

Die folgende Tabelle listet die Mitglieder der G20, der inoffizielle Zusammenschluss der Regierungschefs der 20 weltweit wirtschaftlich stärksten Staaten, auf. Die EU-Mitglieder und die KOM sind hervorgehoben um die starke Stellung der EU zu verdeutlichen. Dadurch, dass die Mitglieder der EU ihre Außenpolitik aufeinander abstimmen und die EU somit ein Viertel der Plätze innehat, ist sie eine gewichtige Vertreterin ihrer Interessen in der internationalen Staatengemeinschaft (Moravcsik 2017).

Argentinien	Indien	Saudi-Arabien
Australien	Indonesien	Südafrika
Brasilien	Italien	Südkorea
China	Japan	Türkei
Deutschland	Kanada	USA
EU KOM	Mexiko	Vereinigtes Königreich¹¹
Frankreich	Russland	

Tabelle 3: Mitglieder der G20 (KOM 2018b; Hervorhebung A.B.);

In der Internationalen Finanzkrise war die EU ein staatlicher Akteur unter vielen. Dies wandelte sich in der späteren Euro-Krise, die 2010 folgte.

3.2 Die Euro-Krise

Die unmittelbaren Folgen der Globalen Finanzkrise 2008 waren insbesondere in den USA zu spüren. In den folgenden Jahren emanzipierte sich von der Globalen Finanzkrise jedoch ein europäischer Ableger. Die auch als Staatsschulden- oder Bankenkrise bekanntgewordene Euro-Krise führte in der Situation instabiler Märkte und angeschlagener Banken zu einem verstärkten Misstrauen internationaler Anleger in Europa (Gocaj und Mounier 239 f.).

Der Begriff der Staatsschuldenkrise rührt von den hohen Staatsverschuldungen gemessen am BIP einzelner EU Mitgliedsstaaten. Im Fokus lagen hier insbesondere die Eurostaaten Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien (GIIPS), deren starke Verschuldung war teilweise in der Globalen Finanzkrise und der Bewältigung ihrer Folgen, teilweise aber auch

¹¹ Da sich die Übersicht auf die Zeit vor dem Referendum bzgl. des britischen Austritts aus der EU bezieht, ist GB ebenfalls markiert. Wann und mit welcher Intensität GB austreten wird, wird derzeit verhandelt. Die EU wird hierdurch vermutlich an Durchsetzungskraft in IOs verlieren, da GB nicht wie bisher eine einheitliche EU Linie vertreten muss.

in zu hohen Staatsausgaben in den Vorjahren begründet liegt (Sinn 2014: 3). In Konsequenz waren Anleger nur gegen hohe Zinsaufschläge bereit diesen Staaten Kredit zu gewähren. Da die Staatshaushalte durch die Finanzkrise besonders angeschlagen waren und die Euroländer das Primat der EZB beachten mussten, konnten unilaterale Maßnahmen nicht ohne Weiteres ergriffen werden. Dabei galt der EU Bankenmarkt schon vor dem Ausbruch der Krise als überfüllt und unsicher, weshalb bspw. die EZB schon lange eine Konsolidierung erwartet hatte (EZB 2002: 31). Die steigenden Spekulationen am gesamten europäischen Markt und Investitionen in anderen Märkten, insbesondere den USA, förderten ein rasches Überschwappen der Krise von der Wall Street nach Europa. Hier traf die Krise schließlich auf überschuldete Haushalte und marode Banken, weshalb sie sich leicht in der EU verankern konnte (Hall 2012: 362). Aufgrund der Fragmentierung der Gründe für die Krise existieren verschiedene Bezeichnungen für die Krise in der EU:

- Bankenkrise
- Staatsschuldenkrise
- Eurokrise
- oder einfach weiterhin Finanzkrise

Die Begriffe verorten den Brennpunkt der Krise an unterschiedlicher Stelle. Ob die Banken, die Währung, oder die staatliche Verschuldung die Krise auslösten, oder ob sich die weltweite Finanzkrise von 2008 in der EU fortsetzte, weist die Verantwortung für die Krise unterschiedlichen Akteuren zu: Die gewerkschaftsnahe Ökonomin Renate Neubäumer räumt zwar ein, dass die hohe Staatsverschuldung einzelner EU Staaten problematisch sei, sieht aber den Ursprung der Krise in der Finanzkrise 2008:

„Richtig ist, dass aus der Finanzkrise eine Eurokrise geworden ist, die vor allem durch die Offenlegung der unsoliden Haushaltspolitik Griechenlands ausgelöst wurde. Eine solche Haushaltspolitik wäre ohne innovative Finanzierungstechniken, die letztlich zur Finanzkrise geführt hatten, weniger leicht möglich gewesen“ (Neubäumer 2011: 827).

Sie argumentiert also, dass die Staatsschulden der einzelnen Mitgliedsländer auf die selben Auslöser zurückzuführen sind, wie die Finanzkrise 2008 und kommt zu dem Fazit:

„Insgesamt darf nicht in Vergessenheit geraten, dass der eigentliche Auslöser der Eurokrise die Finanzkrise war und nicht zu hohe Staatsausgaben. Deshalb gilt auch nicht, dass die Politik ‚den Banken öffentlich die Sündenbockrolle zuweist, um von den Sünden einer zu hohen und zu lange tolerierten Staatsverschuldung abzulenken‘, sondern es ist umgekehrt bequem, die Eurokrise als ‚Staatsschuldenkrise‘ abzustempeln, obwohl die ‚heute zu beobachtenden hohen Defizitquoten im Euroraum nicht in erster Linie auf eine unsolide Fiskalpolitik zurückzuführen‘ sind“ (Neubäumer 2011: 833).

Professor Neubäumer sieht in den Staatsschulden das Resultat und nicht die Ursache mangelnder Bankstabilität, weshalb sie den Begriff der „Staatsschuldenkrise“ für unangemessen hält und von einer „Eurokrise“ spricht. Hierbei rückt sie von Schuldzuweisungen ab und konzentriert sich auf das Subjekt der Krise, statt den Auslöser anzuprangern.

Der Politologe Fritz W. Scharpf hingegen argumentiert: „Die einheitliche Geldpolitik der EZB verstärkte systematisch die Unterschiede der Wachstums- und Inflationsdynamiken und erzeugte so ein zunehmendes Ungleichgewicht der Leistungs- und Kapitalbilanzen zwischen den Euro-Staaten - was dann die Eurokrise hervorgebracht hat“ (Scharpf 2011: 326). Er sieht also keine besondere Rolle in dem Ausbruch der Finanzkrise in 2008, sondern sieht das vor der Krise existierende ökonomische Ungleichgewicht als Ursache der Krise in Europa.

Eine analoge Position vertritt der Ökonom Sinn (2014). Der ehemalige Vorsitzende des ifo-Instituts und emeritierter Professor der Volkswirtschaftslehre argumentiert, dass die Gründe der Eurokrise in einer Kreditblase einzelner Mitgliedsländer liegen. Diese Problematik existierte vor Beginn der Finanzkrise 2008 und trat durch diese offen zu Tage. Die Integration der Märkte verhindert, dass ein Mitgliedsstaat unilateral auf Kosten seiner europäischen Wettbewerber über eine Abwertung der Währung an Wettbewerbsfähigkeit gewinnt.¹² In Folge mussten sich öffentliche und private Akteure verstärkt verschulden. Diese Lage war im Rahmen der Globalen Krise nicht mehr tragfähig und die Staaten konnten ihre Banken nicht unilateral stützen, sondern bedürften europäischer (insb. EZB) und internationaler Unterstützung (insb. IWF). Die finanzielle Kluft zwischen den angeschlagenen GIIPS-Staaten und den solventen Staaten Europas erschwerte eine rasche Lösung der Krise durch geldpolitische Maßnahmen der Notenbanken (Sinn 2014: 3 ff.; Hall 2012: 355 ff.).

Diese Arbeit hält letztere Schlussfolgerungen für plausibel: Die Globale Finanzkrise legte bereits existierende Problematiken der EU und der Eurozone offen, machte so bereits existierende Lücken in der Aufsicht publik und sorgte somit sowohl bei inner- als auch bei außereuropäischen Investoren für einen Vertrauensverlust. Wie eine dieser Lücken, der Einsatz von EK bei der Kreditvergabe von Banken, geschlossen worden ist, soll nun nachverfolgt werden. Gleichzeitig folgt diese Forschung der Argumentation Professor Neubäumers bezüglich der Begriffswahl und nutzt den Begriff der „Eurokrise“.

¹² Ein erprobtes Mittel, um die eigene Wirtschaft zu stärken, ist es indirekt für den Verfall der eigenen Währung zu sorgen, um so Exporte zu steigern und Investitionen anzulocken. Dies kann beispielsweise durch die Senkung des Leitzinses geschehen, was die Nachfrage nach der eigenen Währung senkt und zu deren Abwertung führt. Oder indem sie Fremdwährung kauft und den Markt mit der eigenen Währung flutet. Die Abwertung durch Zentralbanken erfolgt folglich indirekt über durch den Ankauf von bereits emittierten Staatsanleihen und die hierdurch ausgelöste Geldmengenausweitung (Obstfeld 1996: 1037 ff.).

Die durch die Staatsschulden offengelegte Schwäche ihrer Heimatmärkte verschärfte die Situation der privaten Banken, da diese verstärkt Anleihen ihrer Heimatmärkte hielten, welche stark an Wert verloren. Fiel der Wert der Anleihen, fiel hierdurch auch das Eigenkapital der KIs. Dieser Mechanismus war am Markt bekannt und so hatten Banken aus diesen Ländern Probleme in der Refinanzierung, da ausländische Kapitalgeber diese Märkte zunehmend meiden (Europäische Zentralbank 2019d: "Since 2007 the EU's position as a source of FDI within the region has also been in decline"). Die Problematik der Refinanzierung der Banken wiederum belastete die Staatshaushalte der angeschlagenen Staaten weiter, was die Situation intensivierte, da ihre Staatsanleihen an Wert verloren. Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, begann die EZB damit die Rückzahlung der Staatsanleihen angeschlagener Staaten zu garantieren und so KIs zu stützen:

"The recapitalisation measures were introduced to strengthen the capital base of fundamentally sound financial institutions, improve the functioning and stability of the banking system as a whole and ensure proper financing to the wider economy" (Europäische Zentralbank 2009).

Diese Maßnahmen erfolgten nicht mittels direkter finanzieller Unterstützung von Bankinstituten, sondern über den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt (Quantitative Easing). Banken konnten so Anleihen europäischer Staaten kaufen und diese der EZB wieder verkaufen. Hierdurch sollte ein Zusammenbrechen der Anleihemärkte verhindert, gleichzeitig aber keine direkte Staatsfinanzierung aufgenommen werden, welche dem Mandat der EZB zuwidergelaufen wäre (Europäische Zentralbank 2016b).¹³ In Bezug auf eine direkte Staatsfinanzierung herrschte in den nicht kriselnden Staaten die Befürchtung, dass diese den Anreiz für Reformen nehmen könnte und das Problem zu hoher Staatsverschuldung wachsen statt sinken würde (Europäische Zentralbank 2009). Diese geldpolitischen Maßnahmen stellen zwar keine primäre Maßnahme zur Aufsicht der Finanzmärkte dar, sind aber aufgrund der Bedeutung von Staatsanleihen für das EK von hoher Bedeutung für die hier untersuchte Thematik (Europäische Zentralbank 2019b).

Wie auf internationaler Ebene mit anderen Staaten und dem Basel Komitee vereinbart, verfolgte die EU den Ansatz EK Mindestvorgaben für Banken zu erhöhen. In der EU befolgten Banken zwar schon Basel II seit dessen Veröffentlichung, doch die Mängel der bisherigen Ba-

¹³ Der Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt war aber ebenfalls umstritten, da auch er, so die Kritik, den Anreiz für Reformen hemmen kann. Kritiker monieren hier, dass sich zwar der Startpunkt des Teufelskreises verschiebt, er aber nicht aufgehoben wird: Staatsanleihen verlieren an Wert → Anleger bewerten das EK der Banken als instabil → der Staat muss die Banken stützen → Anleger bewerten die Staatsanleihen als unsicherer → Staat muss die Banken umso stärker stützen etc. Diese Problematik zeigte sich besonders in der Eurokrise (Grauwe 2014: 1).

sel II Regulierung offenbarte sich besonders stark im zusammenbrechenden Interbankenmarkt der EU Institute. Um die Stabilität des EU Bankenmarkts zu stärken, ein wiederholtes Zusammenbrechen des Marktes zu verhindern und Investitionen in der EU zu fördern, verfolgte die EU mit der Entwicklung des ESFS das Ziel den Finanzmarkt der EU mittels eines einheitlichen Rechtsrahmens zu stärken und die Aufsicht zu intensivieren (KOM 2017a). Der neue Aufsichtsrahmen soll nun vorgestellt werden, bevor die Einführung der neuen europäischen EK-Regulierung verfolgt wird.

Die Europäische Integration vertiefte sich im Zuge der Krise massiv. Besonders stechen hier die Projekte der Kapitalmarkt- und der Bankenunion hervor. Die hiermit verbundene Angleichung und, zumindest in der Eurozone, Vergemeinschaftung zielen darauf ab das “unitary level-of-playing field” zu vertiefen und so innereuropäische Investitionen zu fördern und die Systemstabilität zu fördern (Rat der Europäischen Union 2018a, b).

Die für diese Projekte nötige Motivation liefert, neben der Vertiefung der Integration, die Problematik der regulatorischen Arbitrage, welche in der Krise offen zu Tage trat:

“[S]upervisory authority stopped at national borders, but the operations of a bank would not. This structural weakness was exacerbated by the sovereign debt crisis. Banks were operating in a monetary union, but not in a banking union under unified supervision, resolution and deposit insurance rules“ (Nouy, ECB 2015).

Eine einheitliche, europaweite Aufsicht sollte den Anreiz innereuropäischer Diversifikation in der Regulierung zu betreiben nehmen und so die Beständigkeit der Regulierung im EU Markt intensivieren. Erste Ansätze einer gemeinsamen europäischen Finanzaufsicht gab es bereits seit 2004 mit dem Committee of European Banking Supervisors (CEBS). In Folge der Finanzkrise untersuchte ein europäisches Expertengremium den Status Quo der bestehenden Aufsicht und schlug zahlreiche, tiefgreifende Veränderungen vor. Diesem 2009 vom ehemaligen Leiter der französischen Nationalbank De-Larosièrre-Bericht entsprechend wurde das ESFS gegründet und ersetzte das bestehende CEBS (BaFin o.J. c).

3.2.1 Das ESFS

Die Krise zeigte deutlich, dass die Regulierung der Europäischen Finanzmärkte bis dato unzureichend war. Der gemeinsame Markt erlaubte es Investoren an Finanzstandorten mit einer für sie günstigen Regulierung Anlagen zu tätigen und in einem anderen europäischen Markt mit schärferen Regeln zu verkaufen. Dies kann die Stabilität des gesamten Finanzsektors gefähr-

den, da auf diese Weise Regulierung umgangen werden kann und Risiken rasch Verbreitung finden. Diese „regulatory arbitrage“¹⁴ sollen einheitliche Regeln durch die ESAs verhindern. Aufgrund ihrer Fungibilität sind Waren und Dienstleistungen der Finanzmärkte besonders geeignet für Geschäfte dieser Art (KOM 2018a).

Das Hauptziel der drei ESAs ist die Unterstützung der Entstehung eines einheitlichen regulatorischen Rahmens für den jeweilig beaufsichtigten Sektor. Für Banken ist insbesondere die EBA von Bedeutung. Die anderen beiden ESAs werden zusätzlich knapp umrissen, um Vollständigkeit zu gewährleisten.

Das ESRB: Im ESFS übernimmt das ESRB die makroprudenzielle Aufsicht (vgl. Fn. 1) über das Finanzwesen. Die Aufsicht der Institution ist somit an die Stabilität des gesamten Finanzsystems interessiert und beachtet die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Sektoren des Finanzwesens. Die nationalen makroprudenziellen Behörden der Mitgliedsstaaten sind den Weisungen des ESRB verpflichtet. Die im weiteren Verlauf dieser Arbeit diskutierte Eigenkapitalrichtlinie CRD IV bestimmt auch, dass die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet sind nationale Behörden für die nähere Zusammenarbeit zu nominieren (ESRB o.J. a). Aus Deutschland sind die Behörden BuBa, BaFin und der Ausschuss für Finanzstabilität im ESRB involviert (ESRB o.J. b). Wie nationale Aufsichtsbehörden im Rahmen des ESFS mit EU Behörden verflochten sind, stellt die folgende Grafik dar. Anschließend werden noch die mikroprudenziellen Behörden EIOPA, ESMA und die hier besonders relevante EBA vorgestellt.

Die EIOPA: Die mikroprudenzielle Europäische Institution der EIOPA beaufsichtigt das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge in der EU. Die IO ist in Frankfurt am Main ansässig. Neben den Zielen der Finanzstabilität und des Konsumentenschutzes steht EIOPA auch mit Drittländern, wie den USA, in Kontakt. EIOPA hebt hervor, dass der Versicherungssektor stärker als der Bankensektor grenzüberschreitend tätig ist, was eine gemeinsame Aufsicht besonders nötig macht (EIOPA 2018: 36). EIOPA unterstützt das Ziel der KOM eine Kapitalmarktunion zu schaffen (ebd.: 45). Diese soll, ähnlich wie im Binnenmarkt, grenzüberschreitende Kapitalmärkte ermöglichen. Diversifikation in der Regulierung ist eine solche Barriere.

14 Der Begriff bezeichnet den Versuch eines Akteurs Waren in einem günstigen regulatorischen Umfeld zu erwerben und auf einem Markt mit verschärfter Regulierung zu verkaufen. Da die Kosten der Regulierung von allen Marktteilnehmern eingepreist werden, kann so ein höherer Gewinn erzielt werden (Houston, Lin, Ma 2009: 1).

Die ESMA: Im Gefüge des ESFS übernimmt die Aufsicht das Monitoring der Börsen und die Entwicklung eines einheitlichen regulatorischen Rahmens für diese. Hierzu überwacht ESMA Ratingagenturen und die Bilanzierung von over-the-counter Derivaten (trade repositories¹⁵).

In ihrer Aufsicht bemüht sich ESMA verstärkt über Sektorgrenzen hinweg mit den Aufsichtsbehörden EIOPA und EBA zusammenzuarbeiten. ESMA sieht ihre Kernaufgaben in der Beurteilung von Risiken für Investoren, den Börsenmarkt und die Finanzstabilität, die Finalisierung eines einheitlichen Regelwerkes für die Finanzmärkte, die Verbreitung der Konvergenz der Aufsicht und die direkte Aufsicht bestimmter Akteure auf den Märkten. Der Fokus der Aufsicht liegt in der Zuweisung von Risiken auf Investoren, Märkte und der gesamten Stabilität. Außerdem zielt auch ESMA auf ein europaweit einheitliches Regelwerk für die Finanzmärkte ab (ESMA o.J. a).

Die EBA: Seit ihrer Gründung am 01. Januar 2011 beaufsichtigt die EBA mit dem Ziel systemische Risiken zu verhindern in der EU tätige Banken und entwickelt für diese ein einheitliches Regelwerk. Das Ziel der EBA ist eine effektive und einheitliche Regulierung und Aufsicht der Banken in der EU (EBA 2016: 1). Ihr langfristiges Ziel ist die Entstehung eines einheitlichen Regelwerks für die gesamte EU, kurz- und mittelfristig stehen jedoch die „Integrität, Effizienz und die ordnungsgemäße Funktionalität des Bankensektors“ im Vordergrund (Übersetzung des Autors; EBA o.J.). Die EBA hält zudem das Mandat Risiken und Schwachstellen im Bankensektor zu identifizieren und zu beheben. Sie konzentriert sich hierbei insbesondere auf solche Bankhäuser, welche in mehr als einem Mitgliedsland tätig sind (EBA 2016: 1). Die EBA ist derzeit noch in London ansässig. In Folge des derzeit verhandelten Austritts Großbritanniens aus der EU ist im November 2017 die Verlegung nach Paris beschlossen worden, welche derzeit schrittweise erfolgt. Ab dem 03. Juni 2019 soll dieser Prozess, nach diversen Verzögerungen, abgeschlossen sein (KOM 2018b, EBA 2019).

Im Prozess der Integration von Basel III in EU Recht unterstützte die Behörde die europäischen Legislative zunächst mit Expertenwissen. Inzwischen entwickelt EBA selbst bindende technische Standards zur Einführung der CRR/CRD IV. Des weiteren führt sie Test mit hypothetischen Bedrohungsszenarien für Banken durch (sogenannte Stresstests), um deren Resilienz in Krisenszenarien zu testen (EBA o.J. d).

15 “Trade repositories centrally collect and maintain the records of derivatives. They play a central role in enhancing the transparency of derivative markets and reducing risks to financial stability” (ESMA o.J. b).

ESAs und die nationalen Aufsichtsbehörden: Die Arbeit der ESAs deckt sich größtenteils mit der der Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten, macht diese aber keineswegs obsolet. Vielmehr kooperieren die nationalen Aufsichtsbehörden mit den ESAs, arbeiten diesen zu oder unterstützen die Ausführung der getroffenen Neuerungen der ESAs. Die hierfür nötige Harmonisierung der Regulierung läuft unter dem Ziel ein einheitliches „unitary level-of-playing field“ zu schaffen und so nationales Ausschere zu verhindern (KOM 2017).

Das Aufgabenfeld der Deutschen Bundesbank und der BaFin wandelte sich entschieden nach Einführung des ESFS. Zum einen übernahmen zunehmend EU Institutionen die Regelentwicklung, zum anderen unterstützten die nationalen Behörden EU-Institutionen, wie die EBA. Diese hatte insbesondere in der Phase der neuen Eigenkapitalrichtlinie Kontakt zur IO „Bank für Internationalen Zahlungsausgleich“ (BIZ) und dem dort angesiedelten BCBS. Wie die Einführung von Basel III in der EU von statten ging, wird in Kapitel 4 verfolgt. Das ESFS und somit auch die EBA sind für die gesamte EU zuständig und verfolgen vorrangig das Ziel den rechtlichen Rahmen der Mitglieder anzugleichen und so ein „regulatory unitary level-of-playing field“ zu schaffen (Bundesministerium der Finanzen 2017).

Die folgende Grafik zeigt das ESFS in seiner Gesamtheit. Auf der makroprudentiellen Ebene arbeitet das ESRB. Es koordiniert die ESAs und arbeitet, in dem Bestreben Sektorgrenzen überschreitende Risiken aufzudecken, eng mit diesen zusammen. Die ESAs hingegen sind mikroprudentiel konzipiert. Sie achten ausschließlich auf die Stabilität ihres jeweiligen Sektors, nicht jedoch auf Risiken, die erst durch die Verbindung der diversen Sektoren entstehen. Die erste Linie der Aufsicht bilden weiterhin die nationalen Behörden (ESRB o.J. a).

Die Grafik zeigt das Aufsichtssystem des ESFS und wie die nationalen Behörden hierin aufgenommen sind. Die Pfeilspitzen geben an, wie die Institutionen kollaborieren: Sind sie nur Sender oder Empfänger (nur eine Pfeilspitze), oder sind sie beides (zwei Pfeilspitzen). Hier zeigt sich, dass die nationalen Aufsichtsbehörden zwar die Weisungen des ESRB empfangen, nicht aber in diese Richtung senden.

Der Differenzierung von Mahoney und Thelen folgend wird der hier beschriebene Wandel in der Kategorie „Layering“ eingeordnet: Die Neuerungen im ESFS ergänzten die bereits bestehenden nationalen Organe und koordinierten diese.

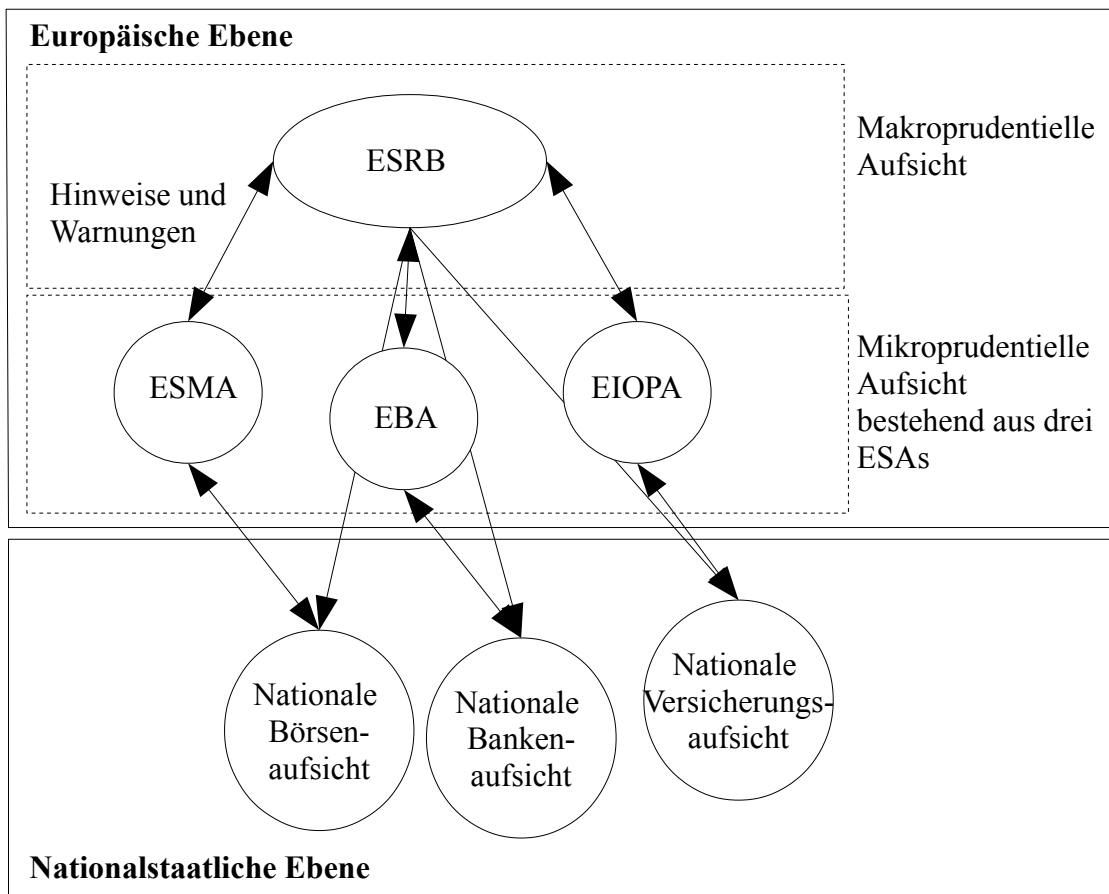
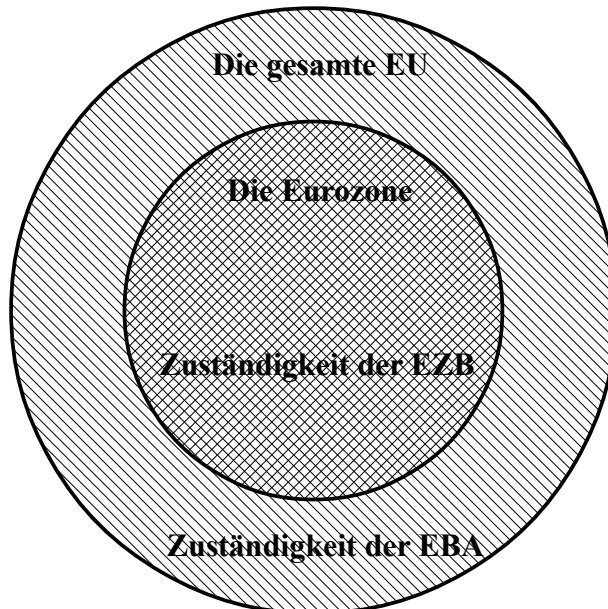


Abbildung 4: Die europäische und die nationale Ebene im ESFS (eigene Darstellung);

Neben dem gesamteuropäischen Aufsichtsrahmen ESFS beaufsichtigt die EZB Banken der Eurozone. Wie Abbildung 3 zeigt, liegt die Anzahl der von der EZB beaufsichtigten Banken nur geringfügig unter der Zahl der Banken, welche die Regulierung der EBA befolgen. Das gemeinsame „unitary level-of-playing field“ eröffnet diesen Banken dabei Geschäftsmöglichkeiten. Simultan steigt aber ihre Interdependenz, da ein Vertrauensverlust von Investoren gegenüber einer Bank aufgrund ihrer Verwebung alle Banken der Eurozone stärker betrifft. Dieser Problematik begegnet die EZB mittels des „Einheitlichen Aufsichtsrahmens“ (englisch: Single Supervisory Mechanism – SSM) und des „Gemeinsamen Abwicklungsrahmens“ (Single Resolution Mechanism – SRM) für die Eurozone.

3.2.2 Aufsichtsrechtliche Integration

Abbildung 5 zeigt die Reichweite des Mandats des ESFS und SSM/SRM: Erstere entwickeln für die gesamte EU ein gemeinsames Regelwerk, welches vom EP implementiert und von



dessen Umsetzung von nationalen Behörden überwacht wird.

Die Banken aus den Ländern der Eurozone und ihre jeweiligen Aufsichtsbehörden liegen sowohl im Regulierungsbereich der EBA, als auch im Aufsichtsbereich der EZB. Die Länder der Eurozone sind hier mit dem SSM/SRM einen weiteren Schritt in der Vergemeinschaftung ihrer Märkte gegangen und haben durch das zusätzliche Monitoring der EZB eine Aufsicht, welche direkt an der Quelle des

Abbildung 5: Die Zuständigkeiten der europäischen Aufsichtsbehörden (eigene Darstellung); politischen Geschehens sitzt. Diese Aufsicht ersetzt aber nicht die nationalen Behörden, welche weiterhin beaufsichtigen und auf Nationalebene erster Ansprechpartner sind.

Die EZB prüft mit Hilfe sogenannter Joint Supervisory Teams (JST), die sich aus Mitarbeitern verschiedener europäischer Aufsichtsbehörden zusammensetzen. So soll verhindert werden, dass ein KI nur von heimischen Prüfern untersucht wird, was die Objektivität erhöhen soll. Außerdem fördert das den Austausch zwischen europäischen Aufsichtsbehörden.

Als Verordnung sind SSM und SRM in den Mitgliedsstaaten unmittelbar gültig und müssen nicht erst durch die Mitgliedsstaaten umgesetzt werden (BaFin o.J.; Rat der Europäischen Union 2013). Die EZB ist neben der Aufsicht über die Großbanken der Eurozone primär für die Geldpolitik der Eurozone zuständig. In dieser Position trat sie in der Europäischen Staatsschuldenkrise der GIIPS-Staaten verstärkt in den Blickwinkel der Öffentlichkeit: Durch den Aufkauf von Staatsanleihen wurden die kriselnden Staaten gestützt, mussten im Gegenzug aber tiefgreifende Reformen durchführen. Dass die Eurokrise (mit Ausnahme Griechenlands) Folge der Finanzkrise und nicht einer zu hohen Staatsverschuldung war, wird von Professor Neubäumer (2011: 831) diskutiert. Wie unter 3.2 aufgezeigt, argumentiert sie hier

insbesondere gegen die Sichtweise anderer Ökonomen, namentlich aus dem ifo-Institut (vgl. Sinn 2014), welche eine tiefere Europäisierung zu Lasten der Nationalstaaten ablehnen.

Eine Maßnahme der EU Institutionen zur Prüfung der Resilienz der EU Banken waren die Stresstests für Banken. Ziel dieser Maßnahme kann das Versenden verschiedener Signale sein:

- Die Banken sollten sehen, wie wichtig der Politik ihre Widerstandsfähigkeit in einer Krisensituation ist und sich bewusst sein, dass die Bloßstellung und notfalls Abwicklung unterfinanzierter KIs eine Möglichkeit für die EU ist.
- Gleichzeitig sollten die Mitgliedsstaaten dazu angehalten werden die Widerstandskraft ihrer Institute zu fördern.
- Den Kunden aus der EU und dem Rest der Welt wurde signalisiert, dass der EU Bankenmarkt aus der Krise gelernt hat und die Banken an Sicherheit gewonnen haben und dass EU-Banken keine systemkritische Größe mehr erreichen können (EBA o.J. e).

Bei diesen Tests mussten ausgewählte Großbanken glaubhaft nachweisen, dass ihr EK in hypothetischen Krisenszenarien ausreichend ist (Deutsche Bundesbank und BaFin 2011). Durch „blaming and shaming“ der Banken mit unzureichenden Eigenmitteln sollten diese dazu angehalten werden ihr EK zu steigern. Ähnlich wie es IOs bei Menschenrechtsverstößen handhaben, sollten Banken mit unzureichendem EK der Öffentlichkeit genannt werden (Murdie und Davis 2012; Hafner-Burton 2008). Die Hoffnung ist, dass dies die Banken schon im Vorfeld hinreichend motiviert sich regulierungskonform aufzustellen: Die Gefahr, dass eine Bank nur ungenügendes EK bereit hält und durch die Veröffentlichung der Testergebnisse bloßgestellt wird, sollte die KIs bereits im Vorfeld motivieren ihr EK zu steigern und sich solide zu positionieren. Sollte sich das EK nämlich als ungenügend erweisen, wird der Name des Instituts veröffentlicht. Eine solche Veröffentlichung warnt Marktteilnehmer (private wie öffentliche) vor einer unzureichenden Ausstattung mit EK (Candelon und Sy: 2018).

Stresstests werden in der gesamten EU durch die EBA durchgeführt (EBA: 2018a, 2018b). Seit vergangenem Jahr kollaboriert die EZB mit der EBA bei diesen Stresstests im Euroraum (EZB 2018c). In diesen testen die Behörden die Resilienz der in der EU ansässigen Institute, indem die Banken nachweisen, dass ihr EK ausreichend ist, um hypothetische negative ökonomische Entwicklungen aufzufangen. D.h. eine Bank muss glaubhaft nachweisen können, dass sie über genügend freie eigene Mittel verfügt, um von Kreditausfällen bei einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung nicht mitgezogen zu werden. Die Testergebnisse wurden dann von Marktakteuren zur Bewertung der Stabilität der Banken genutzt, was das Manage-

ment motivierte sich regulierungskonform aufzustellen (Petrella und Resti 2013: 5406). Die hier getesteten Szenarien müssen von den beaufsichtigten Instituten bestanden werden, um weiterhin frei in der Ausübung des Geschäfts zu sein:

“The European Banking Authority (EBA) published today the results of the 2018 EU-wide stress test, which involved 48 banks from 15 EU and EEA countries, covering broadly 70% of total EU banking sector assets. The adverse scenario has an impact of -395 bps on banks' CET1 [Common equity – Kernkapital¹⁶] fully loaded capital ratio (-410 bps on a transitional basis), leading to a 10.1% CET1 capital ratio at the end of 2020 (10.3% on a transitional basis). The objective of the exercise is to assess, in a consistent way, the resilience of banks to a common set of adverse shocks. The results are an input to the supervisory decision-making process and promote market discipline” (EBA 2018).

Fritz-Morgenthal et al. (2016: 80) zeigen, dass die Stresstests die Entstehung einer „risk-culture“ in den Banken fördern und diese ihre interne Aufsicht an die Anforderungen der Tests anpassen, was sich auch in der internen Aufsicht des Bankgeschäfts außerhalb der Stresstests niederschlägt. Es kann somit geschlossen werden, dass die Stresstests halfen die Finanzstabilität zu steigern.

Fällt aber eine Bank bei diesen Tests durch, so muss sie ihr Geschäft verringern und Unternehmensanteile abspalten. Die öffentliche Bloßstellung soll für Banken eine hinreichende Motivation ihr EK zu steigern sein (bspw. durch Ausgabe neuer Aktien oder durch Verringerung der ausgegebenen Kredite). Besteht aber keine Aussicht darauf, dass sich die Bank erholen kann, so greift im Euroraum der SRM und die Bank wird abgewickelt.

Stresstests in der EU werden nunmehr von der EBA ausgeführt, doch ist die EZB eng in der Entwicklung dieser eingebunden. Außerdem führt die EZB den Test zusätzlich noch an Instituten durch, welche nicht in der EBA Stichprobe enthalten waren (EZB 2018: „Welche Rolle kommt der EZB bei der Durchführung der EBA-Stresstests zu?“).

Ziel des SRM ist es zu verhindern, dass eine Bank zu groß ist, als das man ihre Abwicklung begleiten könnte („too big to fail“). Diese Problematik trat im Zuge der Finanzkrise wiederholt auf. Aus Sorge Banken einen Anreiz zum Wachstum zu geben, da sie dann im schlimmsten Fall gerettet würden, soll der SRM Banken in Abwicklung betreuen. Als Glied der EZB verfügt der SRM über mehr Möglichkeiten als nationale Abwicklungsbehörden. Gesetzlich basiert der SRM auf der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD; Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2014). Diese gibt für die gesamte EU Vorschriften über die

16 Das Kernkapital CET1 bildet die Grundlage des EK einer Bank (BaFin 2018b).

Art und Weise der Abwicklung vor. Der SRM setzt diese Direktive für den Euroraum um und löst die „too big to fail“ Problematik, in dem er kritische Institute anweisen kann, sich von Unternehmensanteilen zu trennen. Beispielhaft sei hier der Fall der Commerzbank AG genannt, welche sich nach Aufforderung der KOM im März 2012 von ihrer Tochter Eurohypo trennen musste (KOM 2012). Grund hierfür war, dass die KOM das EK dieses Instituts für ungenügend befand. Die Bank steigerte ihr EK nach dieser Aufforderung der EU Behörden deutlich und beließ es ab 2014 stabil bei ca. 30 Mrd. EUR – eine signifikante Steigerung gegenüber den Vorjahren der BRRD (Statista 2019).

In Mahoney und Thelen's Abgrenzung ist die Einführung des SSM und SRM Wandel der Art „Displacement“ (für die nationalen Aufsichtsbehörden). Die nationalen Aufsichtsbehörden überwachten bisher, ob die Institute genügend EK bereit halten und gaben diese Kompetenz an die EZB ab. Zwar existieren die nationalen Behörden weiterhin, doch hat sich ihre Rolle verschoben. Wie Mitarbeiter der BuBa diese Verschiebung empfinden, wird kurz im Interview (vgl. Anhang) mit zwei ihrer Mitarbeiter diskutiert.

3.2.3 Ökonomischer Wandel

Durch Anpassung der Marktbedingungen und der Aufsicht förderte die EZB das „unitary level-of-playing field“ in ihrem Aufsichtsraum und steigerte hierdurch die Finanzstabilität. Entscheidendes Kriterium für die Genauigkeit der Aufsicht der EZB ist ihre Kooperation mit den Zentralbanken der Mitgliedsländer des Euroraums.¹⁷

In einer Rede beschreibt Lorenzo Bini Smaghi, Mitglied des EZB Exekutivbords, die Defizite der nationalen Aufsicht der Mitgliedsländer:

“The recent crisis [...] have demonstrated that, despite the imperfect integration of the European financial system, very strong cross-border contagion takes place within the financial sector. The instruments available at present to block this contagion are not efficient and have side-effects. In practice, much of the burden to contain contagion has fallen on central banks. This is neither desirable nor appropriate.

In my view, the European authorities need to develop a capacity to conduct a ‘surgical strike’ on problematic financial institutions or market segments in the event of a financial crisis” (Smaghi 2011).

¹⁷ Neben den Euroländern kann sich ein EU Staat, ohne Mitglied des Euroraums zu sein, freiwillig der Aufsicht der EZB im SSM unterwerfen – wie es z.B. Bulgarien als erstes Nicht-Euroland in 2014 getan hat (Europäische Zentralbank 2018b).

Er sieht trotz des gesamteuropäischen Aufsichtsrahmens des ESFS die europäische Bankenaufsicht als unzureichend an und betont, dass:

“The ECB has a keen interest in ensuring that the regulatory and supervisory structure, at both national and EU level, provides all players with incentives to avoid excessive risk-taking that could lead to destabilising the financial system” (ebd.).

Da die EZB neben der Finanzaufsicht auch für die Währungspolitik der Eurozone verantwortlich ist, verfolgt sie zwei Ziele, die nicht immer unbedingt komplementär sind: Gerät eine Ökonomie in Schieflage, so ist die übliche Reaktion die Senkung des Leitzinses – wie es neben der EZB zahlreiche Nationalbanken in Folge der Finanzkrise taten. Ein niedriger Leitzins setzt allerdings die Banken unter Druck.

Der Vergleich in Abbildung 6 zeigt die Bedeutung der Zentralbanken für das weltweite BIP nach Ausbruch der Finanzkrise in 2008. Der drastische Anstieg der Bedeutung der Zentralbanken für das weltweite BIP. Hier schlägt sich nieder, wie diese an Gewicht für die Wirtschaft gewannen. Die Geldmengenausweitung durch die Zentralbank kann eine Ökonomie fördern, indem KIs nun einen stärkeren Anreiz haben ihr Kapital an die Realwirtschaft zu verleihen, statt es bei einer Zentralbank zu „parken“. Da die Geldmenge steigt, werden Kredite für die Realwirtschaft günstiger. Gleichzeitig wird damit die Marge der Banken verringert, die sich aus dem Spread zwischen Einlagen und Krediten ergibt. So werden Banken in riskantere Geschäfte getrieben und vergeben Kredite an Unternehmen, die eigentlich nicht ihren Standards entsprechen, was die Volatilität ihres EKs erhöht. (Ellenberger 1987: 147). Hierin zeigt sich, wie die Ziele der EZB sich widersprechen können: Die Förderung des EU-Wirtschaftswachstums kann der Stabilität des EK einer Bank schaden.

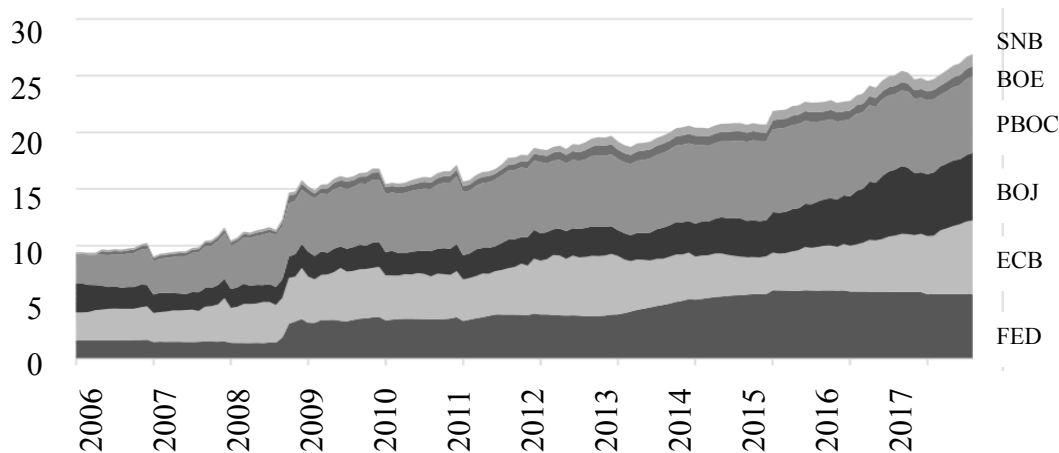


Abbildung 6: Anteil der Bilanzsumme ausgewählter Zentralbanken am weltweiten BIP (Brueggel 2017: 20);

Trotz des eben beschriebenen Mechanismus weitete die EZB ihre Geldmenge ab 2008 deutlich aus (ähnlich wie die Federal Reserve (FED) in den USA, die Bank of Japan (BOJ) etc.). Das Kalkül dieser Entscheidung war, dass die Ausweitung der Geldmenge durch die Zentralbanken Bankkredite weiterhin ermöglichen sollte. Auf diese Weise sollte die Auswirkung auf die Realwirtschaft gemindert und der Interbankenhandel belebt werden. Denn wenn das in der EZB eingezahlte Geld nach der Inflation an Wert verliert, so würden die Banken ihre überschüssige Geldmenge bevorzugt an ihre Kunden oder andere Banken verleihen, statt sie weiterhin in den Zentralbanken einzuzahlen (Europäische Zentralbank 2016b: 3). Kreditgeschäfte mit privaten Kunden sind allerdings direkt von der EK Thematik betroffen, da eine Bank in jedem gewährten Kredit EK beisteuern muss.

Die hier beschriebene Geldmengenausweitung unterstützte die Volkswirtschaften der Mitgliedsländer (insbesondere der GIIPS-Staaten) und sicherte die Stabilität der KIs, indem die Ökonomie stabil gehalten wurde. Gleichzeitig aber kann eine Geldmengenausweitung durch die Zentralbank zu einer Förderung unökonomischer Investitionen führen. Da die KIs sich günstig über die EZB refinanzieren können, können sie Kredite leichter und günstiger vergeben. Dies kann zur Folge haben, dass auch Kunden Kredite beziehen können, die kurz vor der Insolvenz stehen.¹⁸ Dieser Mechanismus begründete die teils massive Kritik der Politiker und Ökonomen aus solventen Mitgliedsländern, wie beispielsweise Wolfgang Schäuble (damals deutscher Finanzminister) und Jens Weidmann (Vorsitzender der Deutschen Bundesbank). Ihre Argumentation lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Finanzierung der Staatshaushalte (und damit auch der Banken) angeschlagener Mitgliedsländer nimmt diesen die Notwendigkeit dringend benötigte Reformvorhaben umzusetzen und verursacht so vielmehr eine Blockade der Etablierung der beschlossenen Reformen zur Sanierung der Staatsausgaben (Berlemann 2013: 45). Wie zu Beginn des Kapitels 3.2 *Die Eurokrise* dargelegt, kann eine hohe Staatsverschuldung Auswirkungen auf das EK einer Bank haben.

Um auf die gestiegene Interdependenz der Mitgliedsstaaten zu reagieren und ihre Integration weiter voranzutreiben, unterstützten die Institutionen der EU (insb. die KOM) die Zusammenführung der bis dato diversifizierten Märkte. Unter den Titeln Kapitalmarkt- und Bankenunion förderte sie den Abgleich (Rat der Europäischen Union 2018a, b).

¹⁸ Ein Unternehmen kurz vor der Insolvenz hat einen hohen Anreiz Kredite zu beziehen: Erholt es sich, kann es den Kredit bedienen und die Bank erhält das eingesetzte Kapital zurück. Muss sich der Kreditnehmer hingegen zahlungsunfähig melden, so hat sich an seiner Ausgangslage wenig geändert. Durch den Einsatz von EK sollen Banken einen höheren Anreiz haben solvente Kreditnehmer auszuwählen. Spieltheoretisch wird solches Kundenverhalten als „Gambling for Resurrection“ bezeichnet und wurde im Zuge der Finanzkrise wiederholt beobachtet (Kriti 2017).

Dieser Wandel begründet die veränderten Rahmenbedingungen in der Ökonomie und ist per se kein institutioneller Wandel. Dennoch war er einflussreich auf die EU Institutionen: Die Einführung von Basel III durch die CRR/CRD IV und den neuen institutionellen Aufsichtsrahmen für Banken in der EU wären ohne den ökonomischen Wandel wohl kaum so tiefgreifend gewesen. In Mahoney und Thelen's Schema ordnet sich der Wandel von daher als radikal ein: Behörden auf nationaler Ebene sind zwar in das System eingebunden, hatten aber keine Möglichkeit der direkten Einflussnahme.

3.3 Das ESFS in Deutschland

Die nationale Bankenaufsicht ist in Deutschland aus der BuBa und BaFin konzipiert. Seit November 2014 ist die EZB hinzugekommen. Letztere ist in Deutschland für die Universalbanken zuständig. Die operative Aufsicht wird vorwiegend von der BuBa ausgeübt, die BaFin erlässt im Einvernehmen mit der BuBa Richtlinien gemäß dem Kreditwesengesetz. Die BuBa vertritt Deutschland in internationalen Gremien zur Regelsetzung wie Basel III. Die BaFin hingegen hält in der nationalen Regelsetzung das Primat – soweit dies nicht der EZB zusteht (Deutsche Bundesbank 2017). Im nationalen Aufsichtsrahmen nimmt die BuBa eine mikro- und die BaFin eine makroprudentielle¹⁹ Position ein. Die BuBa überwacht insbesondere einzelne Institute, die BaFin ist an der Stabilität des gesamten Finanzsystems interessiert und legt von daher mehr Wert auf die Wechselwirkungen der verschiedenen Sektoren (BaFin 2013), was hier nicht im Fokus steht. Im Folgenden wird deshalb, neben den EU Institutionen, besonders die BuBa beachtet.

Die BRD war in der Entstehung des ESFS und des SSM direkt eingebunden: Aus Deutschland stammende Abgeordnete saßen und sitzen in den entscheidenden Gremien und konnten im EP den Weg zum ESFS und SSM mitverfolgen und steuern. Außerdem sitzt Deutschland, wie auch die restlichen Mitglieder, im Rat der Europäischen Union (auf Ebene der Ministerien) und im Europäischen Rat (der Ebene der Regierungschefs) und konnte somit die Entwicklung der EU Bankenaufsicht nicht nur beobachten, sondern auch mitlenken. Wie auf der Internetseite des Europäischen Parlaments (Rakić und Dessimirova in Europäisches Parlament 2018) vermerkt ist, besteht das ESFS auch aus den nationalen Aufsichten. In Deutschland entstand neben der bereits existierenden nationalen Architektur der Finanzaufsicht, bestehend insbesondere aus der BuBa und BaFin, die Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA, heute

¹⁹ „Als ‚makroprudenziell‘ wird die Überwachung der Stabilität des Finanzsystems im Gesamten bezeichnet. Dagegen ist die Aufsicht einzelner Bankinstitute ‚mikroprudenziell‘“ (Deutsche Bundesbank 2016b).

Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung). Die Gründung der FMSA war durch die BRRD der EU nötig geworden (EBA o.J.). Diese Richtlinie gibt den nationalstaatlichen Behörden Standards für die Abwicklung von Banken vor. Seit dem 01. Januar 2018 erfüllt allerdings die BaFin diese Aufgabe in Deutschland (BaFin o.J.b) – ein weiterer klarer Fall von Europäisierung: Staaten passen ihre nationalen Behörden an Regulierungen und Regeln der EU an und verändern den heimischen Status Quo. Die FMSA, bzw. heute die BaFin, kreieren einen Rechtsrahmen für Institute, deren EK nicht ausreichend ist, um am Markt bestehen zu können. Diese Banken können ihr Geschäft umstrukturieren und unrentables Geschäft nach den Regeln der nationalen Behörden (welche sich an den EU Regeln orientieren und entscheiden) abstoßen (FMSA o.J.; BaFin o.J. b). Durch die Abwicklungsrichtlinie (Richtlinie 2014/59/EU „Bank Recovery and Resolution Directive“) angestoßen veränderte Deutschland die heimische Aufsicht und glich auch im Fall von EK die nationalen Regeln an (EBA o.J. b).

Im Fall von ungenügendem EK griffen nationale Behörden nach den neuen EU Regulierungen direkt ein. Eine dieser Maßnahmen war die Versorgung einzelner privater Banken mit Bundesmitteln statt die EU Fonds weiter zu belasten. Beispielhaft wird nun der Fall der Commerzbank AG untersucht, um zu verstehen, wann nationale und wann europäische Maßnahmen ergriffen wurden. Die Commerzbank AG, nach der Deutschen Bank AG, die zweitgrößte private deutsche Bank, geriet in Folge der Finanzkrise in Kapitalknappheit und musste zusätzliches EK beschaffen. Dieses wurde auch mittels des deutschen Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) erreicht.²⁰ Dieser verwaltet den Anteil des Bundes an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH und der Portigon AG. Das Fondsvermögen umfasste zum 31.12.2017 14,6 Mrd. Euro (FMSA o.J. b). Diese nationalstaatlichen Beteiligungen sind von der KOM genehmigt. Im Fall der Beihilfe für die Commerzbank AG verlangte die KOM allerdings, dass die Tochter Eurohypo verkauft wird und die Bilanz des Geldhauses auf 600 Mrd. EUR verringert (Commerzbank AG 2012). Auch dieser Fall zeigt, wie die EU die deutsche Finanzaufsicht beeinflusst. Nicht eine nationale, sondern europäische Behörden mussten der Verwendung nationaler Geldmittel zustimmen.

Die BuBa analysierte im Dezember 2016 den deutschen Bankenmarkt. Sie prüft hierbei die verbreitete These, dass es „[i]n der Wirtschafts- und Finanzkrise [...] zu einem Marktversagen auf dem Interbankenmarkt gekommen [sei], so dass sich solvente Kreditinstitute nicht mehr refinanzieren konnten“ (Deutsche Bundesbank 2016). Die BuBa untersuchte hier „die Empfindlichkeit in Hinblick auf Schocks [...], die gezielt eine einzelne Bank treffen können, wie

20 Der SoFFin ist inzwischen in die FMS übertragen worden (FMSA o.J.).

etwa ein Abfluss von liquiden Mitteln, größere Ausfälle bei vergebenen Krediten, oder Verschlechterungen der regulatorischen Eigenkapitalquote“ (ebd.). Hierin zeigt sich, dass die BuBa dem EK eine ähnliche Signifikanz wie auch die Institutionen auf europäischer Ebene beimisst. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die erschwerte Refinanzierung deutscher Banken nicht „auf ein Versagen des deutschen Interbankenmarktes zurückzuführen ist. Vielmehr wurden Veränderungen der Refinanzierungsbedingungen, sei es durch höhere Kosten oder geringere Volumen, größtenteils durch veränderte bankindividuelle Risiken ausgelöst“ (ebd.).

Hardie und Macartney (2016: 503 ff.) untersuchen wie Frankreich und Deutschland für zu tiefgreifend befundene Reformen abwehren, um so ihren nationalen Bankenmarkt zu schützen. Die Autoren analysieren den Wandel der europäischen Finanzaufsicht und achten hierbei ganz besonders darauf, wie die nationale Ebene in die europäische hineinwirkt (bottom-up). Sie kommen zu dem Schluss, dass die nationalen Aufsichtsbehörden in Anbetracht der Abhängigkeit vom Handel große Banken oftmals schonten (ebd. 521). Diese Beobachtung kann erklären, weshalb die EZB ihre unabhängige Aufsicht als notwendig erachtet.

In Mahoney und Thelen's Schema eingeordnet ist der Wandel der nationalen Aufsichtsbehörden Wandel der Art „Displacement“. Die nationalen Aufsichtsbehörden sind zwar im ESFS eingebunden, doch haben sie nur geringe Einflussmöglichkeiten den weiteren Pfad zu lenken, da ihre Veto-Möglichkeiten im ESFS beschnitten bis nicht vorhanden sind. Um das „unitary level-of-playing field“ nicht zu gefährden, ist die Möglichkeit der nationalen Behörden Einfluss zu nehmen, beschränkt: Die nationalen Aufsichtsbehörden senden im ESFS zwar an die mikroprudentiellen ESAs, nicht aber an das makroprudentielle ESRB. Besonders im SSM und SRM werden die nationalen Aufsichtsbehörden von der EZB verdrängt. Ihre Europäisierung findet somit im ESFS statt, im SSM/SRM werden die nationalen Behörden ersetzt.

3.4 Zwischenfazit

Tabelle 4 fasst die Charakteristiken der Beobachtungen von Wandel im untersuchten Fall zusammen und ermöglicht so einen Vergleich der Auswirkungen der Europäisierung der Finanzaufsicht im Fall Basel III nach der Finanz- und Eurokrise. Hierbei nutzt der Vergleich Mahoney's Differenzierung von radikalem und inkrementellen Wandel.

	Geschwindigkeit	Art von Wandel
ESFS	Inkrementell	Layering
SSM/SRM	Inkrementell	Displacement
Ökonomischer Wandel		Radikal
Nationales Institutionengefüge	Inkrementell	Displacement

Tabelle 4: Arten des Wandels im Prozess hin zur CRR/CRD IV (eigene Darstellung);

Der Wandel des Prozesses zur Einführung der CRR/CRD IV war zum großen Teil inkrementell und konnte somit von der Politik beeinflusst werden: Das ESFS wandelte das Institutionengefüge der Finanzaufsicht zwar grundlegend. Es konnte aber von der nationalen Ebene beeinflusst werden (z.B. im Rat) und bot auch nach seiner Etablierung durch die Einbindung nationaler Aufsichtsbehörden weiterhin die Möglichkeiten nationale Befindlichkeiten zu berücksichtigen. Die neuen EU Institutionen ergänzen die bestehenden nationalen Institute, somit ist es Wandel der Form „Layering“.

Die Institutionen SSM/SRM haben konkreten Einfluss auf die nationale Ebene. Zwar ersetzen sie nationale Behörden (in Deutschland BaFin und BuBa) nicht direkt, aber sie stehen diesen vor. Die nationalen Behörden haben somit ihr Primat verloren. Auch im Fall des SSM/SRM wandelten sich die nationalen Aufsichtsbehörden inkrementell. Da die EZB hier aber bisher nationalstaatliche Aufgaben übernahm, ist dies Wandel der Art „Displacement“.

Der ökonomische Wandel im Untersuchungszeitraum war tiefgreifend und hätte auch ohne die Entstehung des ESFS und des SSM/SRM einen grundlegenden Wandel verursacht. Da sich dieser Wandel aber nicht direkt steuern lässt (weder von nationaler noch von europäischer Ebene) wird er in diesem Schema als radikal klassifiziert.

Die nationalen Institutionen sind im ESFS involviert, haben aber ihr Primat in der Aufsicht verloren. Die ESAs (im Bankensektor die EBA) stehen auf mikroprudentieller und das ESRB auf makroprudentieller Ebene vor. Somit ist auch dies ein Fall der Art „Displacement“.

Die folgende Untersuchung verfolgt nun den Prozess der Einführung der CRR/CRD IV und die hieraus entstandenen Folgen für die nationalen Aufsichtsbehörden, BuBa und BaFin. Der Prozess wird nach seinem Auslöser (trigger), dem Ausbruch der Globalen Finanzkrise in 2008, von einem CM angetrieben. Dieser besteht aus Entitäten, die miteinander interagieren und so den Wandel vorantreiben (Beach und Pedersen 2019: 70). Beeinflusst wird der Prozess dabei massiv von seinen Rahmenbedingungen, die das Handeln der Entitäten beeinflussen können. Die relevanten Akteure werden in 4.1 vorgestellt. Im Zuge dessen werden auch die Gesprächspartner der geführten Interviews vorgestellt. Es folgt Diskussion des T und wie dieser die Scope Conditions wandelte. Letzteres ist bedeutend, da der Outcome des Prozesses unter anderen Umständen möglicherweise ein anderer gewesen wäre. Die Entitäten des CM identifiziert diese Forschung insbesondere in den nationalen Aufsichtsbehörden: Weder der europäische noch der nationale Gesetzgeber überwachten die Einführung und Einhaltung der CRR/CRD IV durch die Banken. Stattdessen stellen die nationalen Institutionen diejenigen Akteure dar, die durch ihre Aktivitäten den Prozess vorantrieben.

4 Der Pfad zur Einführung stärkerer Eigenkapitalvorschriften

In diesem Kapitel finden die theoretischen Grundlagen aus Kapitel 2 Anwendung, um den in Kapitel 3 dargelegten Fall zu erklären. Die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt durch Anwendung der Methode des PT. Die Methode verlangt zunächst die Identifikation des T. Der Prozess wird dann von einem CM vorangetrieben. Wie der CM die Akteure motiviert, erklärt die Theorie der Pfadabhängigkeit.

	Y ₁ EU agiert vorw. int. abgestimmt	Y ₂ EU agiert vorw. autark
X ₁ Globale Finanzkrise	A	B
X ₂ Euro-Krise	C	D

Tabelle 5: Das Aktionsmaß der EU-Finanzaufsicht in den vergangenen Krisen (eigene Darstellung);

Tabelle 5 ordnet die Handlungen der EU in den beiden Phasen der untersuchten Krise in einer Vier-Felder-Tafel ein. In beiden Fällen (X) konnte die EU autark oder international abgestimmt agieren (Y). Welches Maß an Unabhängigkeit die EU in diesem für die Ökonomie zentralen Bereich des Finanzwesens hatte, kann erklären, ob sie ein eigenständiger Akteur ist oder ob interne Akteure (die aus den Mitgliedsländern heraus) den weiteren Pfad beeinflussen. Sollten die nationalen Aufsichtsbehörden der Mitglieder der EU in einer der Phasen (oder in beiden) vom Pfad der EU abgewichen sein, so ist dies ein eindeutiger Hinweis, der gegen eine Abhängigkeit der Behörden von der EU spricht.

Die ersten Krisenjahre (2007 - 2010) stellen den ersten Teil des Prozesses dar (I), die an die internationale Finanzkrise anschließende Euro-Krise den zweiten (II: 2010 – 2017). Die Unterscheidung ist nötig, da sich die Gewichtung der Akteure verschob. In I traten viele internationale Akteure auf und die EU war lediglich ein Akteur unter vielen. Mit der Verengung der Krise auf die EU traten nicht-europäische Akteure zum Großteil (mit Ausnahme des IWF) in den Hintergrund und europäische gewannen an Bedeutung (insbesondere die EZB und KOM). Welche Maßnahmen in der EU gewählt wurden, wird nun nach der Vorstellung der zentralen Akteure verfolgt. Der Wandel der Akteure bot der EU die Möglichkeit den bisherigen Pfad zu verlassen und stellt somit eine „critical juncture“ dar.

4.1 Die Akteure

Zentrale Akteure der EU waren die KOM: das Kabinett José Manuel Barroso (EU Kommissionspräsident in der Krisenzeit bis Oktober 2014), das Kabinett Jean-Claude Juncker (nachfolgender EU Kommissionspräsident bis heute) und die EZB (unter den Präsidenten Jean-Claude Trichet aus Frankreich, November 2003 – 31. Oktober 2011, und darauf anschließend bis heute Mario Draghi aus Italien).

International relevant waren die IOs BCBS und IWF. Das BCBS war aufgrund seiner Rolle als Expertengremium einflussreich. Die private, auf Grundlage ihrer Expertise, einflussreiche IO entwickelt Mindeststandards für das EK, das von Banken im Kreditgeschäft eingebracht werden muss, um so das Vertrauen in sie zu stärken und die Finanzmärkte zu stabilisieren (vgl. Fn. 1). Als privater Standardsetzer ist das BCBS aufgrund der anerkannten Expertise, die der IO zugeschrieben wird, wirkmächtig. Nach Kerwer (2005: 616) kann die Einbindung einer solchen „knowledge-based expertise“ für die Staaten lohnend sein, da: „[S]tandards are better adapted to a world of increasing inter-dependence than binding law. Standards cross national boundaries more easily than laws because unlike national laws, their effectiveness is not formally restricted to national jurisdictions. They have a much greater chance of motivating compliance wherever the expertise they embody is deemed to be relevant“ (Kerwer 2005: 616). Dies impliziert, dass die Mitglieder der IO den Regeln grundsätzlich freiwillig folgen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass ein Abweichen der international verbreiteten Regulierung einen Markt potentiell isolieren kann und somit zu einem kostspieligen Rückgang des internationalen Bankgeschäfts führen könnte (ebd.). Die legislative Umsetzung der Mitglieder ist somit nicht gesetzlich vorgeschrieben, kann aber vom Markt verlangt werden.

Die Ursprünge des BCBS liegen in den 1980ern, als staatliche Akteure begannen private Expertise in die Entwicklung ihrer policies mit einzubinden. Eine dieser privaten Institutionen war das BCBS, welches an der Bank of International Settlement angehängt ist (Westermeier 2018: 170). Mitglieder des BCBS sind u.a. Vertreter der außer- wie auch der innereuropäischen Staatengemeinschaft, aber auch Vertreter anderer IOs, wie der „International Organization of Securities Commissions“ (IOSCO) und die „International Association of Insurance Supervisors“. Das BCBS entwickelt soft law²¹ zu EK-Standards für Banken mit dem Ziel das Vertrauen in den Bankenmarkt steigern (Porter 2011: 179). Wie in 3.1.1 dargelegt, ist die EU

21 Die vom BCBS entwickelten Standards müssen nicht umgesetzt werden. Vielmehr sind die Staaten in der Implementation frei. Da Abweichen der Basel Regeln aber auffällig ist und einen Bankenmarkt mit abweichenden Regeln als fragil erscheinen lassen kann, erlangen neue Basel Bestimmungen allgemeine Gültigkeit.

durch einzelne Mitglieder aber auch als Ganzes durch die KOM und EZB im BCBS vertreten. Allerdings sind nur Zentralbanken und Bankaufseher in der Entscheidungsfindung des BCBS stimmberechtigt, die restlichen europäischen Körper können lediglich beobachten:

“As set out above, membership in the BCBS is according to its Charter restricted to central banks and banking supervisors. Other international institutions such as the European Commission, the European Banking Authority, the International Monetary Fund, or the Bank for International Settlements, can only be given an observer status“ (Europäisches Parlament 2017: 3).

Die eingeschränkte Möglichkeit der Einflussnahme gesamteuropäischer Institutionen wird von der KOM kritisiert:

“The external representation of the Union, when exercising its competences specific to the euro area [...] has not kept up with those developments [of European integration]. This limits the effectiveness of the euro area voice in the international financial institutions“ (KOM 2015: 2).

Die KOM fordert deshalb:

“The external representation needs to be made more coherent to allow the euro area to play a more active role in international financial institutions and to shape effectively its future role in the global financial architecture“ (ebd.).

Den eingeschränkten Zugang der EU-Institutionen auf das BCBS begründet Ohler folgendermaßen: „The weak external role [of the KOM] was mainly owed to the fact that the standard setters under auspices of the G10 (like the Basel Committee) [...] which did not provide a membership for the EU“ (Ohler 2014: 288). Dass die EU Körper nur über einen eingeschränkten Zugang zur IO BCBS verfügen, bedeutet aber nicht, dass der Einfluss der vertretenen Mitgliedsstaaten und ihrer Behörden anstieg. Die Außenpolitik der EU (EUF) Mitgliedsstaaten ist eng aufeinander abgestimmt und die Mitglieder waren bemüht mit einer Stimme zu sprechen. Dies kann der EU dann ein besonderes Gewicht auf internationaler Ebene geben, aber auch bedeuten, dass einzelne Mitglieder durch Enthaltung die EUFP blockieren können.²²

Die andere relevante IO war der IWF. Der IWF trat als Kritiker der Europäischen policies und des Wandels der polity ihrer Aufsicht auf (IWF 2016). Die Kritik des IWF war gewichtig, da die IO in beiden Abschnitten der Krise als potentieller und tatsächlicher Geldgeber auftrat. Im Gegenzug für die finanzielle Unterstützung verlangte der IWF aber tiefgreifende Reformen, die oft nationalen Widerstand begründeten (IWF 2018). Die Ansichten des IWF zur ökonomischen Lage der Welt und besonderen makroprudentiellen Herausforderungen werden von der IO regelmäßig veröffentlicht. Die IO schreibt hierzu:

²² Aus diesem Grund fordern EU-Akteure wie Kommissionspräsident Juncker und nationale Akteure wie der französische Präsident Macron die Regel der Einstimmigkeit abzuschaffen (KOM 2018c: 2).

“The Global Financial Stability Report provides an assessment of the global financial system and markets, and addresses emerging market financing in a global context. It focuses on current market conditions, highlighting systemic issues that could pose a risk to financial stability and sustained market access by emerging market borrowers. The Report draws out the financial ramifications of economic imbalances highlighted by the IMF's World Economic Outlook. It contains, as special features, analytical chapters or essays on structural or systemic issues relevant to international financial stability” (IWF o.J.).

Die Sichtweise der IO soll durch Auswertung dieser Veröffentlichungen gewonnen werden. Die Sicht der IO ist in dieser Forschung signifikant, da der IWF in beiden Phasen der Krise (der internationalen und der rein europäischen) eine fundamentale Rolle spielt. Die IO leistete einerseits monetäre Unterstützung an Staaten, die in der Staatsschuldenkrise Schwierigkeiten hatten sich über den Kapitalmarkt zu refinanzieren und verlangte hierfür politische und wirtschaftliche Reformen, andererseits konnten die EU Institutionen und solventen Mitgliedsländer „blame shifting“ betreiben und die Verantwortung der IO zuschreiben. In diesem „blame game“ wiesen solvente Mitgliedsstaaten die Verantwortung für eine unzureichende Kapitalisierung ihrer KIs auch der ökonomischen Schwäche der strauchelnden GIIPS Staaten zu. Diese wiederum beschuldigten die EU und die IO, dass sie durch die auferlegten Sparmaßnahmen den wirtschaftlichen Aufschwung abwürgten und so eine Lösung der Krise blockierten (Wodak und Angourie 2014: 417 ff.). Die EK-Thematik ist hiervon indirekt betroffen, da durch die CRR/CRD IV die Kreditvergabe eingeschränkt wurde und KIs somit außerstande waren diese Lücke zu schließen. Letztendlich, so die Kritik, blockiert die Umsetzung von Basel III die dringend nötige wirtschaftliche Erholung. Besonders die Mitgliedsländer, welche von der Finanzkrise betroffen waren, äußerten hier Kritik. Befürchtet wurde beispielsweise, dass die neuen EK Vorgaben die Lohnsteigerung um bis zu 1,3% auf lange Sicht reduzieren kann (Cosimano und Hokura in IWF 2011: 1).

Auf der Nationalebene Deutschland waren die gewichtigsten Akteure die privaten Banken (und damit auch ihre Interessenvertretung Bundesverband deutscher Banken, BdB)²³ sowie nationale Aufsichtsbehörden wie die BuBa und die als National Competent Authority (NCA) ausgewählte BaFin (Iwankowski und Guthausen in BaFin 2016). Als NCA erhält die BaFin die Möglichkeit das ESFS aktiv mitzugestalten, gibt aber Eigenständigkeit auf, wie die Gesprächspartner der BuBa betonen (Herr Demmelmeier und Hr. Dr. Klühspies in I1: Z. 56 ff.).

23 Aufgrund der hohen Bedeutung von Basel III für die Kreditvergabe durch Banken wurde der banken-orientierte BdB in dieser Thematik auch von anderen Verbänden (insb. dem Bundesverband deutscher Industrie) unterstützt (vgl. BDI 2014: 3).

Die nationale deutsche Regierung war im BCBS durch ihre Behörden BaFin und BuBa vertreten. Das Bundesministerium der Finanzen hebt auch deren Rolle in der Durchsetzung der Richtlinie hervor: „Die Umsetzung dieser Vorgaben stärkt den gesetzlichen Auftrag der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank, ihre Aufsichtstätigkeit insbesondere auch auf präventive Maßnahmen auszurichten“ (Bundesministerium der Finanzen 2013: 4.4 Überprüfung und Bewertung). Der hier beschriebene Wandel der Rolle der BaFin und BuBa begründet, weshalb diese und nicht die nationale Regierung im Fokus dieser Untersuchung stehen.

Zur Gewinnung von Informationen, die über die bestehende Literatur hinausgehen, wurden Experteninterviews geführt. Tabelle 6 gibt Aufschluss über die geführten Interviews. Ziel in der Auswahl der Gesprächspartner ist die Triangulation of sources. Dieses wissenschaftliche Prinzip verlangt, dass die Auswahl der Gesprächspartner dem Grundsatz folgt, dass die Quellen nicht aus einer Blickrichtung berichten, sondern aus konträren Blickwinkeln Aussagen gesammelt werden, um so mögliche Bias zu identifizieren und ihren Einfluss auf den Outcome Y zu beschneiden. Somit decken die Quellen private (Bundesverband deutscher Banken, BdB) und öffentliche Interessen (BuBa²⁴) ab.

Gesprächspartner/Quelle	Sektor	Öffentlich (=0) Privat (=1)	Interview- form
Demmelmair, Nikolaus Klühspies, Dr. Thomas	Aufsicht: Deutsche Bundes- bank	0	Persönlich vor Ort
Jäger, Thorsten	Interessenvertretung: Bun- desverband deutscher Banken (BdB)	1	Schriftlich via Email

Tabelle 6: Übersicht über die geführte Erhebung (eigene Darstellung);

Um die Forschung nicht durch die Dominanz einer Sichtweise zu belasten, wurde der wissenschaftliche Grundsatz der 'Triangulation of sources' beachtet: Verschiedene Sichtweisen auf den selben Forschungsgegenstand sollen eine umfassende Sichtweise ermöglichen und widersprüchliche Meinungen aufdecken. Die öffentliche Sichtweise liefert das Gespräch mit Mitarbeitern der BuBa. Die BuBa gehört als nationale Aufsicht dem ESFS an und setzt die

²⁴ Die BuBa wurde gegenüber der BaFin als Interviewpartner vorgezogen, da diese Institution stärker im Prozess der EK Vorschriften eingebunden war.

Beschlüsse des EP im EU-Mitgliedsland Deutschland um. Dieses Interview liefert somit eine politische Sichtweise mit öffentlichem Interesse. Geführt wurde ein direktes Interview mit zwei Vertretern der BuBa in den Räumlichkeiten der BuBa in München²⁵ am 15. Januar 2019. Anwesend waren Herr Nickolaus Demmelmair (Referat laufende Aufsicht) und Herr Dr. Thomas Klühspies (Prüfer, Referat Bankgeschäftliche Prüfungen). Beide bieten dieser Forschung einen nationalen Blick auf das ESFS. Gewonnen werden sollen hier speziell Informationen, die die Europäisierung auf nationaler, staatlicher Ebene belegen oder dieser zuwiderlaufen.

Ob auch der Prozess der Europäisierung für die private Bankwirtschaft aus Deutschland pfadabhängig war, wurde von Herrn Jäger vom BdB via Email beantwortet, eine andere Interviewform kam nicht zustande. Die dem BdB gestellten Fragen sind vom BdB nur teilweise beantwortet worden, weshalb nicht alle IR geprüft werden konnten. Die Beantwortung genügt aber, um Pfadabhängigkeit der privaten deutschen Bankwirtschaft zu belegen (vgl. 2.3 Die Methode des Outcome-explaining Process Tracing).

Andere vereinbarte Interviews wurden von den Interviewpartnern abgesagt (eine Mitarbeiterin eines Abgeordneten aus dem EP, ein Mitarbeiter aus einer Jura-Kanzlei in Deutschland und ein Jura Post-Doc, der zu juristischen Themen der Finanzaufsicht forscht), oder da der Interviewpartner nicht adäquat ersetzt werden konnte, nachdem der geplante Gesprächspartner die private nationale Bank verließ. Diese Lücke soll mit öffentlich zugänglichen Mitteln geschlossen werden.

Das vollständige Transkript des geführten Gesprächs (mit zwei Vertretern der Bundesbank in den Räumlichkeiten der Bundesbank in München) sowie der Email-Schriftverkehr mit dem BdB wird im Anhang geführt. Die nun folgende Anwendung des PT überprüft die Theorie der Pfadabhängigkeit, welche mit Zitaten aus den Interviews und öffentlich zugänglichen Quellen belegt oder abgelehnt werden soll.

25 Der Hauptsitz der BuBa ist in Frankfurt am Main. Der Münchner Standort erfüllt allerdings auch eine direkte Aufsichtsfunktion: „Die Hauptverwaltungen überwachen im Rahmen der Bankenaufsicht die Kreditinstitute und Finanzdienstleister in ihrer Region und sind Ansprechpartner für Fragen der Bankenaufsicht für alle in diesen Bundesländern ansässigen Unternehmen“ (Deutsche Bundesbank o. J.).

4.2 Der Trigger

Die Insolvenz der New Yorker Investmentbank Lehmann Brothers Ltd. im Herbst 2008 stellt im untersuchten Prozess zur Europäisierung der Finanzaufsicht den T dar. Erst die hiervon ausgelöste Unsicherheit an den Finanzmärkten gab der EU Anlass sich regulatorisch vertieft mit den Risiken auseinander zu setzen. Einige Autoren datieren den Ausbruch der Finanzkrise schon vor diesem Ereignis, da es selbst von den Turbulenzen am US-Immobilienmarkt ausgelöst worden war. Diese Datierung ist in dieser Arbeit allerdings nicht entscheidend: Die US-Subprime Krise war vorwiegend ein US Problem und hatte nur geringfügige Auswirkung auf die Wirtschaft der EU und vor allem keine regulatorischen Folgen für das EK der EU Banken (vgl. Helleiner 2011: 68). Dies wandelte sich in der Folgezeit. Insbesondere die Ereignisse der Jahre 2008 und 2009 hatten gezeigt, dass die in der EU ansässigen Institute nicht über genügend EK und Liquidität verfügten, um die Risiken in ihren Büchern zu decken: Da hierdurch Zweifel ob der Kapitalstärke der Institute aufkamen, drohte der Interbankenhandel zu stoppen, was auch rasch zu Konsequenzen für die Realwirtschaft führte, da Kredite teurer und schwieriger aufzunehmen waren, was wiederum den globalen, aber aufgrund der ökonomischen Interdependenz, auch den EU Güter- und Dienstleistungsmarkt beeinträchtigte. Diese Ansteckungsgefahr resultierte aus der Intermediärsfunktion der Banken, welche besonders im internationalen Handel gewichtig war.

Dass die durch die Finanzkrise verursachte Kapitalknappheit den Startpunkt des untersuchten Prozesses hin zur Finanzaufsicht auf Ebene der EU und seine Auswirkungen auf die bisherigen nationalen Behörden bildet, macht auch Danièle Nouy, Vorsitzende des Aufsichtsrats des SSM, deutlich:

”We actually believe that good regulation and vigilant supervision will help the banks be sounder, safer and, yes, more successful. To accomplish this on a global level, international cooperation and coordination is absolutely necessary. This is also a lesson I learned during my time at the Basel Committee. With Basel III, we defined a global response to a global crisis. We can be proud of this achievement, but we are not finished.

We work together in the Financial Stability Board and the Basel Committee on specific regulatory issues and in supervisory colleges on the supervision of global banking groups. These forums provide ample opportunities to share experiences, information and knowledge. But, of course, we can still improve the way in which we share information and learn from each other’s best practice“ (Nouy 2015).

Dass die Probleme des US-amerikanischen Finanzmarktes so vehement auf die EU übergingen, liegt in der Bedeutung des erstgenannten Marktes. Auch ein reiner innereuropäischer

Handel war von drastischen Kursstürzen am größten Börsenplatz der Welt in New York betroffen, da zum einen die weltweiten Anleger die dortige Verunsicherung in die EU transportierten und zum anderen der Dollar das weltweite Handelsnetz dominiert, weshalb viele Handelspositionen in USD gehandelt werden. Aufgrund der grenzüberschreitenden Verflechtung der Märkte konnten Anleger aus der EU in der Vergangenheit Gewinn in den USA machen, doch waren sie jetzt ebenso von der Krise in den USA betroffen.

Die Bedeutung des EK betont auch Luis de Guindos in einer Rede auf der „6th Frankfurt Conference on Financial Market Policy“ (2018). Die Rede des EZB Vizepräsidenten macht deutlich, welche hohe Bedeutung die EU Aufsicht der IO BCBS beimisst. Diese Relevanz rührt vermutlich von der exklusiven Funktion des BCBS und ihrer Rolle als „expert based private standard setter“ und kann erklären, weshalb, trotz der in der Krise offensichtlich gewordenen Unzulänglichkeiten des Basel-Systems, keine Abkehr von dessen Regime und eigenen EU Regeln stattfand: Der global und in der EU gültige Standardsetzer ist nach wie vor das BCBS an der BIS (BIS o.J.). Wie das BCBS im Zuge der Finanz- und Eurokrise in Kritik geriet und wie sich dieses System in der EU behaupten konnte, wird nun nachverfolgt.

4.3 Die Scope Conditions

Die durch den T verursachten Rahmenbedingungen des Prozesses waren eine verstärkte Unsicherheit und ein daraus resultierender Vertrauensverlust zwischen privaten und öffentlichen Anlegern. Der Interbankenhandel drohte in Folge dessen zu erliegen (Alfonso et al. 2011: 2). Diese Unsicherheit manifestierte sich in der:

- **Weltweiten Finanzwirtschaft:** Der Ausbruch der Finanzkrise 2008 löste zunächst in den USA eine schwere Vertrauenskrise im Interbankenhandel aus, die aber rasch in der EU Verbreitung fand und spätestens mit der Eurokrise einen europäischen Ableger fand. (Angelini et al. 2011: 923). Als Folge schwand das Vertrauen in die Stabilität der Märkte und grenzüberschreitende Investitionen gingen zurück oder verloren durch die gestiegenen Risikoaufschläge an Ertrag. Kurz: In der Krise offenbarte sich die Interdependenz der EU zu den anderen großen Finanzmärkten der Welt. Kontrafaktisch überlegt ist es fraglich, ob der weltweite Finanzmarkt auch ohne den lokalen Erschütterungen an der Wall-Street kollabiert und die spätere Eurokrise ausgebrochen wäre. Somit zeigt dieser Fall deutlich die Interdependenz der EU zu den USA, wo die Entwicklung in der EU ihrerseits die Krise verschärfte (Foreign Affairs 2010).

- EU Finanzwirtschaft: Schon die Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers Inc. kostete Vertrauen, was sich insbesondere im privaten Bankensektor zeigte:

“The ‘Basel III’ framework is intended to overcome weaknesses of former regulatory standards, weaknesses that have become evident during the global financial crisis of 2008 and thereafter. New rules, phased in between 2013 and 2019, require banks to increase the size and quality of their equity base, while counter-cyclical capital buffers are called for to increase loss-absorptive capacity of banks in times of crisis. Risk coverage is also improved as capital requirements are increased for several asset classes. The whole Basel III package of regulatory reforms covers a wide range of measures and is designed to improve robustness of the financial sector. Despite the progress in regulation, the crisis legacy still weighs heavily on many banks, particularly in periphery countries. The sustained economic crisis, followed by a restrained recovery left large amounts of non-performing loans in bank’s balance sheets, particularly in Italy, Portugal and Greece. Moreover, record-low interest rates continuously squeeze bank margins from the revenue side. Overall, the new rules certainly are useful steps towards improving the robustness of the financial sector, but it requires more time – and probably a protracted and strong recovery – before banks in severely affected countries will have absorbed the problems accumulated in the crisis” (Europäische Zentralbank 2016).

Dieser Vertrauensverlust wuchs in den folgenden Jahren im Laufe der Eurokrise. Die Marktteilnehmer aus dem europäischen Ausland, aber auch innereuropäische Investoren misstrauten der Stabilität des EKs europäischer Institute und preisten diese (vermutete oder tatsächliche) Instabilität ein. Die Kapitalisierung der Banken in der EU sank auf diese Weise deutlich (KOM 2018c: 16 f.). Entstehen aber Zweifel über die Höhe und Qualität des EK einer Bank, so kann dies eine selbst erfüllende Prophezeiung werden und einen „bankrun“ verursachen: Marktteilnehmer A erwartet, dass andere Kunden (B) ihr Kapital von einer Bank abziehen. Aus Sorge, dass das Kapital der Bank somit schrumpft, zieht auch A ihr Guthaben schnell ab, was von den restlichen Kunden (B) beobachtet wird. Sie ziehen ihr Guthaben somit auch möglichst schnell ab. Aufgrund der Fristentransformation von Einlagen (können kurzfristig abgezogen werden) und Krediten (laufen langfristig) haben Banken aber nicht genügend Kapital, um alles FK gleichzeitig zu erstatten. Dies befürchtend, fordern die Kunden ihr Guthaben umso schneller zurück. Die Sorge um eine mögliche Bankpleite kann somit selbsterfüllend sein: Die Kunden ziehen aus Sorge vor einer Bankpleite ihr Kapital ab, wodurch die Bank erst insolvent wird (Krugman 2000: 3).

- Realwirtschaft: Die Realwirtschaft der USA finanziert sich häufig über die Ausgabe von Anleihen am Kapitalmarkt. Europäische Unternehmen hingegen präferieren i.d.R. Bankkredite – insbesondere, wenn es sich um kleinere Unternehmen handelt. Als häufiger

Kreditnehmer ist die europäische Realwirtschaft so von der Knappheit des Kapitals direkt betroffen. Vertreter aus der Realwirtschaft und einzelne Politiker lehnten deshalb eine Erhöhung der EK durch die CRR/CRD IV ab und bezeichneten diese Reform als voreilig und kritisierten die Geschwindigkeit ihrer Einführung (BdB 2013). Die Realwirtschaft konnte sich infolge dessen häufig nur erschwert refinanzieren. In einem gemeinsamen Positionspapier der deutschen Interessenvertretungen „Bundesverband deutscher Banken“ und „Bund deutscher Industrie“ schreiben die Verbände bezüglich einer Fortführung der Verschärfung der EK Vorgaben deshalb:

„Der Bankenverband warnt vor den Plänen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, die Kapitalanforderungen für Banken noch weiter zu erhöhen. ‚Das Basel III-Paket ist noch nicht vollständig verabschiedet, geschweige denn umgesetzt‘, so Bankenverbands-Vize Ossig. So kenne man die Auswirkungen noch gar nicht in vollem Umfang, da Basel III bislang keinen ganzen Konjunkturzyklus durchlaufen habe. Doch die anspruchsvollen Eigenkapital- und Liquiditätsvorgaben reduzierten schon jetzt die Finanzierungskapazitäten der Banken“ (Bankenverband und BDI 2016: 1).

Die deutschen Interessenvertreter monieren hier, dass auch die Realwirtschaft von der Regulierung der Finanzwirtschaft betroffen ist. Vereint suchen die Verbände folglich Einfluss auf die Politik zu nehmen und weitere Verschärfungen über Basel III hinaus zumindest zu verzögern. Adressaten solcher Publikationen sind neben der Öffentlichkeit die deutsche und die europäische Politik. Motivation solcher Veröffentlichungen ist somit der Politik Informationen über die Schwierigkeiten der neuen Reformen zu liefern und somit Rücksichtnahme zu erlangen. Von Bedeutung und im Widerspruch stehend ist allerdings, dass vielfach die Ansicht geäußert wurde, dass die neuen Basel III Regeln ungenügend seien. Der deutsche Europaabgeordnete Sven Giegold hierzu:

„Diese Entschließung beweist, dass der Wind scharfer Finanzmarktregulierung gedreht hat. Knapp ein Jahrzehnt nach Ausbruch der Krise hat die Finanzbranche das Gespenst der Überregulierung erfolgreich in die Köpfe der Politiker zurückgebracht. Das ist erschreckend, denn das Finanzsystem ist weiterhin übermäßig komplex und einige große Banken sind noch immer unterkapitalisiert. Der wachsende Schattenbankensektor und das too-big-to-fail Problem wurden bislang nicht ernsthaft angegangen. Die Verschärfung der Kapitalanforderungen für die schwächsten und risikoträchtigsten Marktteilnehmer wäre deshalb angemessen“ (Giegold, MEP 2016).

Der hier zitierte Sven Giegold ist Abgeordneter im Europaparlament (Bündnis 90/Die Grünen) und gilt als Finanzmarktkritiker und Befürworter einer strengeren europäischen Aufsicht (Europäisches Parlament o.J.b).

- EU Institutionen: Das vorherige Kapitel diskutiert das gesamteuropäische ESFS und den SSM/SRM im Euroraum ausführlich, weshalb sie hier nicht erneut eingeführt werden sollen. Diese Institutionen entwickelten neue Regulierungen und überprüften auch deren Einhaltung (in Kooperation mit den nationalen Aufsichtsbehörden).
- Nationale Institutionen: Wie im vorherigen Abschnitt angesprochen, arbeiteten nationale Aufsichtsinstitute mit ihren europäischen Partnern zusammen und passten sich an die an: Auf individueller Ebene wechseln Mitarbeiter aus der nationalen Aufsicht zu den europäischen Behörden und umgekehrt. So hat Herr Klühspies von der BuBa auch schon berufliche Erfahrungen in EU Behörden sammeln können. Dies zeigt, dass sich der nationale Aufsichtsrahmen nicht nur durch die vorstehenden Regulierungen der europäischen Ebene wandelt, sondern auch durch Ideen, die durch diesen Personalaustausch in die nationale Ebene getragen werden.

4.4 Der Causal Mechanism

Die Methode des PT vermutet hinter einem Prozess einen zugrundeliegenden CM, welcher den Prozess antreibt. Die Hypothese dieser Arbeit (*Wenn nationale Institute Pfade getrennt von einer EU Lösung zu beschreiten drohen, dann bindet die EU diese Institute besonders eng in die Realisierung der gesetzten Ziele ein, um unilaterale Pfade zu verhindern.*) argumentiert, dass die EU nationalen Institute der Mitgliedsstaaten besonders eng in den Prozess hin zu erhöhten EK Standards einbindet, wenn diese einen eigenen Pfad zu beschreiten drohen. Dass ihre Einbindung diese Institute am Widerstand hindert, kann mittels Pfadabhängigkeit erklärt werden: Ein Institut würde bei erfolgreichem Widerstand auf die IR der nächsten Runde verzichten müssen, während Kosten des Pfadwechsels anfallen. Dies könnten die direkt im Austrittsland anfallenden Kosten zur Anpassung/Neugründung der nationalen Aufsicht sein, aber auch entgangener Gewinn für die Privatwirtschaft durch den Verlust von Geschäftspartnern.²⁶ Unzufriedene Mitgliedsinstitute sollten hierdurch eine hinreichende Motivation haben den gemeinsamen Pfad zu verfolgen. In Übereinstimmung mit der Begriffsdefinition von „Europäisierung“ wird nun geprüft, ob dieser Prozess IR für die Mitgliedsländer und ihre Institute²⁷

²⁶ Erneut der Hinweis auf die derzeit laufenden Verhandlungen zum Austritt GBs aus der EU und die dortige Sorge der Finanzwirtschaft vor diesem. Wie von der Theorie vorhergesagt stimmten besonders die Gebiete gegen den Austritt GB's, welche durch Investitionen (=hohe Fixkosten), EU Binnengrenzen überschreitende Aktivitäten (=Lern- & Koordinationseffekte) mit der restlichen EU verknüpft waren. Der Prozess hin zu erhöhten EK Vorgaben liegt zudem weit vor dem pro Brexit-Votum, weshalb er in dieser Untersuchung gegenstandslos ist.

²⁷ Vor dem Hintergrund, dass gewählte Politiker das Primat vor den Technokraten in den Aufsichtsbehörden haben, darf die politische Ebene hier nicht vernachlässigt werden.

verursacht. Ob Pfadabhängigkeit für EU Institutionen vorliegt, wird zwar stark vermutet²⁸, ist aber für die Beantwortung der Forschungsfrage nicht von Interesse.

Welche IR vorliegen, soll nun geprüft werden, dabei sollen die internationale und die europäische Ebene zwar nicht vernachlässigt werden, der Fokus liegt aber auf der Nationalebene Deutschlands. Insofern wird nun untersucht, wie sich die deutschen Institute an das neue europäische Aufsichtssystem anpassen.

Ob Pfadabhängigkeit für diese vorliegt, wird nun mittels der von Paul Pierson aufgeführten IRs untersucht. Das Vorhandensein der IRs wurde in einem Interview mit zwei Vertretern der BuBa (Hr. Demmelmair und Hr. Dr. Klühspies) am Standort in München am 15. Januar 2019 für die öffentliche Seite sowie schriftlich via E-Mail mit Herrn Jäger Abteilungsdirektor beim BdB, für die private Seite abgefragt. Die Gesprächspartner wurden aufgrund ihrer konträren Interessenlage gewählt (öffentlich vs. Privat). Gemein ist den Parteien, ihr Fokus auf die Regulierung von Banken und ihr Standort und Wirkungsbereich in Deutschland. Diese Übereinstimmung und der Differenz in der Interessenlage soll sicherstellen, dass nicht untersuchte Drittvariablen die Ergebnisse der Befragung verzerren.

4.4.1 Hohe Fixkosten

Die Umstellung des Aufsichtsrahmens verursachte für die EU, für die Mitgliedsstaaten und deren Behörden, aber auch für private Banken zunächst Kosten. Ob diese Kosten den „Hohen Fixkosten“ Paul Pierson's entsprechen, soll nun diskutiert werden.

Die Analyse der Haushaltspläne der BaFin ergibt, dass die Kosten der Behörde im vergangenen Jahrzehnt nahezu konstant geblieben sind (BaFin o.J. a). Hohe Fixkosten erscheinen somit zunächst fragwürdig. Es ist allerdings zu beachten, dass die nicht-monetären Kosten des Verlusts der Eigenständigkeit für die BaFin auf jeden Fall angefallen sind. Dazu gehört die Abgabe der Aufsicht systemrelevanter Banken an die EZB im SSM. Im ESFS ist die BaFin hingegen eingebunden, bekleidet hier sogar als NCA eine Führungsfunktion in der deutschen Aufsicht. Diese Position ist für die Behörde nicht nur prestigeträchtig, sondern bringt im ESFS auch interne Informationen und Einfluss auf die weitere Gestaltung und Umsetzung der Aufsicht.

Im Interview mit zwei Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank (Hr. Demmelmair und Hr. Dr. Klühspies) konnten ebenfalls keine direkten hohen Fixkosten finanzieller Art aufgedeckt

28 Dass EU Institutionen ein verstärktes Interesse an einer vertieften Integration haben, kann unterstellt werden.

werden. Ähnlich wie bei der BaFin gibt es aber auch im Fall der BuBa Hinweise auf nicht-monetäre hohe Fixkosten: Diese entstanden durch den Wandel der Aufsicht nach der Finanzkrise. Herr Dr. Klühspies vermerkt beispielsweise bezüglich der Veränderungen der Aufsicht nach der Finanzkrise: „Die Grundlagen sind anders, aber die Arbeit und wie man es tut ist gleich geblieben. Also die Erhöhung des Aufwandes kam eher über die Finanzkrise. Wir brauchen mehr Prüfungen, d.h. also auch mehr Prüfer. Wir müssen öfter bei den Banken vorbeischaun und so. Das ist eine Lehre aus der Finanzkrise“ (Interview 1; Zeile 164 ff.).

Ein Vertreter der Interessenvertretung der privaten Banken in Deutschland (Hr. Jäger) sieht für diese keine hohen Kosten für die vom BdB vertretenen Institute durch die CRR/CRD IV. Die via Email gestellte Frage war: „Wie hoch schätzt der Verband ungefähr die Kosten für private Banken in Deutschland für die Einführung der CRR/CRD IV? Musste die Bankwirtschaft die Kreditvergabe aufgrund dieser Kosten herunterfahren oder konnten Kreditnehmer weiterhin ungehindert Kredit beziehen?“ Mittels dieser Frage sollte ermittelt werden, ob die privaten Banken Deutschlands ihre Kreditvergabe aufgrund der CRR/CRD IV anpassen mussten. Der Interessenvertreter schreibt hierzu: „Eine Kreditklemme hat es in Folge des Inkrafttretens von CRR und CRD nicht gegeben. Die privaten Banken waren gut aufgestellt, die neuen regulatorischen Anforderungen umzusetzen“ (Interview 2, Zeile 495 f.).

Neben den nationalen Aufsehern und den beaufsichtigten Instituten können auch die europäischen Institutionen Träger „Hoher Fixkosten“ gewesen sein. In Frage kommt hier die gesamteuropäische EBA und die im Euroraum wirkende EZB:

Die Fixkosten des ESFS betragen ungefähr 37 Millionen Euro. Laut der KOM ist dies im Vergleich zu den Kosten der Bankenrettungen in den vorherigen Jahren ein geringer Betrag (KOM 2009: What will the new authorities cost and how will they be financed?). Die monetären Kosten des SSM sind durch die beaufsichtigten Banken selbst zu tragen: „[A]lle in den teilnehmenden Ländern niedergelassenen Banken“ und „in teilnehmenden Ländern niedergelassene[n] Zweigstellen von Banken, die in nicht teilnehmenden Mitgliedsländern niedergelassen sind“ müssen der EZB Gebühren entrichten (EZB 2019a: Wer ist gebührenpflichtig?). Die EZB schreibt hierzu auch: „Gebührenpflichtig sind alle in den teilnehmenden Ländern niedergelassenen beaufsichtigten Banken“ (EZB 2019b). Diese laufenden Kosten sind natürlich explizit keine Fixkosten, zeigen aber, dass die Kosten des SSM von der privaten Seite getragen werden müssen. Die nationalen Aufsichtsbehörden hingegen sind nicht in die Finanzierung des SSM eingebunden. Die IR „Hohe Fixkosten“ liegen somit nicht für sie vor.

Es gibt somit allenfalls sehr schwache Hinweise auf die IR „Hohe Fixkosten“: Die Kostenpläne der nationalen Aufsichtsinstiute waren im vergangenen Jahrzehnt konstant, die private Bankwirtschaft war nach Verbandsangaben gut auf Basel III vorbereitet und im SSM sind die nationalen Institute, anders als im ESFS, nicht eingebunden.

4.4.2 Lerneffekte

Wenn die Effizienz der Pfadnutzung zunehmend steigt, dann kann dies mittels einer besseren Anpassung der Akteure an einen Pfad erklärt werden. Dass die innerstaatliche Aufsicht ihr Verhalten in den neu geschaffenen europäischen Institutionen anpassen musste (und diese sich zunächst ihrerseits an die EU Institute) sind Kosten, welche mit einem solchen Wandel einhergehen. Der Wandel der europäischen Finanzaufsicht verursachte tiefgreifende Veränderungen für die Finanzwirtschaft, aber auch für die hier fokussierten nationalen Aufsichtsinstiute. Ob für letztere der Wandel im Zeitverlauf effizienter vollzogen werden konnte, also die IR „Lerneffekte“ auftrat, ist naheliegend. Die Krise und die neu entstandene europäische Aufsicht bot der nationalen Aufsicht ein neues Spielfeld.

Dieser Umbruch sollte aber für die Privatwirtschaft und ihre staatliche Aufsicht einen positiven Nutzen verursachen. Aus genau diesem Grund fördert die KOM den Abgleich der Regulierung der Finanzmärkte („unitary level-of-playing field“, Kapitalmarkt- und Bankenunion). Der Privatwirtschaft soll hierdurch ein größerer Heimatmarkt und hierdurch neue Verdienstmöglichkeiten geboten werden. Gleichzeitig gewinnen die nationalen Aufsichtsinstiute im ESFS die Möglichkeit besser über innerstaatliche Risiken der Bankenmärkte der restlichen Mitgliedsländer informiert zu werden. Diese Benefits stehen den staatlichen und privaten Akteuren aber nicht von Beginn an zur Verfügung, sondern müssen zunächst entdeckt und eingeübt, vulgo gelernt werden. Je öfter die Akteure dann miteinander interagieren, desto höher ist in jeder weiteren Runde ihr Nutzen.

4.4.3 Koordinationseffekte

Die Europäisierung der nationalen Aufsichtsinstiute intensivierte ihren Austausch und verursachte auf diese Weise starke Koordinationseffekte. Die EU koordinierte die Reaktionen auf die Finanzkrise international. Sie war in den verschiedenen internationalen Krisentreffen durch die KOM oder die EZB eingebunden und verhandelte auf internationaler Ebene mit nicht EU-Akteuren, wie der BIZ, dem IWF und der Weltbank. Die Aufsichtsinstiute der

Mitgliedsstaaten informieren ihresgleichen zwar auch schon auf internationaler Ebene, beispielsweise im Finanzstabilitätsrat der G20: Financial Stability Board (Deutsche Bundesbank 2019) oder im europäischen CEBS, doch institutionalisierte die Europäisierung der Finanzaufsicht diesen Vorgang deutlich.

In einer Veröffentlichung der EZB vergleicht diese ihr Handeln in Bezug auf ihre Währungs politik mit den Maßnahmen der US-amerikanischen FED. Die EZB macht hier deutlich, dass sie in der Geldpolitik eine gegensätzliche Position zur FED vertritt. Die EZB konstatiert, dass die Unterschiede in den währungspolitischen Maßnahmen der beiden Zentralbanken gewollt sind. Während die FED beispielsweise bereits 2015 begann die Leitzinsen zu erhöhen, verweilt der Leitzins der EZB auf einem Stand bei Null. Der niedrige Leitzins soll die privaten Banken davon abhalten ihr überschüssiges Kapital risikolos bei der EZB anzulegen. Auf diese Weise konnten Banken in der Vergangenheit Kapital sicher zu einem niedrigen Zinssatz anlegen, ohne Risiko einzugehen. Stattdessen möchte die EZB den europäischen Interbankenhandel fördern, sprich überschüssiges Kapital soll an andere KIs mit Kapitalknappheit verliehen werden (Europäische Zentralbank 2016: 97), um so die Wirtschaft liquide zu halten. So konnten die nationalen Aufsichtsbehörden die bereits existierenden „Koordinationseffekte“ mittels ihrer Institutionalisierung intensivieren. Ein solches Gremium ist das „Board of Supervisors“. Dieser in der EBA beheimatete Ausschuss förderte die Kooperation der nationalen Aufsichtsinstitute der EU Mitgliedsländer (EBA o.J. c). Institutionalisiert ist die Kooperation nationaler Aufsichtsbehörden im Aufsichtsbereich der EZB. Durch enges Zusammenarbeiten in gemeinsamen Teams (Joint Supervisory Team – JST) wird der Austausch und die Kooperation zwischen den einzelnen nationalen Behörden gefördert und die Kooperation institutionalisiert. Die BuBa sieht in dieser europäischen Kooperation einen Gewinn für die Stabilität des europäischen Bankenmarktes:

„Hier arbeiten BaFin und Bundesbank eng und vertrauensvoll mit der EZB zusammen bei der direkten Aufsicht und der Entscheidungsfindung. Die hierfür erforderliche Teamarbeit macht eine jederzeit offene Kommunikation und einen zeitnahen Informationsaustausch innerhalb der JSTs erforderlich. Die abschließende Entscheidungskompetenz für signifikante Institute liegt bei der EZB“ (Deutsche Bundesbank 2018).

Durch diese Kooperation erhalten die nationalen Aufsichtsinstitute die Möglichkeit Banken auch außerhalb ihres Aufsichtsbereiches intensiv zu prüfen und Risiken aufzudecken, welche in einer rein nationalen Aufsicht wahrscheinlich übersehen worden wären.

Die Interviewpartner der BuBa beschreiben am Beispiel der italienischen UniCredit Spa. wie die Bankenaufseher der einzelnen Mitgliedsstaaten kooperieren und sich untereinander

koordinieren. Da die UniCredit Spa. in verschiedenen Mitgliedsstaaten tätig ist (in Deutschland bspw. mit der HypoVereinsbank) können die Risiken auf den einzelnen Mitgliedsstaaten stärker wechselwirken, als in einem Konzern, der nur auf einem Markt tätig ist (Dr. Klühspies in I1: Zeile 186 ff.). Die Koordination der nationalen Aufsicht in der Zeit vor dem ESFS beschreiben die Gesprächspartner hingegen als weniger nützlich. Die beiden kommen im Gespräch über die Anfänge des ESFS auch auf das CEBS zu sprechen (I1, Zeile 112 ff.). Im Interview bezeichnen sie das CEBS als „losen Zusammenschluss“, in dem sich die EU Mitgliedsstaaten untereinander absprachen:

„Gut, das hat ja auch keine Macht dieses CEBS. Das war allein für den Austausch, einfach um mal so was zu haben. Wie ist die Sicht der anderen? Wie ist unsere Sicht? Können wir eine gemeinsame Sicht herstellen mit der wir dann beispielsweise in internationale Gremien gehen?“ (I1, Dr. Klühspies, Z. 123 ff.).

Die institutionalisierte Zusammenarbeit im ESFS ist nunmehr fest in den Mitgliedsstaaten und ihren nationalen Aufsichten verankert, weshalb der Schluss nahe liegt, dass die Koordinationseffekte hier gestiegen sind. Insbesondere die Zusammenarbeit in den JST fördert den Austausch zwischen den europäischen Aufsichtsbehörden und ermöglicht es ihnen wechselseitige Risiken frühzeitig zu identifizieren.

Auch der SSM produziert für die nationalen Aufsichten Koordinationseffekte. Diese sind aber durch das Primat der EZB eingeschränkt. Da die EZB stärker als andere EU Behörden im ESFS auf ihre Unabhängigkeit achten muss, setzt sie klare Linien für die Koordination mit den nationalen Behörden. Beispielsweise schreibt die EZB in ihrem Artikel „Zusammenarbeit in Europa“ (Europäische Zentralbank 2019b): „Die Unabhängigkeit und die alleinige Zuständigkeit der EZB für die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik bedingen, dass ihre Beziehungen zu anderen Entscheidungsgremien nicht über einen unverbindlichen Dialog hinausgehen können.“ Gleichzeitig aber intensiviert sich auch die Koordination zwischen der EZB und den nationalen Aufsichten, wie Dr. Klühspies berichtet:

„Die EZB fährt jetzt seit einem Jahr so eine Geschichte, dass sie die Anzahl an sogenannten Crossborder Missions und mixed Missions erhöhen will. Crossborder Missions bedeutet, dass ein deutscher Prüfungsleiter zum Beispiel mit einem deutschen Kernteam ins Ausland geht und da eine ausländische Bank prüft. Zum Beispiel nach Paris geht und dort die Société Générale prüft. Da kommen dann vielleicht zu dem Kernteam ein paar französische Prüfer mit dazu oder Mixed Missions. Das sind wo man tatsächlich versucht aus verschiedenen europäischen Ländern ein Prüfungsteam zusammenzustellen, das eine Bank prüft. Und diese Sache, seit einem Jahr, wird das verstärkt von der EZB promoted, das ist eine sehr gute Sache. Dass man auch Kontakte knüpfen kann. Wenn man dann mal eine Frage hat, hat man den Ansprechpartner und ruft ihn an“ (I 1, Dr. Klühspies; Z 311 ff.).

Diese Auskünfte belegen, dass sowohl das ESFS, als auch der SSM hohe Koordinationseffekte für die nationalen Aufsichtsbehörden produzieren, was nationalen Politikern einen Anreiz gibt die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene weiter zu fördern. Bemerkenswert hieran ist insbesondere, dass auch der SSM Koordinationseffekte produziert. Im ESFS sind die nationalen Behörden eng eingebunden und können sich eng mit ihren Pendanten aus den restlichen Mitgliedsstaaten koordinieren. Die Aufsicht der EZB im SSM schafft aber eine zweite laufende Aufsicht neben der bereits existierenden Struktur der nationalen Behörden. Dass die Behörden auf nationaler Ebene hier positive Koordinationseffekte statt einer Verdrängung empfinden, führt zu einer intensivierten Kooperation im Aufsichtsgebiet der EZB. Die hier entstandene Doppelhelix kann sich koordinieren und Risiken bewältigen.

4.4.4 Adaptive Erwartungen

Die IR der adaptiven Erwartungen erklärt das Verhalten eines einzelnen Akteurs mittels seinen Erwartungen an sein Umfeld. Erwartet ein Akteur, dass der Großteil seiner Peers einem bestimmten Pfad folgen wird, wird auch er diesen Pfad einschlagen. Die Erwartung an das Verhalten anderer Akteure kann hierdurch selbst erfüllend sein: Die Akteure wählen einen Pfad in Erwartung an ähnliches Verhalten der anderen Akteure. Haben diese ähnliche Erwartungen, entscheiden sie auch ähnlich. Dies kann eine Wechselwirkung begründen, die dazu führt, dass andere Pfade, unabhängig von deren tatsächlichen Nutzen, nicht bedacht werden.

Die Interviewpartner der deutschen Aufsicht der BuBa erklären allerdings, dass die für sie entscheidenden Entitäten die heimischen privaten Banken („Die Banken agieren nun mal international“ Dr. Klühspies in II: 381) und nicht die Aufsichtsinstanzen anderer Jurisdiktionen sind. Aus diesem Grund sind in Bezug auf die IR „Adaptive Erwartungen“ die Erwartungen der privaten Bankwirtschaft maßgeblich.

Welche Erwartungen die deutsche private Bankwirtschaft bezüglich Basel III hatte, zeigt das Umfrageergebnis in Abbildung 7. In der 2012 von Ernst & Young durchgeführten und von Statista veröffentlichten Erhebung sind Vertreter der privaten deutschen Bankwirtschaft zu ihren Erwartungen an Basel III befragt worden.

Großer Konsens besteht bezüglich der Erwartung an steigende Kosten für Unternehmen und ein sich verringeres Kreditvolumen ihrer Unternehmenskunden.²⁹ Die befragten Bankmanager erwarten bspw. zum Großteil, dass Basel III höhere Kreditkosten verursachen wird.

²⁹ Dass hier ein inverser Zusammenhang besteht ist wahrscheinlich: Wenn die Kreditkosten für Unternehmen steigen, dann sollte ihre Nachfrage nach Krediten sinken.

Die Hälfte der Umfrageteilnehmer erwartet eine Steigerung der Sicherheit. Diversifizierter ist die Verteilung der Antworten bezüglich der Stärke des deutschen Bankenstandorts im internationalen Vergleich. Weitgehender Konsens herrscht erneut bzgl. der letzten drei Fragen: Für die Rentabilität der Banken, ihre Risikobereitschaft und das Kreditvolumen erwarten die Banken negative Auswirkungen von Basel III (Statista 2012). Die Erwartungen der befragten Banken decken sich somit weitestgehend.

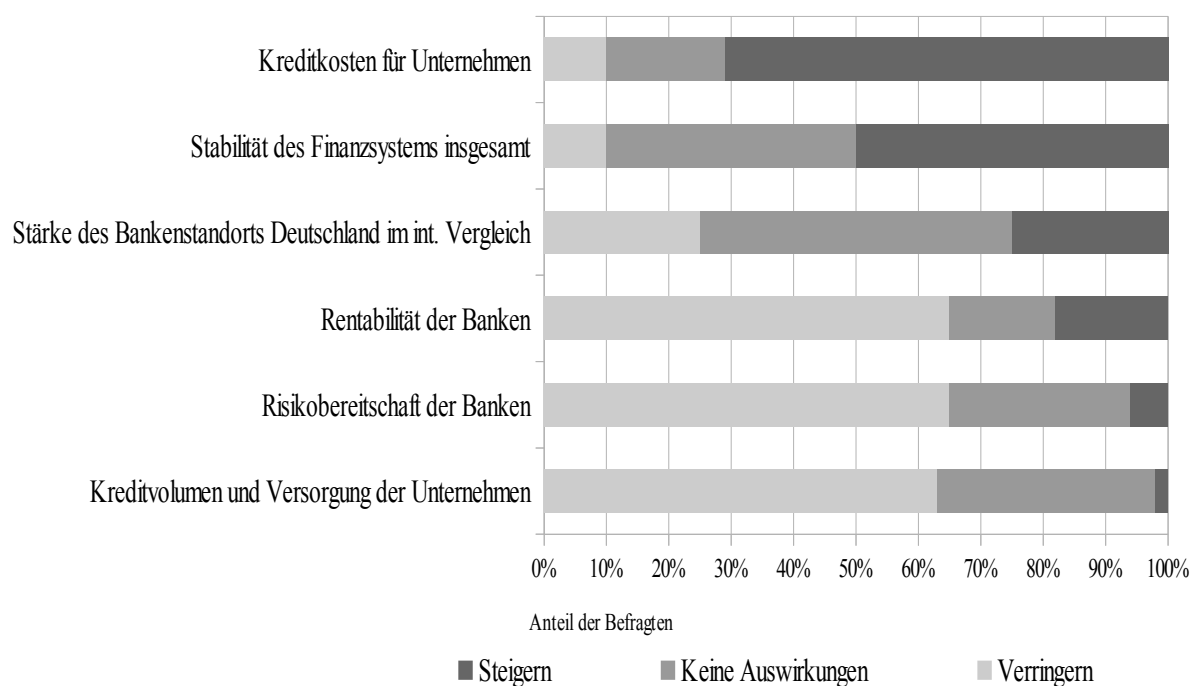


Abbildung 7: Erwartungen deutscher Banken bzgl. der Auswirkungen von Basel III (Statista 2012);

Dies kann somit die Antwort ihres Interessenvertreters vom BdB, Herr Jäger, begründen. Auf die Frage zur Identifikation adaptiver Erwartungen (Haben Sie in der EU/der deutschen Bankwirtschaft jemals Forderungen mitbekommen vom Basel System abzurücken und einen eigenen Europäischen Pfad zu folgen? Wäre dies eine realistische Forderung oder überwiegen die Vorteile des Basel Systems?) antwortet Herr Jäger:

„Wir erachten es als wichtig, auf internationaler Ebene durch den Baseler Ausschuss harmonisierte Regeln für grenzüberschreitend tätige Banken zu erarbeiten. Deswegen war es auch essentiell, dass sich die im Ausschuss vertretenen Staaten auf das so genannte Basel IV-Paket³⁰ einigen konnten. Ansonsten würden international tätige Banken einem Flickenteppich an unterschiedlichen Regelwerken gegenüberstehen.

Gleichwohl stehen beim Baseler Ausschuss internationale Großbanken im Fokus. Deswegen ist es notwendig, bei der Umsetzung in der EU, die europäischen Spezifika entsprechend zu berücksichtigen“ (Interview 2: Thorsten Jäger, Z. 499 ff.).

30 Hr. Jäger spricht hier zwar schon vom nächsten Basel Paket, doch ist die Antwort in ihrer Grundaussage, dass die deutsche Bankwirtschaft von international gültigen Regeln profitiert, auf Basel III übertragbar.

Die in Abbildung 7 dargestellten Befragungsergebnisse zur Einführung von Basel III und die Antwort von Herrn Jäger von der Interessenvertretung der privaten deutschen Bankwirtschaft unterstützten die IR der „Adaptiven Erwartungen“ für die private Bankwirtschaft: Die Mitglieder der privaten Finanzwirtschaft passten ihr Verhalten an den als am wahrscheinlichst erachteten Outcome an. Dieses Verhalten kann durch die grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Banken erklärt werden: Einseitiges Abweichen vom Basel Standard könnte den europäischen Instituten den Zugang zum weltweiten Markt verschließen und so, trotz der vermutlich geringeren Kosten, Verluste verursachen. Dass es hier deshalb eine Schnittmenge zwischen dem Ziel der KOM („unitary level-of-playing field“) und dem BdB („...Ansonsten würden international tätige Banken einem Flickenteppich an unterschiedlichen Regelwerken gegenüberstehen“ Interview 2: Thorsten Jäger, Z. 501 f.) gibt, ist nur folgerichtig. Gleichzeitig macht Herr Jäger deutlich, dass der Fokus des Basel-Regelwerks auf international tätige Banken eine Umsetzung in Reinform erschwert. Diese Sichtweise deckt sich mit der EU (KOM 2013d).

Tabelle 7 fasst die soeben besprochenen IR im Fall der Einführung von Basel III in der europäischen Aufsicht zusammen und zeigt, dass der Prozess hin zum ESFS und SSM IR für nationale Akteure auf öffentlicher, wie auch privater Seite produzierte. Die Akteure (die nationale Finanzaufsicht und nationale private Banken) hatten somit ein Interesse daran den einmal eingeschlagenen Pfad weiter zu verfolgen und sich nicht gegen die wachsende Bedeutung der europäischen Institutionen zu stellen. Der bisherige Pfad verspricht ihnen höhere Erträge in zukünftigen Perioden.

Increasing Return	Vorhanden/Auswertung der Interviews
	Fraglich für die nationale Aufsicht: Die Kosten der Aufsicht stiegen nur moderat und zudem nicht aufgrund des Umbaus der Aufsicht. Der erhöhte Aufwand kam durch die Krise und nicht durch den Umbau der europäischen Aufsicht zustande (Dr. Klühspies in I1, Z. 142 ff.).
Hohe Fixkosten	Auch die private Bankwirtschaft bringt keine „Hohen Fixkosten“ mit dem Prozess der Einführung von Basel III in Zusammenhang. Herr Jäger antwortet beispielsweise: „Eine Kreditklemme hat es in Folge des Inkrafttretens von CRR und CRD nicht gegeben. Die privaten Banken waren gut aufgestellt, die neuen regulatorischen Anforderungen umzusetzen“ (Hr. Jäger in I2, Z. 495 f.).

Lerneffekte	<p>Ja für die nationale Aufsicht. Der Austausch mit den Pendanten aus den anderen EU Mitgliedsstaaten ist nun stark institutionalisiert und die Behörden können voneinander lernen. Gleichzeitig mussten die nationalen Aufsichten sich in der Krise verstärkt um neu aufgetretene Risiken kümmern und die Wechselwirkungen über Ländergrenzen hinweg beachten. Dies bot viele Möglichkeiten zu lernen und trug so zu einer erhöhten Effizienz bei.</p> <p>Unbekannt für private Banken, da unbeantwortet. Dass Banken lernten besser mit der veränderten Aufsicht umzugehen, ist zu vermuten. Allerdings ist es fraglich, ob dieser Nutzensgewinn außerordentlich groß ist, steht er doch einer umfassenderen Aufsicht gegenüber.</p>
Koordinations-effekte	<p>Ja für die nationale Aufsicht, sowohl im ESFS als auch im SSM profitieren die nationalen Aufsichtsinstitute entschieden von der europäischen Kooperation. Bspw. konnte auf int. Ebene im BCBS eine geeinte Linie vertreten werden, auf EU Ebene Ländergrenzen überschreitende Risiken frühzeitig bekämpft und auf nationaler Ebene die Ökonomie stabilisiert werden.</p> <p>Unbekannt für die privaten Banken, da unbeantwortet, aber zu vermuten. Wie auch ihre nationalen Aufsichten koordinierte sich die private Bankwirtschaft in der ganzen EU verstärkt.</p>
Adaptive Erwartungen	<p>Die nationale Aufsicht reagiert auf das Verhalten der von ihr beaufsichtigten KIs und orientiert sich weniger an den Maßnahmen anderer Rechtsräume (I1, Dr. Klühspies, Z. 381 ff.). Dieses Verhalten begründet die in dieser Untersuchung durchgeführte Befragung der Privatwirtschaft.</p> <p>Für die private Bankwirtschaft Deutschlands ist eine einheitliche europäische Regulierung unerlässlich und ein globaler Abgleich der Bankenregulierung wünschenswert (vgl. Hr. Jäger in I2, Z 499 ff.).</p>

Tabelle 7: Zusammenfassung der Analyse der IR des CM im Prozess der Europäisierung der Finanzaufsicht (eigene Darstellung);

4.5 Der Outcome

Die Verfolgung des Prozesses zur Einführung von Basel III durch die CRR/CRD IV ist somit pfadabhängig. Es liegen ausreichend IR vor, um zu belegen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden ein Interesse daran hatten ihren Pfad nicht zu verlassen, da jede weitere Periode auf dem gemeinsamen Pfad einen höheren Nutzen brachte als individuelles Abweichen es versprach. Das befürchtete Dilemma der Mitgliedsstaaten, dass einseitiges Abweichen höhere Nutzengewinne für ihre Aufsichtsinstanzen als konformes Verhalten ermöglichen konnte, musste auf europäischer Ebene somit nicht gelöst werden. In der nächsten Periode hatte die nationale Aufsicht immer einen höheren Nutzen bei Pfadtreue als bei unilateralem Handeln.³¹

Dass Basel III in der EU nicht in einem, sondern durch zwei Akte (die CRR und die CRD IV) umgesetzt wurde, begründet die KOM folgendermaßen: Zum einem ist das BCBS kein Organ der EU, sondern eine private, weltweit operierende IO. Deshalb ist Basel III in Reinform nicht voll kompatibel mit bestehenden EU Recht ist. Außerdem ist das Basel-Regelwerk für weltweit operierende Banken entwickelt worden und schont Institute mit einem reinen Fokus auf den Heimatmarkt. Europäische Institute haben allerdings die Grundfreiheit im gesamten gemeinsamen Markt zu operieren, wodurch sie quasi automatisch zu international operierenden Instituten werden. Zudem wäre das „unitary level-of-playing field“ im EU Finanzmarkt bei einer reinen Befolgung zerstört, da international tätige Institute höhere Kosten als rein auf dem Heimatmarkt fokussierte Institute zu tragen hätten. Das Ziel der Kapitalmarkt- und der Bankenunion wäre hierdurch gefährdet (KOM 2013: 5. Do CRD IV and CRR fully implement "Basel III"?). Folglich weist die europäische CRR/CRD IV Unterschiede zu Basel III auf. Wie diese beiden europäischen Gesetze entstanden und wie sie auf nationaler Ebene in Deutschland implementiert worden sind, soll nun untersucht werden. Dabei liegt das Augenmerk auch darauf, wie sich die nationalen Behörden der Finanzaufsicht wandelten.

Der Outcome des Prozesses der Implementierung von Basel III erfolgte, wie der Name des EU Gesetzesaktes impliziert (CRR/CRD IV), in der EU in zwei Rechtsakten: einer Regulierung (Capital Requirements Regulation) und einer Direktive (Capital Requirements Directive). Die folgende Gegenüberstellung der KOM hebt die zentralen Merkmale der Regulierung und Direktive hervor.

31 Einseitiges Abweichen könnte bspw. einen massiven Vertrauensverlust der anderen Mitgliedsstaaten verursachen. Dieser könnte sogar in ökonomischen Vergeltungsmaßnahmen münden (bspw. Gegenzölle). Gleichzeitig müssten vermutlich auch die heimischen KIs einen Rückgang ihrer Einlagen verzeichnen, da sie auch bei ihren Kunden Vertrauen verlören. Ein Abweichen wäre somit sofort kurzfristig kostenintensiv, während die Erträge fragwürdig sind und in zeitlicher Ferne liegen.

Regulierung	Direktive
Kapital	Zugang zur Geschäftsaufnahme
Liquidität	Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreizügigkeit
Hebelwirkung	Prudentielle Aufsicht
Kreditrisiko der Gegenseite	Kapitalpuffer
	Unternehmens-Governance
	Sanktionen

Tabelle 8: Was die beiden Rechtsakte regeln (KOM 2013: 3. What goes in which instrument?);

Diese zweigleisige Implementierung soll einerseits mittels der genau zu implementierenden Regulierung das „unitary level-of-playing field“ stärken und andererseits durch die mehr Freiheit in der Umsetzung bietende Direktive nationalen Eigenheiten Spielraum geben (KOM 2013: 3. STRUCTURE OF THE NEW REGULATORY FRAMEWORK, What goes in which instrument?). Die EU fügt zudem Basel III noch Elemente hinzu, die über das reine Basel Regelwerk hinausgehen. So unterscheidet sich die Regulierung folgendermaßen von Basel III:

“A ‘single rule book’: For the first time a single set of harmonised prudential rules is created which banks throughout the EU must respect. EU heads of state and government had called for a ‘single rule book’ in the wake of the crisis. This will ensure uniform application of Basel III in all Member States, it will close regulatory loopholes and will thus contribute to a more effective functioning of the Internal Market. The new rules remove a large number of national options and discretions from the CRD, and allows Member States to apply stricter requirements only where these are justified by national circumstances (e.g. real estate), needed on financial stability grounds or because of a bank's specific risk profile (KOM 2013: In the regulation).

Auch die Direktive enthält spezifische EU Elemente (KOM 2013:In the Directive):

- Beschränkung variabler Bonuszahlungen im Investmentbanking auf Höhe des Fixgehalts;
- Verstärkte innerbetriebliche Governance durch umfassenderes internes Monitoring;
- Interne Aufsichtsgremien müssen diversifiziert zusammengesetzt sein und Probleme wie Gruppendenken und Gender Balance beachten;

- Erhöhte Transparenz (insb. in Bezug auf Tätigkeiten in anderen Jurisdiktionen; besonders in Bezug auf Profite, Steuern und Untergebene in diesen Standorten. Dies soll das Vertrauen der EU Bürger in den Sektor steigern);
- Aufbau verschiedener Puffer, um eintretende Risiken aufzufangen.

Dieser knappe Vergleich zeigt die Unterschiede der Regulierung und Direktive und macht so deutlich, worin sich die beiden unterscheiden: Erstere gibt genaue Vorgaben darüber, wie Basel III in den Mitgliedsstaaten eingeführt werden muss. Da es sich bei dem Rechtsakt um eine Regulierung handelt, haben die Mitgliedsstaaten keinen Spielraum in der Umsetzung und können die neue Regulierung nicht an nationale Befindlichkeiten anpassen. Die Direktive hingegen erlaubt den Mitgliedsländern größere Freiheit in der Regelumsetzung.

Diese Abgrenzung ist in Duina's Unterscheidung von Fit und Misfit relevant (vgl. 2.7): Passt eine Direktive zu nationalen Institutionen auf Mitgliedsebene, so setzen die Mitgliedsländer diese schnell und genau in nationales Recht um. Weicht eine Direktive hingegen stark vom Status Quo eines EU-Mitgliedstaates ab, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Direktive verzögert und abgewandelt eingeführt wird. Da der erste Teil zur Umsetzung von Basel III (die CRR) als Regulierung den Mitgliedsstaaten keine Möglichkeit zum Abweichen vom EU Text bietet, sondern unmittelbar gültig ist, kann Duina's These hier keine Anwendung finden. Deutschland selbst arbeitete an der Entwicklung Basel III im BCBS mit und war ebenfalls auf europäischer Ebene an der Entwicklung der CRR/CRD IV beteiligt. Deutschland hatte die Regulierung genau und ohne nationale Eigenheiten umzusetzen. Anders verhält es sich mit der Direktive. Diese Form der europäischen Gesetzgebung muss für ihre Gültigkeit zunächst in nationales Recht übertragen werden und bietet hierbei ein gewisses Maß an Spielraum in der Umsetzung. Bei einem „Misfit“ würde Deutschland so die Gelegenheit geboten die Einführung zu verzögern oder größtmöglich abzuwandeln. Allerdings ist die CRD in Duina's Schema im Bereich „Fit“ einzuordnen: Die deutsche Regierung und ihre Behörden waren Fürsprecher höherer EK-Standards, wodurch Basel III einen mächtigen europäischen Fürsprecher gewann und konnte so rasch und ohne große Veränderungen auf der deutschen Nationalebene umgesetzt werden (Steinbrück 2010: 127 ff.). Diese Übereinstimmung erklärt sich mittels der Ursprünge des BCBS. Die Institution war 1974 von den G10 in Folge der Insolvenz der Westdeutschen Bank Herstatt gegründet worden (BIS o.J.b). Deutschland konnte die Entwicklung der Institution somit von Beginn an mit beeinflussen und mitgestalten.

Diese Übereinstimmung passt in Duina's Schema in die Kategorie „Fit“ und erklärt so die rasche und genaue Umsetzung der Direktive. Diese Geschwindigkeit war entscheidend, da die einzelnen Krisen (Banken, Versicherungen, Wertpapiere etc.) sich gegenseitig selbst verstärkten und so zu einer selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden drohten: Durch die Marktunruhen sinkt das Vertrauen in die anderen Investoren und deren Einlagen. Dies senkt deren Wert und kann so wirkliche Insolvenzen verursachen. Hierdurch kann zu geringes Vertrauen selbst erfüllend sein. Muss eine immer größere Zahl an Marktteilnehmern Insolvenz anmelden, sinkt das Vertrauen in die übrigen Marktteilnehmer weiter, die hiervon ebenfalls bedroht sind. Die Krise kann sich auf diese Weise selbst verstärken.

Neben Duina's Abgrenzung von „Fit“ und „Misfit“ nutzt diese Forschung Mahoney's Kategorisierung der verschiedenen Arten von Wandel. Dies erlaubt dieser Forschung genau zu bestimmen, welchen Einfluss der Wandel der Finanzaufsicht der EU für die nationalen Finanzaufsichtsbehörden hatte. Der Wandel vollzog sich im Fall der EK Vorschrift Basel III inkrementell (im Fall des ESFS in der Form „Layering“ und im Fall des SSM/SRM in der Form „Displacement“, vgl. 3.2 Zwischenfazit). Auf das bestehende Regelwerk folgte eine Überarbeitung desselben, statt das Basel-Regime zu ersetzen. Der europäische Einfluss unterschied sich dabei auf den unterschiedlichen Ebenen:

- Auf internationaler Ebene war die EU in der Abstimmung zu Basel III über die KOM und EZB vertreten, aber auch einzelne Mitgliedsstaaten waren beteiligt (BCBS 2016).
- Auf europäischer Ebene traten die internationalen Akteure in den Hintergrund und europäische gewannen an Bedeutung (aufgrund der europäischen Staatsschuldenkrise blieb der IWF aber einflussreich).
- Auf nationaler Ebene schließlich wurden die im europäischen Rahmen beschlossenen Lösungen national umgesetzt und von den nationalen Behörden ausgeführt.

Mit den hier gewonnenen Erkenntnissen lässt sich Tabelle 5 vom Beginn dieses Kapitels nun vervollständigen. Das Ergebnis ist zunächst wenig überraschend: Durch die Fokussierung der Krise auf den europäischen Bankenmarkt gewannen europäische und nationale Institute der EU Mitgliedsstaaten mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme auf den Prozess der Integration der Finanzaufsicht der europäischen Mitgliedsländer.

	Y ₁ EU agiert vorw. int. abgestimmt	Y ₂ EU agiert vorwiegend autark
X ₁ Globale Finanzkrise	1	0
X ₂ Euro-Krise	0	1

Tabelle 9: Das Aktionsmaß der EU-Finanzaufsicht in den vergangenen Krisen (eigene Darstellung);

Aus Sicht der nationalen Aufsicht ist dieser Unterschied jedoch gewichtig. Der kontrafaktische Outcome, dass die EU in der Euro-Krise ebenfalls vorwiegend international abgestimmt agiert hätte (bspw. mit internationalen Geldgebern oder internationalen Regimen zur Finanzaufsicht), hätte den nationalen Aufsichtsinstituten Einfluss in der Regelsetzung genommen, den sie im ESFS haben. Dadurch dass die EU in der Eurokrise vorwiegend autark agierte, mussten die nationalen Aufsichtsinstitute weniger von den Regierungen beschlossenes internationales Soft Law umsetzen, sondern konnten den weiteren Pfad im ESFS aktiv mitlenken.

Dass die nationale Aufsicht die „critical juncture“ der Zuspitzung der Globalen Finanzkrise auf den Euroraum nicht zu nutzen versuchte, zeigt, dass sie sich einen höheren Nutzenertrag aus dem bisherigen Pfad im Vergleich zu alternativen unilateralen Pfaden versprach. Aus der nationalen Ebene Deutschlands sind die BuBa und BaFin im BCBS vertreten und können so direkt auf die Institution Einfluss nehmen – oder sich mit den EU Institutionen und anderen vertretenen Mitgliedsstaaten zunächst koordinieren, um dann vereint EU Ziele zu verwirklichen (BCBS et al. 2013): Die BaFin fungiert dabei als NCA, was ihr im BCBS Einfluss gibt, aber Eigenständigkeit kostet. Die BuBa hingegen muss ihre Eigenständigkeit bewahren, weshalb sie im BCBS eine passivere Beobachterrolle einnimmt. Die Aufteilung der Aufsicht in Deutschland in BaFin und BuBa bietet somit einen Vorteil gegenüber der Struktur der Aufsicht anderer EU-Mitgliedsstaaten wie Belgien, Italien oder Luxemburg, deren Finanzaufsicht in einer Institution konzentriert ist (BCBS 2016). Die Interviewpartner der BuBa kommentieren dies folgendermaßen:

„Ja, es hängt einfach mit dem Bundesbank Gesetz zusammen: Dass wir als Bundesbank, aufgrund der Währungspolitik, unabhängig sind. Aufgrund aber unserer Kompetenz wirken wir aber in der Bankenaufsicht mit. Das hat Folgen. Die Bundesbank kann jetzt keine, in der Bankenaufsicht, keine Strafen aussprechen, weil wir nicht Teil [...] wir sind nicht Teil der Exekutive. Wir sind nicht vom Parlament kontrolliert. Wir sind vom Parlament unabhängig. Aufgrund der Unabhängigkeit können wir nicht staatsphilosophisch Teil der Exekutive sein“ (Dr. Klühspies in I1, Z. 56 ff.).

Wie in 2.5 knapp angeschnitten, gilt in der Sozialforschung Popper's Forderung, dass eine Theorie und die abgeleiteten Hypothesen falsifizierbar sein sollen. Die hier untersuchte Hypothese wird durch Anwendung von Mahoney's Differenzierung unterschiedlichen Kausalinferenzen nach (vgl. 2.4) falsifiziert. Kann der untersuchte Fall den „hoop-“, den „straw in the wind-“ oder sogar den „smoking gun“-Test bestehen? Um die Hypothese mit größtmöglicher Sicherheit zu falsifizieren oder vorläufig zu bestätigen, ist diese Unterscheidung von Bedeutung. Ein bestandener „hoop-test“ belegt zwar keine Hypothese, doch kann eine Hypothese im Falle des Nicht-Bestehens verworfen werden. Ein bestandener „straw-in-the-wind“-Test gibt stärkere Anhaltspunkte, dass die unabhängigen mit der abhängigen Variable in Verbindung stehen. Ein Zusammenhang zwischen unabhängigen (X) und abhängiger (Y) Variable(n) kann auf diese Weise getestet werden.

In einem ersten Schritt muss hierfür diskutiert werden, ob der Outcome den „hoop-“ Test besteht, was er tut. Die deutschen Aufsichtsinstitute agierten konform mit den zuvor gemeinschaftlich vereinbarten Zielen. Das Bestehen dieses Tests belegt aber lediglich, dass die deutsche Aufsicht analog zur europäischen agierte und keine gesonderten Maßnahmen ergriff. Beispielsweise könnte die nationale deutsche und die europäische Aufsicht auch unabhängig von einander beschlossen haben Basel zu befolgen. Die Korrelation muss folglich keiner Kausalität zu Grunde liegen. Ein „hoop-“Test für diese Untersuchung ist die Einbindung nationaler Aufsichtsinstitute in das ESFS. Würde das europäische Aufsichtssystem nur aus EU Behörden bestehen und die nationale Aufsicht allenfalls unabhängig simultan beaufsichtigen, so wäre die Hypothese auf Anhieb widerlegt. Durch die enge Einbindung der nationalen Behörden in das ESFS ist diese Hürde aber überstiegen. Was Variable (X) und was Outcome (Y) ist, kann mit einem „straw-in-the-wind“-Test geprüft werden. Allerdings bestätigt auch dieser eine Hypothese noch nicht, sondern zeigt lediglich, ob die Kausalität in die vermutete Richtung wirkt. Der Outcome kann noch durch alternative, unbeobachtete X erklärt werden. Auch dieser Test ist in dieser Untersuchung bestanden: Die IR der Pfadabhängigkeit liegen hinreichend vor (alle bis auf „Hohe Fixkosten, vgl. 4.4 Der Causal Mechanism). Da die Einbindung nationaler Institutionen in die Finanzaufsicht der EU aber auch durch alternative Hypothesen erklärt werden kann (bspw. mittels überschüssiger Kapazität der nationalen Aufsicht der Mitgliedsländer oder der Betroffenheit der Banken von der Krise etc.) ist der „smoking-gun“-Test hier nicht zu evaluieren. Dies bedeutet, dass die Hypothese die Einbindung nationaler Aufsichtsinstitute zwar erklären kann, sie jedoch nicht notwendig ist. Es kann folglich weitere alternative Erklärungen geben, welche die Einbindung nationaler Aufsichtsbehörden in das

europäische Aufsichtssystem erklären können. Beispielsweise ist es denkbar, dass den neuen EU-Behörden die Personalressourcen fehlen und sie deshalb gezwungen sind die nationalen Behörden zu nutzen. Die Bereitschaft zur Kooperation der nationalen Behörden ließe sich auch durch das außerhalb der eigenen Landesgrenzen gewonnene exklusive Expertenwissen über Risiken in den EU-Nachbarstaaten erklären. Dieses können die nationalen Aufsichten in den neuen super- und supranationalen EU-Behörden abgreifen.

Die „Grafik zum Prozesses der Europäisierung der Finanzaufsicht“ im Anhang (S. 97) zeigt den hier verfolgten Prozess in seiner Gesamtheit: Der Ausbruch der Globalen Finanzkrise verursachte eine wachsende Unsicherheit und kostete Vertrauen am Markt. Durch den Ableger der Eurokrise bekam die Krise eine europäische Dimension, in welcher außereuropäische Akteure zum Großteil in den Hintergrund traten. Die Eurokrise und die Erfahrungen der Globalen Finanzkrise bedingten den CM des Prozesses. Aufgrund ihrer vertieften Einbindung in die EU-Finanzaufsicht ESFS hatten die nationalen Finanzaufsichtsinstitute einen steigenden Nutzen und keinen Anreiz für unilaterale Maßnahmen fern des gemeinsamen Pfades.

Der Einführung von Basel III wurde von der Wirtschaft eine hohe Bedeutung beigemessen. Die privatwirtschaftliche Strategieberatung McKinsey & Company (2010: 4) schreibt beispielsweise: „The Basel Committee’s rule-making process is of paramount importance to the banking sector and the financial system, as well as national economies and society at large.“ Wenig überraschend sieht auch die Interessenvertretung BdB ein hohes Gewicht in diesem Regelwerk und der Umsetzung durch die CRR/CRD IV. Der Verband lobt:

„Die KOM hat gestern angekündigt, die Auswirkungen des Basel-III-Paketes auf die europäische Wirtschaft in Form eines Impact Assessments genau zu prüfen. ‚Dieses Vorgehen ist richtig und notwendig‘, begrüßte Christian Ossig, Mitglied der Hauptgeschäftsführung des Bankenverbandes, die Ankündigung der Europäischen Kommission. ‚Die Banken werden sich auf Basel III einstellen und das Ergebnis verkraften können. Eine gewisse Erleichterung ergibt sich dabei aus den langen Übergangsfristen‘, so Ossig. Nach den langen Verhandlungen sei es für die Banken zudem wichtig, nun endlich Planungssicherheit zu haben“ (Bankenverband 2017).

Die hier aufgeführte Position der deutschen Wirtschaft und der deutschen Banken steht in deutlichem Gegensatz zu der in 3.2 dargelegten Position des EU-Abgeordneten Sven Giegold, der Basel III und die Maßnahmen der CRR/CRD IV als ungenügend erachtet (vgl. Kapitel 4.3, Abschnitt „in der Realwirtschaft“).

Die nationale Gesetzgebung Deutschlands wurde in den kommenden Jahren an die europäische Umsetzung von Basel III angepasst. Beispielsweise wurde die am 01. Januar 2007 un-

ter Basel II beschlossene Solvabilitätsverordnung (SolvV) überarbeitet und zum 01. Januar 2014 neu aufgelegt. Das deutsche Gesetz bestimmt das Verfahren bezüglich Antrags- und Anzeigepflichten. Die SolvV reguliert hierdurch Berichtspflichten und schließt Spielräume der CRR/CRD IV. Das Gesetz ist Teil des Kreditwesengesetzes, welches das zentrale Gesetz für KIs in Deutschland ist (Bundesministerium der Finanzen 2013). Die deutschen Aufsichtsinstitute, BaFin und BuBa, haben online ausführliche Erklärungen zu dieser Verordnung und ihrer Bedeutung für die Systemstabilität veröffentlicht (BaFin 2012 und BuBa 2011b). In diesen geben die nationalen Aufsichtsbehörden Hilfestellung in der Umsetzung der nationalen Gesetze. Hierin zeigt sich, wie nationale Behörden die Umsetzung der europäischen Vorschriften begleiten. Herr Demmelmeier von der BuBa beschreibt im Interview seine Arbeit wie folgt:

„Da gibt’s z.B. EBA Guidelines zum Thema ‚Gruppe verbundener Kunden‘, wie die entstanden ist, habe ich also hautnah mitgekriegt, wie hier Bundesbank und die BaFin mitarbeiten bei der EBA Guideline und wie dann am Schluss, wenn’s dann rauskommt, übersetzt wird und veröffentlicht wird und – wie immer – am Schluss haben die dann am Schluss, wenn’s dann rauskommt übersetzt wird und veröffentlicht wird und wie immer und am Schluss haben die Banken dennoch ein Problem: Wie soll das interpretiert werden, die 40 Seiten? Und dann gibt’s eben so Autoren, wie mich. Ich schreibe dann hundert Seiten“ (Demmelmeier in I1, Z 22 ff.).

Dieser Satz zeigt, wie die BuBa im ESFS eingebunden ist: Ihre Mitarbeiter sind an der Entwicklung neuer EU-Vorschriften formal nicht beteiligt, in der Umsetzung aber weiterhin bedeutend. Einen anderen Weg der Einbindung hat die private Interessenvertretung BdB gewählt. Neben ihrer Hauptgeschäftsstelle in Berlin unterhält die Bankenlobby auch ein Verbindungsbüro in Brüssel. Dass dieser Zweitsitz in Brüssel positioniert ist und nicht am wichtigsten Bankstandort Deutschlands Frankfurt am Main, wo immerhin die nationalen Behörden BuBa und BaFin lokalisiert sind, zeigt, dass die Interessenvertretung möglichst frühzeitig wirken möchte. Die letztendliche Ausführung durch die nationalen Behörden bietet dem Verband weniger Ansatzpunkte als es die Europäische Ebene tut (BdB o.J.).

5 Fazit: Der Pfad von Basel III zur CRR/CRD IV

Die Untersuchung des Falls der Implementierung der neuen Basel III Vorschriften in der EU zeigt, wie die nationale Finanzaufsicht in den europäischen Pfad eingebunden ist. Durch diese enge Kooperation verspricht der gemeinsame europäische Pfad einen höheren Nutzen als unilaterale Maßnahmen. Hierdurch liegt konformes Verhalten mit dem Pfad der EU im eigenen Interesse der Aufsicht. Deren Anreiz zur Pfadtreue ist durch den ansteigenden Nutzen des einmal eingeschlagenen europäischen Pfads gewährleistet. Diese Arbeit hält die Abhängigkeit der nationalen Institute dabei für übertragbar auf die nationalen Regierungen, die in engen Kontakt zu ihrer nationalen Aufsicht stehen. Deren Nutzen überträgt sich von daher auf die nationalen Regierungen der EU Mitgliedsstaaten – wie Deutschland.

Diese Einbindung kann aber auch problematisch für die nationalen Behörden sein, da sie hierdurch ihre Eigenständigkeit aufgeben müssen, wie Herr Dr. Klühspies im Interview betont (I1, Z. 90 ff.): Der gestiegene Einfluss kann zu Lasten der Unabhängigkeit der Behörden sein, da die nationalen Behörden im europäischen Rahmen des ESFS den EU Behörden unterstehen (vgl. Pfeilrichtungen in Abbildung 4). Gleichwohl sind die Argumente für die Europäisierung der Aufsicht überzeugend:

“[I]n the present situation we must count on the ingenuity, effort and competence of the banks to change into more efficient institutions with lower cost/income ratios and with the capacity to face fierce competition in a world of changing technology. Only a robust and profitable banking sector can serve the economy and finance the economic growth that we need” (Vitor Constâncio, Vizepräsident der EZB).

Die Regulierung des EK durch Basel III, bzw. die CRR und CRD IV, ist keineswegs der einzig tiefgreifende Wandel in der europäischen Finanzaufsicht. Andere bedeutende Neuerungen sind beispielsweise die Finanzmarktverordnung (MiFID II und MiFIR – BaFin 2017). Allerdings ist auch die nationale Aufsicht in Deutschland weiterhin aktiv in der Finanzmarktregulierung, wie die Mindestanforderungen für das Risikomanagement (MaRisk – BaFin 2016b) zeigen. Diese BaFin-Rundschreiben zur Ausgestaltung des Risikomanagements entstammen und verlassen jedoch die nationale Ebene nicht, was die CRR/CRD IV zum interessanteren Fall für die Europäisierung der Finanzaufsicht macht. Der Prozess hin zum Wandel der nationalen Aufsichtsbehörden durchlief hier alle drei Ebenen: international, europäisch und national. Außerdem durchquerte der Prozess sowohl die private als auch die staatliche Ebene.

Diese Untersuchung veranschaulichte, wie die EU, im Fall der CRR/CRD IV die BRD nicht nur im europäischen Gesetzgebungsprozess stark einband, sondern auch, wie die Befürchtungen der deutschen nationalen Aufsichtsbehörden durch deren Einbindung in das ESFS besänftigt worden sind. Die Vermutung der Hypothese, dass die Befürchtungen der nationalen Ebene mit mehr Einfluss „belohnt“ wird, kann somit vorläufig bestätigt werden. Es ist allerdings zu bedenken, dass der eine untersuchte Fall keineswegs generalisierbar ist – insbesondere aufgrund der Verwendung der idiographischen PT Methode, die Schlüsse auf andere Fälle nicht direkt zulässt. Weitere Untersuchungen mit anderen Fällen, beispielsweise mit weniger einflussreichen Mitgliedern als Deutschland, und anderen methodischen Untersuchungen sind deshalb nötig. Durch einen Fallvergleich (beispielsweise mit einem „Most Similar-“ oder „Most Different System Design“) ließen sich etwaige Drittvariablen kontrollieren.

Alles in allem zeigt diese Analyse, dass die Regulierung und Aufsicht der europäischen Banken im Untersuchungszeitraum noch nicht abgeschlossen war. Tatsächlich ist sie es bis heute nicht. Die BaFin befürwortet zwar die bisherigen Schritte zur Aufdeckung von Risiken, die die Ländergrenzen der EU-Mitgliedsländer übertreten, kritisiert aber, dass der von ihr erwartete Wandel die nationalen Aufsichtsinstitute verdrängt und so das Subsidiaritätsprinzip schädigt (BaFin 2018c: BaFin sieht die Pläne kritisch). Der Prozess der Europäisierung der Finanzaufsicht ist deshalb noch nicht abgeschlossen und birgt noch Konfliktpotential für die Befürworter und Gegner einer Fortsetzung der Europäisierung.

V Literaturverzeichnis

- Angelini, Paolo; Nobili, Andrea; Picillo, Christina (2011): The Interbank Market after August 2007: What Has Changed, and Why? In: Journal of Money, Credit and Banking 23 (5), S. 923–955.
- BaFin (o. J. b): Abwicklung. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/Abwicklung/Aufgaben_NAB_node.html, zuletzt geprüft am 29.12.2018.
- BaFin (2018b): Anderweitig systemrelevante Institute. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Datenbanken/ASRI/asri_node.html, zuletzt aktualisiert am 20.12.2018.
- BaFin (o.J. c): Europäische Aufsicht. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/DE/Internationales/EuropaeischeAufsicht/europaeischeaufsicht_node.html, zuletzt aktualisiert am 31.03.2016, zuletzt geprüft am 21.02.2019.
- BaFin (2018c): Europäisches System der Finanzaufsicht auf dem Prüfstand. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bafin.de/dok/10712686>, zuletzt geprüft am 19.03.2019.
- BaFin (o.J. a): Suchergebnisse. Haushaltsplan der BaFin. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html?nn=7845970&resourceId=7844738&input_=11741476&pageLocale=de&templateQueryString=+Haushaltsplan+der+BaFin+20&language_=de&submit.x=0&submit.y=0, zuletzt geprüft am 08.02.2019.
- BaFin (2012): Eigenmittelanforderungen an Kreditinstitute. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bafin.de/dok/7845902>, zuletzt geprüft am 21.03.2019.
- BaFin (2013): Makroprudenzielle Aufsicht: Neues Gefüge auf globaler, europäischer und nationaler Ebene. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2013/fa_bj_2013_06_makroprudenzielle_aufsicht.html, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- BaFin (2016): Zwei Jahre SSM: Viel erreicht, noch viel zu tun. Unter Mitarbeit von Stefan Iwankowski und Miguel Guthausen. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2016/fa_bj_1610_EinheitlicherAufsichtsmechanismus.html, zuletzt geprüft am 24.01.2019.
- BaFin (2016b): Marktabfrage zu MiFID II, MiFIR und Art. 4 MAR. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/DE/Internationales/MiFID/mifid_mifir_node.html, zuletzt aktualisiert am 17.10.2016, zuletzt geprüft am 11.02.2019.
- BaFin (2017): MaRisk: Neue Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Banken. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2017/meldung_171027_marisk.html, zuletzt geprüft am 11.02.2019.

- BaFin (2018): Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus - SSM. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/BankenFinanzdienstleister/EUBankenaufsicht/SSM/ssm_node.html, zuletzt aktualisiert am 25.12.2018, zuletzt geprüft am 25.12.2018.
- BaFin (2019): Banken und Finanzdienstleister. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bafin.de/dok/7852626>, zuletzt geprüft am 08.02.2019.
- BCBS (2013): Basel Committee on Banking Supervision. Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement. Basel. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>, zuletzt geprüft am 01.12.2018.
- BCBS (2016): Basel Committee membership. Membership - 28 jurisdictions / 45 institutions. Basel. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm>, zuletzt geprüft am 20.12.2018.
- BCBS (2018): The Basel Committee's work programme. Basel. Online verfügbar unter https://www.bis.org/bcbs/bcbs_work.htm?m=3%7C14%7C573%7C72, zuletzt geprüft am 20.12.2018.
- BCBS; Deutsche Bundesbank; BaFin (2013): Andreas Dombret and Felix Hufeld: The Bundesbank and BaFin – “The two organisations benefit from each other’s specific expertise”. Basel. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/review/r130808a.pdf>, zuletzt geprüft am 05.02.2019.
- BdB (o.J.): Politik. Berlin. Online verfügbar unter <https://bankenverband.de/ueberuns/aufbau/geschaeftsbereiche/gb-politik/>, zuletzt geprüft am 22.03.2019.
- BdB (2013): Bankenverband: Basel III zügig umsetzen - Ausführungsverordnungen so schnell wie möglich vorlegen. Berlin. Online verfügbar unter <https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenverband-basel-iii-zuegig-umsetzen-ausfuehrungsverordnungen-so-schnell-wie-moeglich-vorlegen/>, zuletzt geprüft am 06.02.2019.
- BdB (2017): Bankenverband begrüßt europäisches Vorgehen bei Basel III. Berlin. Online verfügbar unter <https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenverband-begrusst-europaisches-vorgehen-basel-iii/>, zuletzt geprüft am 26.02.2019.
- BdB; BDI (2016): BDI und Bankenverband warnen vor Basel IV – Regulierung darf Finanzierung der Unternehmen nicht gefährden. Berlin. Online verfügbar unter https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjNp4vgmaLgAhWizaQKHXU7DtwQFjABegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fbankenverband.de%2Fnewsroom%2Fpresse-infos%2Fbdb-bdi-positions-papier-basel-iv%2F%3Fprint%3Dtrue&usg=AOvVaw0IwKfbQ-Sy6U_LIU8XChuY, zuletzt geprüft am 04.02.2019.
- BDI (2014): BDI Fokus Finanzmarkt April 2014. CRR/CRD IV: Technische Standards zum Eigenkapital erschweren Bankbeteiligungen an Industrieholdings. Berlin. Online verfügbar unter https://bdi.eu/media/presse/publikationen/marketing/FokusFin_April_2014_small.pdf, zuletzt geprüft am 07.02.2019.

- Beach, Derek (2017): *Process-Tracing Methods in Social Science*. Oxford (Oxford Research Encyclopedia of Politics). Online verfügbar unter <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-97801902286>, zuletzt geprüft am 28.10.2018.
- Beach, Derek; Pedersen, Rasmus Brun (2019): *Process-tracing methods. Foundations and guidelines*. Second edition. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek, Pedersen, Rasmus Brun (2011): *What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations*. American Political Science Association 2011 Annual Meeting. Online verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1902082##, zuletzt geprüft am 23.10.2018.
- Beichelt, Timm (2009): *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berglund, Sara Katarina: *Putting politics into perspective. A study of the implementation of EU public utilities directives*. Zugl.: Utrecht, Univ., Diss., 2009.
- Berlemann, Michael (2013): *Trust in the European Central Bank throughout the worldwide Financial Crisis and the European Debt Crisis*. In: Dominik Maltritz und Michael Berlemann (Hg.): *Financial crises, sovereign risk and the role of institutions*. Cham, s.l.: Springer International Publishing, S. 25–48.
- BIS (o.J.b): *History of the Basel Committee. At a glance*. Basel. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/bcbs/history.htm#foundation>, zuletzt aktualisiert am 14.04.2018, zuletzt geprüft am 19.03.2019.
- BIS (o.J.): *The Basel Committee - overview*. Basel. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/bcbs/>, zuletzt geprüft am 02.02.2019.
- BIS (2015): *Consultative Document. Interest rate risk in the banking book*. Basel. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/bcbs/publ/d319.pdf>, zuletzt geprüft am 12.03.2019.
- Börzel, Tanja; Risse, Thomas (2011): *From Europeanisation to Diffusion: Introduction*. In: *West European Politics* 5 (1), S. 1–19.
- Brueggel (Hg.) (2017): *Analysis of developments in EU capital flows in the global context. Taking the perspective of the Capital Markets Union*. Unter Mitarbeit von Grégory Claeys, Maria Demertzis, Konstantinos Efstathiou, Inês Gonçalves Raposo, Pia Hüttl und Alexander Lehmann. Online verfügbar unter http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/171215study-bruegel-capital-flows_en.pdf, zuletzt geprüft am 15.12.2018.
- Brunnermeier, Markus K. (2009): *Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008*. In: *Journal of Economic Perspectives* 23 (1), S. 77–100.
- Bundesministerium der Finanzen (2013): *Basel III – ein Meilenstein im Bankenaufsichtsrecht. 5.1 Solvabilitätsverordnung, Großkredit- und Millionenkreditverordnung*. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-meilenstein-im-bankenaufsichtsrecht.html>, zuletzt geprüft am 10.02.2019.

- Bundesministerium der Finanzen (2017): Fragen und Antworten zur Finanzmarktaufsicht. Wie ist die Finanzmarktaufsicht auf EU-Ebene ausgestaltet? Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2012-10-24-Finanzmarktaufsicht.html>, zuletzt geprüft am 21.02.2019.
- Bundesministerium der Finanzen (2018): Makroprudenzielle Instrumente in Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktstabilitaet/Makroprudenzielle-Instrumente/makroprudenzielle-instrumente.html, zuletzt geprüft am 26.02.2019.
- Candelon, Bertand; Sy, Amadou N.R. (2015): How Do Markets React to Stress Tests? IWF. Washington D.C. Online verfügbar unter https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2015/_wp1575.ashx, zuletzt geprüft am 30.01.2019.
- Claessens, Stijn; Forbes, Kristin J. (Hg.) (2001): International Financial Contagion. Boston, MA: Springer.
- Claessens, Stijn; Forbes, Kristin J. (2001): International Financial Contagion: An Overview of the Issues and the Book. In: Stijn Claessens und Kristin J. Forbes (Hg.): International Financial Contagion. Boston, MA: Springer, S. 3–18.
- Commerzbank AG (30.03.2012): Restrukturierung der Eurohypo und Neuausrichtung des Geschäftsfelds Commercial Real Estate. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.commerzbank.de/de/hauptnavigation/presse/pressemitteilungen/archiv1/2012/quartal_12_01/presse_archiv_detail_12_01_9251.html, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- Commerzbank AG (17.05.2016): Commerzbank hat Hypothekenbank Frankfurt AG (HF) abgewickelt. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.commerzbank.de/de/hauptnavigation/presse/pressemitteilungen/archiv1/2016/quartal_16_02/presse_archiv_detail_16_02_58698.html, zuletzt geprüft am 06.01.2019.
- Constâncio, Vítor (2016): Challenges for the European banking industry. Europäische Zentralbank. Madrd. Online verfügbar unter https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160707_1.en.html, zuletzt geprüft am 06.01.2019.
- Cosimano, Thomas F.; Hakura, Dalia S. (2011): Bank Behavior in Response to Basel III: A Cross-Country Analysis. IWF. Washington D.C. Online verfügbar unter http://www.aitomo.it/montanaro/bibliogestione/IMFwp11119_Bank%20behavior%20in%20response%20to%20Basel%20III.pdf.
- Dabrowski, Marek (2009): The global financial crisis: Lessons for European Integration. In: CASE Network Studies & Analyses (384), S. 5–34.
- Deutsche Bundesbank (o. J.): Bankenaufsicht in der Hauptverwaltung in Bayern. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/hauptverwaltungs-filialen/by/bankenaufsicht>, zuletzt geprüft am 13.01.2019.
- Deutsche Bundesbank (2018c): Operationelles Risiko. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/einzelaspekte/eigenmittelanforderungen/operationelles-risiko>, zuletzt geprüft am 08.04.2019.

- Deutsche Bundesbank (2016b): Begriffe und Definitionen. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/finanz--und-waehrungssystem/finanz--und-waehrungsstabilitaet/begriffe-und-definitionen>, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- Deutsche Bundesbank (2016b): BIZ fordert wirtschaftspolitische Neuausrichtung. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/biz-fordert-wirtschaftspolitische-neuausrichtung-664944>, zuletzt geprüft am 06.01.2019.
- Deutsche Bundesbank (2011b): Meldungen zur Solvabilitätsverordnung und Liquiditätsverordnung ab 2007. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/service/meldewesen/bankenaufsicht/meldungen-zur-solvv-und-liqv>, zuletzt geprüft am 21.03.2019.
- Deutsche Bundesbank (2002): Monatsbericht Januar 2002. Das Eigenkapital der Kreditinstitute aus bankinterner und regulatorischer Sicht. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/resource/blob/691962/c57b0c9a74c3798398abeff435f12ac2/mL/2002-01-eigenkapital-data.pdf>, zuletzt geprüft am 20.02.2019.
- Deutsche Bundesbank (2011): Monatsbericht September 2011. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/resource/blob/693120/38dee6dc5513b466e65818afdd0d0b82/mL/2011-09-monatsbericht-data.pdf>, zuletzt geprüft am 11.12.2018.
- Deutsche Bundesbank (2016): Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/finanz--und-waehrungssystem/internationale-zusammenarbeit/biz>, zuletzt geprüft am 20.12.2018.
- Deutsche Bundesbank (2016): Der Interbankenmarkt in Deutschland während der Krise 2007/08. Unter Mitarbeit von Peter Bednarek, Valeriya Dinger und Natalja von Westernhagen. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/forschung/research-brief/2016-08-interbankenmarkt-deutschland-krise-729456>, zuletzt geprüft am 04.01.2019.
- Deutsche Bundesbank (2017): Zusammenarbeit mit der BaFin. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/bundesbank/bafin>, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- Deutsche Bundesbank (2019): Internationale Zusammenarbeit. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter Internationale Zusammenarbeit, zuletzt geprüft am 15.02.2019.
- Deutsche Bundesbank (2018): Zusammenarbeit im einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/bundesbank/ssm>, zuletzt geprüft am 06.04.2019.
- Deutsche Bundesbank; BaFin (2008): Praxis des Liquiditätsrisikomanagements in ausgewählten deutschen Kreditinstituten. Bonn. Online verfügbar unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/dl_fa_080128_studie_liquidaetsrisiko_management_ba.html, zuletzt geprüft am 18.11.2018.
- Deutsche Bundesbank; BaFin (2011): EU-weiter Stresstest. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/eu-weiter-stresstest-597920>, zuletzt geprüft am 06.01.2019.

- Deutscher Bundestag (2013): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2013/.../EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Anpassung des Aufsichtsrechts an die Verordnung (EU) Nr. .../2013 über die Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRD IV-Umsetzungsgesetz). CRD IV-UmsG. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/470/47091.html>.
- Duijm, Patty; Schoenmaker, Dirk 21 June 2018 (2018): European bank mergers: Domestic and cross-border. VOX Cepr Policy Portal. Brüssel. Online verfügbar unter <https://voxeu.org/article/european-bank-mergers-domestic-and-cross-border>.
- Duina, Francesco (1997): Explaining Legal Implementation in the European Union. In: International Journal of Sociology and Law 25, S. 155–179. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/profile/Francesco_Duina/publication/222762421_Explaining_Legal_Implementation_in_the_European_Union/links/5ab45e53a6fdcc1bc0c3ffec/Explaining-Legal-Implementation-in-the-European-Union.pdf, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Duina, Francesco (2007): Domestic Actors and Europeanization: Why ‘Fit’ Still Matters. In: Comparative European Politics 5 (3), S. 339–341. DOI: 10.1057/palgrave.ccp.6110116.
- Dyson, Kenneth H. F; Goetz, Klaus H. (Hg.) (2003): Germany, Europe, and the politics of constraint. Oxford: Published for the British Academy by Oxford University Press (119).
- EBA (o. J.): About us. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/about-us>, zuletzt geprüft am 05.12.2018.
- EBA (o.J. c): Board of Supervisors. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/about-us/organisation/board-of-supervisors>, zuletzt geprüft am 15.02.2019.
- EBA (o.J.d): CEBS archive. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/cebs-archive>, zuletzt geprüft am 19.02.2019.
- EBA (2018b): EBA publishes 2018 EU-wide stress test results. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-2018-eu-wide-stress-test-results>, zuletzt geprüft am 30.01.2019.
- EBA (2018c): EBA updates on monitoring of CET1 capital instruments. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/-/eba-updates-on-monitoring-of-cet1-capital-instruments>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- EBA (o.J. e): EU-wide stress testing. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- EBA (2018a): EU-wide stress testing 2018. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2018>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.
- EBA (o.J.d): Implementing Basel III in Europe: CRD IV package. Basel III monitoring exercise. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/implementing-basel-iii-europe>, zuletzt geprüft am 20.02.2019.
- EBA (o. J. b): Recovery, resolution and DGS. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution>.

- EBA (2019): EBA will sign today its new headquarters agreement with the French authorities. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/-/eba-will-sign-today-its-new-headquarters-agreement-with-the-french-authorities>, zuletzt geprüft am 07.04.2019.
- Eilenberger, Guido (1987): Finanzierungsentscheidungen multinationaler Unternehmungen. 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: Physica-Verlag HD (Physica-Lehrbuch). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-61604-4>.
- EIOPA (2018): EIOPA Single Programming Document 2019 - 2021 with Annual Work Programme 2019. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://eiopa.europa.eu/Publications/EIOPA%20Single%20Programming%20Document%202019-2021.pdf>, zuletzt geprüft am 06.12.2018.
- Erlei, Mathias (2007): Moral Hazard. Stuttgart (Gabler Wirtschaftslexikon). Online verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/moral-hazard-41628>, zuletzt geprüft am 12.03.2019.
- ESMA (o. J. b): Trade Repositories. Trade repositories (TRs) centrally collect and maintain the records of derivatives. They play a central role in enhancing the transparency of derivative markets and reducing risks to financial stability. Brüssel. Online verfügbar unter <https://www.esma.europa.eu/supervision/trade-repositories>, zuletzt geprüft am 09.12.2018.
- ESMA (o. J. a): Who we are. Online verfügbar unter <https://www.esma.europa.eu/about-esma/who-we-are>, zuletzt geprüft am 09.12.2018.
- ESRB (o. J. b): List of ESRB Members and National Macroprudential Authorities. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/list/html/index.en.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2018.
- ESRB (o. J. a): Mission & Establishment
- . National macroprudential institutional framework. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2018.
- Europäische Kommission (2013b): 3. STRUCTURE OF THE NEW REGULATORY FRAMEWORK. What goes in which instrument? Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-272_en.htm?locale=en, zuletzt aktualisiert am 09.02.2018, zuletzt geprüft am 17.03.2019.
- Europäische Kommission (2017b): Banking regulation: Commission welcomes Basel Committee's agreement on post-crisis reforms. Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5171_en.htm, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Europäische Kommission (2018b): Commission welcomes European Parliament vote confirming relocation of European Medicines Agency and European Banking Authority. Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6207_en.htm, zuletzt geprüft am 13.11.2018.
- Europäische Kommission (o. J.): European system of financial supervision. o.O. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en, zuletzt geprüft am 13.11.2018.

- Europäische Kommission (2013c): In the Directive. Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-272_en.htm?locale=en, zuletzt geprüft am 17.03.2019.
- Europäische Kommission (2013d): Do CRD IV and CRR fully implement "Basel III"? Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-690_de.htm, zuletzt geprüft am 13.04.2019.
- Europäische Kommission (2018a): Fragen und Antworten zu den Zuständigkeiten der EU und den Befugnissen der Europäischen Kommission. Brüssel. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq?lg=de>, zuletzt aktualisiert am 05.10.2018, zuletzt geprüft am 16.10.2018.
- Europäische Kommission (2018b): International Issues. Multilateral relations - G7/G8 and G20. Europäische Kommission. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_g20_en.htm, zuletzt aktualisiert am 15.05.2018, zuletzt geprüft am 26.11.2018.
- Europäische Kommission (2018c): MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK. weiter Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite in Europa. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0133&from=PL>, zuletzt geprüft am 03.02.2019.
- Europäische Kommission (2018d): MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT. Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Brüssel. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>, zuletzt geprüft am 28.02.2019.
- Europäische Kommission (2009): European System of Financial Supervisors (ESFS): Frequently Asked Questions. What will the new authorities cost and how will they be financed? Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-404_en.htm, zuletzt geprüft am 13.02.2019.
- Europäische Kommission (30.03.2012): Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Änderung des Umstrukturierungsplans der Commerzbank. Brüssel. Colombani, Antoine; Pina, Maria Madrid. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-337_de.htm.
- Europäische Kommission (2013): CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions. Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-272_en.htm, zuletzt aktualisiert am 19.02.2018, zuletzt geprüft am 05.02.2019.
- Europäische Kommission (2015): COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN CENTRAL BANK. Brüssel. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-602-EN-F1-1.PDF>, zuletzt geprüft am 28.02.2019.
- Europäische Kommission (2017): Capital Markets Union: Creating a stronger and more integrated European financial supervision. Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm, zuletzt geprüft am 21.02.2019.

- Europäische Zentralbank (2019b): Asset purchase programmes. Reinvestment phase of the asset purchase programme. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html>, zuletzt geprüft am 22.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2019a): Aufsichtsgebühren. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/fees/html/index.de.html>, zuletzt geprüft am 13.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2018c): ECB to stress test 37 euro area banks as part of the 2018 EU-wide EBA stress test. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180131.en.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2019.
- Europäische Zentralbank (2018a): Financial integration in Europe. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fie/ecb.financialintegrationineurope201805.en.pdf>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- Europäische Zentralbank (2019d): Foreign direct investment and its drivers: a global and EU perspective. Since 2007 the EU's position as a source of FDI within the region has also been in decline. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2018/html/ecb.ebart201804_01.en.html#toc1, zuletzt geprüft am 02.03.2019.
- Europäische Zentralbank (2018b): Frequently asked questions concerning Bulgaria's request to establish close cooperation with the ECB. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr181112_FAQ.en.pdf, zuletzt geprüft am 25.01.2019.
- Europäische Zentralbank (2016b): How does the ECB's asset purchase programme work? Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/app.en.html>, zuletzt aktualisiert am 28.02.2019, zuletzt geprüft am 01.03.2019.
- Europäische Zentralbank (2019c): How quantitative easing works. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html, zuletzt geprüft am 09.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2016b): Niedrigzinsumfeld – eine ökonomische, rechtliche und gesellschaftspolitische Betrachtung. Unter Mitarbeit von Yves Mersch. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp161027.de.html>, zuletzt geprüft am 26.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2016b): The ECB's asset purchase programme: an early assessment. Non-Technical Summary. Unter Mitarbeit von Philippe Andrade, Johannes Breckenfelder, Fiorella de Fiore, Peter Karadi und Oreste Tristani. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1956.en.pdf>, zuletzt geprüft am 23.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2019b): Zusammenarbeit in Europa. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/europe/cooperation/html/index.de.html>, zuletzt geprüft am 15.02.2019.

- Europäische Zentralbank (2002): COMPETITION AND STABILITY: WHAT'S SPECIAL ABOUT BANKING? Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp146.pdf>, zuletzt geprüft am 20.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2009): NATIONAL RESCUE MEASURES IN RESPONSE TO THE CURRENT FINANCIAL CRISIS. Unter Mitarbeit von Ana Petrovic und Ralf Tutsch. Frankfurt am Main (8). Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp8.pdf?23b81a456ecb550cfd1b693d4f10685>, zuletzt geprüft am 03.01.2019.
- Europäische Zentralbank (2011-2018): Liste bedeutender beaufsichtigter Unternehmen und Liste weniger bedeutender Institute. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm-listofsupervisedentities1409de.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2019.
- Europäische Zentralbank (2015): The impact of the CRR and CRD IV on bank financing. The impact of the CRR and CRD IV on bank financing Eurosystem response to the DG FISMA consultation paper. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/impact_of_the_crr_and_crd_iv_on_bank_financing.en.pdf?88c21ee4d8283b0cbd89a25700b32cda, zuletzt geprüft am 06.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2015): What is the expanded asset purchase programme? Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/asset-purchase.en.html>, zuletzt aktualisiert am 31.03.2016, zuletzt geprüft am 03.01.2019.
- Europäische Zentralbank (2016): Financial market fragmentation in the euro area: state of play. Frankfurt am Main (IP/A/ECON/NT/2016). Online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/116963/COMPILATION_Sept%202016_TOPIC_2_FINAL_online.pdf, zuletzt geprüft am 01.02.2019.
- Europäische Zentralbank (2018): Fragen und Antworten zum EU-weiten Stresstest 2018. Welche Rolle kommt der EZB bei der Durchführung der EBA-Stresstests zu? Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/stress_test_2018_FAQ.de.html, zuletzt geprüft am 02.03.2019.
- Europäische Zentralbank (2019): Wer ist gebührenpflichtig? Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/fees/debtor/html/index.de.html>, zuletzt geprüft am 13.02.2019.
- Europäisches Parlament (o.J.): Außenpolitik - Europa und die Welt. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Straßburg. Online verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa-und-europawahlen/au%C3%9Fenpolitik>, zuletzt geprüft am 28.02.2019.
- Europäisches Parlament (o.J.b): Sven Giegold. Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz. Brüssel. Online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/meps/de/96730/SVEN_GIEGOLD/home.
- Europäisches Parlament (2015): The European Union's Role in economic Fora, Paper 5: the BCBS. In-depth Analysis for the ECON committee. Online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542194/IPOL_IDA\(2015\)542194_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542194/IPOL_IDA(2015)542194_EN.pdf), zuletzt geprüft am 28.02.2019.

- Europäisches Parlament (2017): The role of the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). A de facto standard setter In banking legislation. Unter Mitarbeit von M. Magnus und A. Korpas. Straßburg. Online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/587390/IPOL_BRI%282017%29587390_EN.pdf, zuletzt geprüft am 28.02.2019.
- Europäisches Parlament; EUROPÄISCHER RAT (15.05.2014): RICHTLINIE 2014/59/EU. BRRD. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0059&from=DE>, zuletzt geprüft am 06.01.2019.
- European Banking Authority (o.J.): Recovery, resolution and DGS. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution>, zuletzt geprüft am 29.12.2018.
- European Banking Authority (2016): THE EUROPEAN BANKING AUTHORITY AT A GLANCE. London. Online verfügbar unter <https://eba.europa.eu/documents/10180/1401372/EBA+AT+A+GLANCE.pdf/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5>, zuletzt geprüft am 05.12.2018.
- Fernando, Christus S.; May, Anthony D.; Megginson, William L. (2012): The Value of Investment Banking Relationships: Evidence from the Collapse of Lehman Brothers. In: The Journal of Finance LXVII (1), S. 235–270.
- Fitzpatrick T.J., Thomson J.B. (2016): Lehman Brothers bankruptcy, what lessons can be drawn? In: Garrett Jones (Hg.): Banking Crises. Perspectives from the New Palgrave Dictionary of Economics: Palgrave Macmillan UK, S. 213–220.
- FMSA (o. J.): Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung. Abwicklungsanstalten. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.fmsa.de/de/abwicklungsanstalten/>.
- FMSA (o.J. b): Finanzmarktstabilisierung. Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS). Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.deutsche-finanzagentur.de/de/finanzmarkt-stabilisierung/>.
- Foreign Affairs (2010): Eurozone Problem for the United States. Unter Mitarbeit von Ashraf Laidi, Laurenti, Adolfo, Carmen M. Reinhart, Uri Dadush und Anna Gelpern. New Delhi. Online verfügbar unter <https://www.cfr.org/expert-roundup/eurozone-problem-united-states>, zuletzt geprüft am 04.02.2019.
- Fritz-Morgenthal, Sebastian; Hellmuth, Julia; Packham, Natalie (2016): Does risk culture matter? The relationship between risk culture indicators and stress test results. In: Journal of Risk Management in Financial Institutions 9 (1), S. 71–84.
- FSB (2011-2018): Global Systemically Important Financial Institutions (G-SIFIs). Basel. Online verfügbar unter <http://www.fsb.org/work-of-the-fsb/policy-development/systematically-important-financial-institutions-sifis/global-systemically-important-financial-institutions-g-sifis/>, zuletzt geprüft am 25.03.2019.
- G20 (2008): DECLARATION SUMMIT ON FINANCIAL MARKETS AND THE WORLD ECONOMY November 15, 2008. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975254/475056/fbc1fa79c12b0e212d583fe48946ddc6/g20-erklaerung-washington-2008-en-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 10.11.2018.
- Garceau, Oliver (1958): Interest Group Theory in Political Research. In: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 319 (1), S. 104–112.

- Giegold, Sven (2016): Finalisierung von Basel III: Mehrheit der Europaabgeordneten gibt Druck der Finanzlobby nach und stimmt gegen schärfere Regeln für Banken. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://sven-giegold.de/finalisierung-von-basel-iii-mehrheit-der-europaabgeordneten-gibt-druck-der-finanzlobby-nach-und-stimmt-gegen-schaerfere-regeln-fuer-banken/>, zuletzt geprüft am 06.02.2019.
- Gocaj, Ledina; Meunier, Sophie (2013): Time will tell: the ESFS, the ESM, and the Euro Crisis. In: *Journal of European Integration* 35 (3), S. 239–253.
- Grauwe, Paul de (2014): Breaking the vicious circle of the Eurozone debt crisis. Research by Paul De Grauwe influenced the European Central Bank in its management of the debt crisis that threatened to break up the Eurozone. LSE. London. Online verfügbar unter <http://www.lse.ac.uk/Research/Assets/impact-pdf/breaking-eurozone-debt-crisis.pdf>, zuletzt geprüft am 01.03.2019.
- Grosse, Stefan; Schumann, Enrico: Cyclical behavior of German banks' capital resources and the countercyclical buffer of Basel III. In: *European Journal of Political Economy* 34 (221), S. 540–544.
- Grosse Hüttmann, Martin; Lippert, Barbara (2017): *Die Europäische Union*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Guindos, Luis de (2018): Redesigning Europe's financial landscape. BCBS; Europäische Zentralbank. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/review/r181219a.pdf>, zuletzt geprüft am 02.02.2019.
- Gurria, Angel (2012): *Regulatory Reform in the Financial System*. OECD. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/berlin/presse/45262457.pdf>, zuletzt geprüft am 06.04.2019.
- Hafner-Burton, Emilie M. (2008): Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. In: *International Organization* 62 (4), S. 689–716.
- Hall, Peter A. (2010): Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: James Mahoney und Kathleen Ann Thelen (Hg.): *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 204–224.
- Hall, Peter A. (2012): The Economics and Politics of the Euro Crisis. In: *German Politics* 21 (4), S. 355–371.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44, S. 936–957.
- Hanrieder, Tine (2014): Gradual Change in International Organisations: Agency Theory and Historical Institutionalism. In: *Politics* 34, S. 324–333.
- Hardie, Iain; Macartney, Huw (2016): EU ring-fencing and the defence of too-big-to-fail banks. In: *West European Politics* 39 (3), S. 503–525. DOI: 10.1080/01402382.2016.1143240.
- Helleiner, Eric (2011): Understanding the 2007-2008 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy. In: *The Annual Review of Political Science*, S. 67–87.

- Helleiner, Eric; Pagliari, Stefano (2009): Towards a New Bretton Woods? The First G20 Leaders Summit and the Regulation of Global Finance. In: *New Political Economy* 14 (2), S. 275–283. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/profile/Stefano_Pagliari/publication/46320650_Towards_a_New_Bretton_Woods_The_First_G20_Leaders_Summit_and_the_Regulation_of_Global_Finance/links/558dba2908ae15962d894a06/Towards-a-New-Bretton-Woods-The-First-G20-Leaders-Summit-and-the-Regulation-of-Global-Finance.pdf, zuletzt geprüft am 09.02.2019.
- Houston, Joel F.; Lin, Chen; Ma, Yue (2009): Regulatory Arbitrage and International Bank Flows. In: *Journal of Finance*. Online verfügbar unter <https://www1.warrington.ufl.edu/departments/fire/docs/workingpapers/RegulatoryArbitrageAndInternationalBankFlows.pdf>, zuletzt geprüft am 04.12.2018.
- Howarth, David; Quaglia, Lucia (2013): Banking on Stability: The Political Economy of New Capital Requirements in the European Union. In: *European Integration* 35 (3), S. 333–346.
- Ingves, Stefan (2018): Basel III: Are we done now? Hg. v. BCBS. Basel. Online verfügbar unter <https://www.bis.org/speeches/sp180129.pdf>, zuletzt geprüft am 03.02.2019.
- IWF (o.J.): Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging Macrofinancial Implications and Policy. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/en/publications/gfsr?page=1>, zuletzt geprüft am 14.01.2019.
- IWF (2016): The IMF and Europe. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/europe.pdf>, zuletzt geprüft am 06.02.2019.
- IWF (2018): Greece: Much Progress, but Action Needed to address Crisis Legacies, Boost Inclusive Growth. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/30/NA07302018>.
- Johari, J. C. (2005): Comparative politics. Rev. and enlarged ed. New Delhi: Sterling Publisher Private Limited.
- Jones, Garrett (Hg.) (2016): Banking Crises. Perspectives from the New Palgrave Dictionary of Economics: Palgrave Macmillan UK.
- Keller, Helmut (o.J.): Opportunitätskosten des Eigenkapitaleinsatzes. Hg. v. Springer. Gabler. Gabler Wirtschaftslexikon. Online verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/opportunitaetskosten-des-eigenkapitaleinsatzes-53153>, zuletzt geprüft am <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/opportunitaetskosten-des-eigenkapitaleinsatzes-53153>.
- Kenneth H. F.; Goetz, Klaus H. (2003): 1. Living in Europe: Power, Constraint, and Contestation. In: Dyson, Kenneth H. F und Klaus H. Goetz (Hg.): *Germany, Europe, and the politics of constraint*. Oxford: Published for the British Academy by Oxford University Press (119), S. 3–35.
- Kerwer, Dieter (2005): Rules that Many Use: Standards and Global Regulation. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 18 (4), S. 611–632.
- Kirti, Divya (2017): When Gambling for Resurrection is Too Risky. IWF. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/08/01/When-Gambling-for-Resurrection-is-Too-Risky-45085>, zuletzt geprüft am 26.01.2019.

- Kochenov, Dimitry; Amtenbrink, Fabian (Hg.) (2013): The European Union's shaping of the international legal order. Cambridge: Cambridge University Press. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1017/CBO9781139519625>.
- Kohtamäki, Natalia (2012): Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union. Tübingen: Mohr Siebeck (2).
- Krugman, Paul R. (2000): Currency crises. Chicago: University of Chicago Press (A National Bureau of Economic Research conference report).
- Lehman Brothers Inc. (2008): LEHMAN BROTHERS HOLDINGS INC. ANNOUNCES IT INTENDS TO FILE CHAPTER 11 BANKRUPTCY PETITION; NO OTHER LEHMAN BROTHERS' U.S. SUBSIDIARIES OR AFFILIATES, INCLUDING ITS BROKER-DEALER AND INVESTMENT MANAGEMENT SUBSIDIARIES, ARE INCLUDED IN THE FILING. New York. Online verfügbar unter http://www.lehman.com/press/pdf_2008/091508_lbhi_chapter11_announce.pdf, zuletzt geprüft am 14.12.2018.
- Mahoney, James (2012): The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. In: *Sociological Methods & Research* 41 (4), S. 570–597.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen Ann (2010): A Theory of Gradual Institutional Change. In: James Mahoney und Kathleen Ann Thelen (Hg.): *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 1–37.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen Ann (Hg.) (2010): *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Maltritz, Dominik; Berlemann, Michael (Hg.) (2013): *Financial crises, sovereign risk and the role of institutions*. Cham, s.l.: Springer International Publishing.
- Mastenbroek, Ellen; Kaeding, Michael (2006): Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront. In: *Comparative European Politics* 4 (4), S. 331–354.
- McKinsey & Company (2010): *Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation*. Unter Mitarbeit von Philipp Härle, Erik Lüders, Theo Papanides, Sonja Pfetsch, Thomas Poppensieker und Uwe Stegemann. Online verfügbar unter <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Risk/Our%20Insights/Basel%20III%20and%20European%20banking/Basel%20III%20and%20European%20banking.ashx>, zuletzt geprüft am 26.02.2019.
- Merkel, Angela (2008): "Die Spareinlagen sind sicher". In: *Der Spiegel*, 05.10.2008. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/merkel-und-steinbrueck-im-wortlaut-die-spareinlagen-sind-sicher-a-582305.html>, zuletzt geprüft am 18.11.2018.
- Merton, Robert King (1968): *Social theory and social structure*. Enlarged ed., [Nachdr.]. New York, NY: Free Press.
- Miller, Marcus Hay; Zhang, Lei (1999): Sequencing of Capital Account Liberalisation: A Challenge to the Washington Consensus?, S. 1–17. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/238498449_Sequencing_of_Capital_Account_Liberalisation_A_Challenge_to_the_Washington_Consensus, zuletzt geprüft am 12.03.2019.
- Mishkin, Frederic S. (2011): Over the Cliff: From the Subprime to the Global Financial Crisis. In: *Journal of Economic Perspectives* 25 (1), S. 49–70.

- Moravcsik, Andrew (2017): Europe Is Still a Superpower. And it's going to remain one for decades to come. In: *Foreign Policy*. Online verfügbar unter <https://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>, zuletzt geprüft am 20.02.2019.
- Murdie, Amanda M.; Davis, David R. (2012): Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs. In: *International Studies Quarterly* 56 (1), S. 1–16.
- Neubäumer, Renate (2008): Ursachen und Wirkungen der Finanzkrise: Eine ökonomische Analyse. In: *Springer* 88 (11), S. 732–740. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/s10273-008-0863-x>.
- Neubäumer, Renate (2011): Eurokrise: Keine Staatsschuldenkrise, sondern Folge der Finanzkrise. In: *Wirtschaftsdienst* 91 (12), S. 827–833.
- North, Douglass Cecil (2009): *Institutions, institutional change and economic performance*. 27. print. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Political economy of institutions and decisions).
- Nouy, Danièle (2015): *European Banking Supervision: Levelling the playing field*. Europäische Zentralbank. New York. Online verfügbar unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150911.en.html>, zuletzt geprüft am 18.11.2018.
- Ntampoudi, Ioanna (2013): 'The Good Guys, the Bad Guys and the Ugly Debt': The Eurozone Crisis and the Politics of Blaming. Aston Centre for Europe. *Evolving Europe: Voices of the Future*. Online verfügbar unter http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Events/2013_PhD_Symposium/Papers%20for%20website/Ntampoudi%20Ioanna.pdf, zuletzt geprüft am 06.02.2019.
- Obstfeld, Maurice (1996): Models of currency crises with self-fulfilling features. In: *European Economic Review* 40, S. 1037–1047.
- Ohler, Christoph (2013): Back in balance? the EU and the challenges of international financial regulation. In: Dimitry Kochenov und Fabian Amtenbrink (Hg.): *The European Union's shaping of the international legal order*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 285–305.
- Pennachi, George G. (1988): Loan Sales and the Cost of Bank Capital. In: *Journal of Finance* 43 (2), S. 375–393.
- Petrella, G.; Resti, A. (2013): Supervisors as information producers: Do stress tests reduce bankopaqueness? In: *Journal of Banking & Finance* 37, S. 5406–5420.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94 (2), S. 252–267.
- Popper, Karl (1982): *Realism and the Aim of Science. From the Postscript to The Logic of Scientific Discovery*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Porter, Tony (2011): Public and private authority in the transnational response to the 2008 financial crisis. In: *Policy and Society* 20 (3), S. 175–184.
- Porter, Tony (Hg.) (2014): *Transnational financial regulation after the crisis*. London: Routledge Taylor & Francis Group (Routledge / RIPE studies in global political economy, 38).

- Rakić, Dražen; Dessimirova, Denitza (2018): Europäisches System der Finanzaufsicht (ESFS). Hg. v. Europäisches Parlament. Brüssel. Online verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/84/europaisches-system-der-finanzaufsicht-esfs->, zuletzt geprüft am 12.11.2018.
- Rat der Europäischen Union (2018a): Bankenunion. Brüssel. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/banking-union/>, zuletzt aktualisiert am 24.10.2018, zuletzt geprüft am 16.11.2018.
- Rat der Europäischen Union (2018b): Kapitalmarktunion. Brüssel. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/capital-markets-union/>, zuletzt aktualisiert am 24.10.2018, zuletzt geprüft am 16.11.2018.
- Rat der Europäischen Union (2008): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - DRITTER TEIL: DIE INTERNEN POLITIKEN UND MASSNAHMEN DER UNION - TITEL VIII. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (09.05.2008): DIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSPOLITIK - Kapitel 1: Die Wirtschaftspolitik, Artikel 123, vom Amtsblatt Nr. 115 vom 05.09.2008 S. 0099 - 0099. Fundstelle: Europäisches Amtsblatt. In: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - DRITTER TEIL: DIE INTERNEN POLITIKEN UND MASSNAHMEN DER UNION - TITEL VIII. Brüssel. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E123:DE:HTML>, zuletzt geprüft am 12.01.2019.
- Rat der Europäischen Union (15.10.2013): VERORDNUNG (EU) Nr. 1024/2013 DES RATES vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank. Nr. 1024/2013. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 25.12.2018.
- Rethel, Lena (2014): Bank regulation after the global financial crisis: the case of regulatory arbitrage. In: Tony Porter (Hg.): Transnational financial regulation after the crisis. London: Routledge Taylor & Francis Group (Routledge / RIPE studies in global political economy, 38), S. 72–91.
- Rittberger, Berthold (2014): Integration without Representation? The European Parliament and the Reform of Economic Governance in the EU. In: *J Common Mark Stud* 52 (6), S. 1174–1183. DOI: 10.1111/jcms.12185.
- Rochet, Jean-Charles (2008): Why Are There So Many Banking Crises?: The Politics and Policy of Bank Regulation: Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2010): The asymmetrie of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'. In: *Socio-Economic Review* (8), S. 211–250.
- Scharpf, Fritz W. (2011): Die Eurokrise: Ursachen und Folgerungen. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9 (3), S. 324–337.
- Scott, James (2016): The domestic politics of financial regulation: Informal ratification games and the EU capital requirement negotiations. In: *New Political Economy* 21 (2), S. 187–203.
- Sinn, Hans-Werner (2014): Verantwortung der Staaten und Notenbanken in der Eurokrise. ifo Institut. München. Online verfügbar unter http://www.cesifo-group.de/DocDL/SD_Juni_2013_Sonderausgabe_1.pdf, zuletzt geprüft am 08.12.2018.

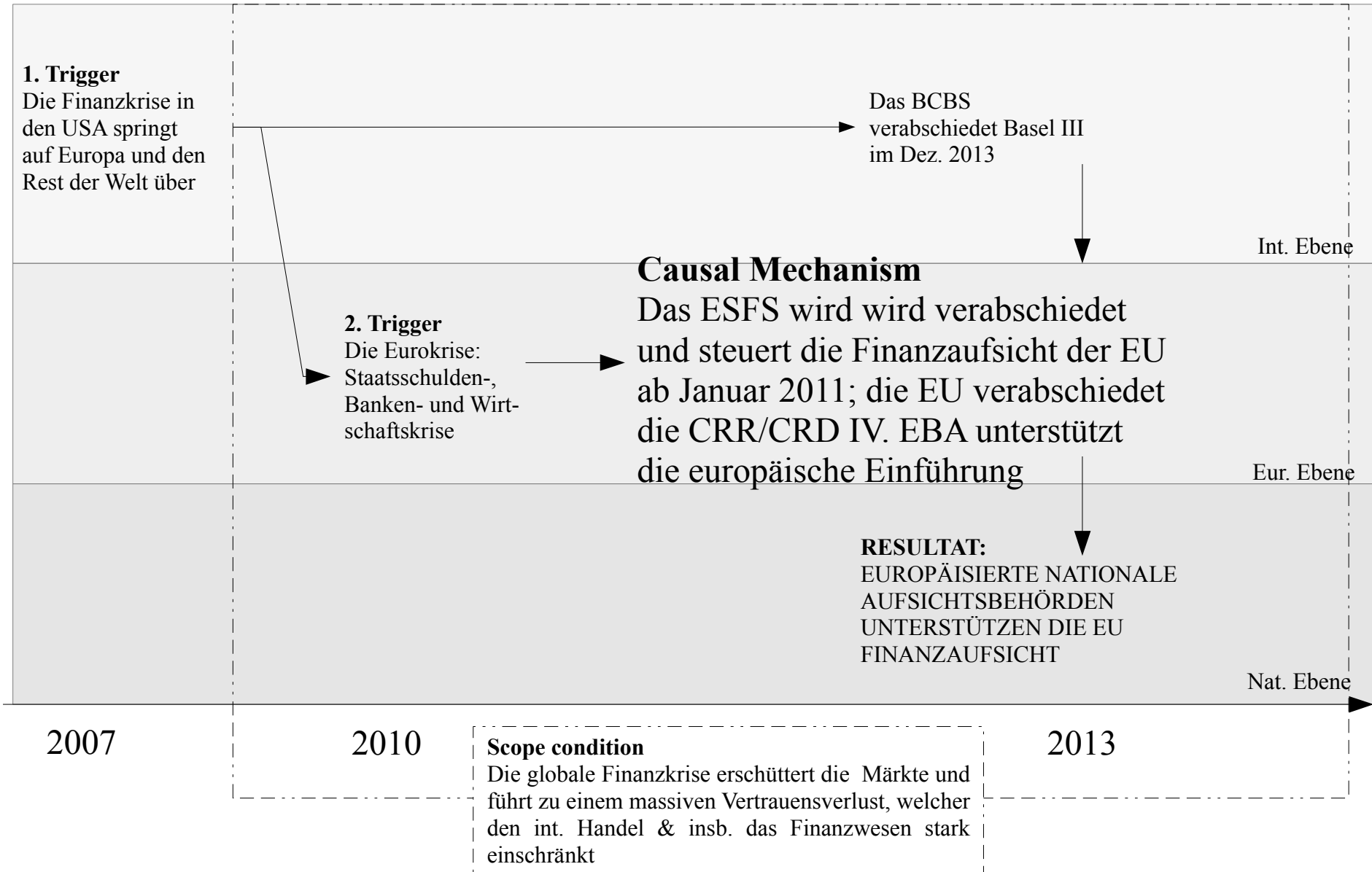
- Smaghi, Lorenzo Bini (2008): Restarting a Market: The Case of the Interbank Market. Europäische Zentralbank. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2008/html/sp081201.en.html>, zuletzt geprüft am 01.02.2019.
- Smaghi, Lorenzo Bini (2011): Monetary Union, Regulation and Supervision. Speech by Lorenzo Bini Smaghi, Member of the Executive Board of the ECB, introductory keynote address at the 9th Annual European Financial Services Conference “Taking Stock of Reform: Fragmentation or Convergence?”. Europäische Zentralbank. Brüssel. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110210.en.html>, zuletzt geprüft am 26.01.2019.
- Statista (2012): Wie wird sich die Umsetzung von Basel III auf die Bankenbranche auswirken? Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/169972/umfrage/meinung-zu-den-auswirkungen-von-basel-iii-in-der-bankenbranche/>, zuletzt geprüft am 12.02.2019.
- Statista (2019): Entwicklung des Eigenkapitals der Commerzbank in den Jahren von 2006 bis 2017 (in Milliarden Euro). Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/180352/umfrage/prognose-zum-eigenkapital-der-commerzbank/>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.
- Steinbrück, Peer (2010): Unterm Strich. 2. Aufl. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Tente, Natalia; Stein, Ingrid; Silbermann, Leonid; Deckers, Thomas (2015): Der antizyklische Kapitalpuffer in Deutschland. Analytischer Rahmen zur Bestimmung einer angemessenen inländischen Pufferquote. Deutsche Bundesbank; BaFin. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.bundesbank.de/resource/blob/598690/e627e8ef7407a27adf5d001bfafb4e92/mL/der-antizyklische-kapitalpuffer-data.pdf>, zuletzt geprüft am 17.01.2019.
- Tversky, Amos; Kahneman, Daniel (1992): Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty. In: *uncertaintyThe Annual Review of Political Science* 5, S. 297–323.
- Varian, Hal R. (2007): Grundzüge der Mikroökonomik. 7., überarb. und verb. Aufl., Dozentenausg. mit CD-ROM. München, Wien: Oldenbourg.
- Westermeier, Carola (2018): The Bank of International Settlements as a think tank for financial policy-making. In: *Policy and Society* 37 (2), S. 170–187.
- Wodak, Ruth; Jo Angouri (2014): From Grexit to Grecovery: Euro/crisis discourses. In: *Discourse & Society* 25 (4), S. 417–423.

VI Anhang

Dieser Anhang führt zu einem eine grafische Darstellung des untersuchten Prozesses, zum anderen die Datenerhebung für die Untersuchung der Bedeutung des EU Bankenmarktes sowie das Transkript des Interviews mit zwei Vertretern der BuBa und den Email-Verkehr mit einem Mitarbeiter der privatwirtschaftlichen Interessenvertretung des BdB. Die umseitige Darstellung „Grafik zum Prozess der Europäisierung der Finanzaufsicht“ zeigt auf welcher politischen Ebene (internationale, europäische oder nationale Ebene) der Prozess zu einem bestimmten Zeitpunkt war. Hierdurch kann auf Antriebe gesehen werden, wie groß die Möglichkeit zur Einflussnahme der nationalen Aufsichtsbehörden auf den weiteren Verlauf gewesen ist: Hatten sie das Primat (nationale), waren sie in den Wandel eingebunden (europäische) oder mussten sie hinter den zwischenstaatlichen Verhandlungen zurücktreten. Oder befand der Prozess sich gerade im Anfangsstadium beim „expert based private standard setter“ BCBS, wo die nationale Aufsicht kaum direkten Einfluss besaß.

Der Anhang führt zudem die Datenbasis für den Abgleich der von int. und EU Institutionen als systemrelevant erachteten Banken (für den Zeitraum 2011 – 2018), das Transkript des Interviews in der BuBa und den Emailverkehr mit der privatwirtschaftlichen Interessenvertretung Bundesverband deutscher Banken. Die gegensätzliche Motivation zur Aufsicht (BuBa: möglichst eng und genau vs. BdB: Freiheit von geschäftsschädigender Aufsicht) soll die Triangulation of sources gewährleisten.

1 Grafik zum Prozesses der Europäisierung der Finanzaufsicht (eigene Darstellung);



2 Abgleich der von int. und EU Institutionen als systemrelevant erachteten Banken

Für den Zeitraum 2011 – 2018 (mit Verabschiedung des SSM in 2011):

2011				2012			
Bank	Herkunft	EU	Euroraum	Bank	Herkunft	EU	Euroraum
Bank of America	USA	0	0	Bank of America	USA	0	0
Bank of China	CHN	0	0	Bank of China	CHN	0	0
Bank of New York Mellon	USA	0	0	Bank of New York Mellon	USA	0	0
Banque Populaire CdE	FR	1	1	Barclays	USA	0	0
Barclays	UK	1	0	BBVA	ESP	1	1
BNP Paribas	FR	1	1	BNP Paribas	FR	1	1
Citigroup	USA	0	0	Citigroup	USA	0	0
Commerzbank	BRD	1	1	Credit Suisse	CH	0	0
Credit Suisse	CH	0	0	Deutsche Bank	BRD	1	1
Deutsche Bank	BRD	1	1	Goldman Sachs	USA	0	0
Dexia	BEL	1	1	Group Crédit Agricole	FR	1	1
Goldman Sachs	USA	0	0	Groupe BPCE	FR	1	1
Group Crédit Agricole	FR	1	1	HSBC	UK	1	0
HSBC	UK	1	0	ING Bank	NL	1	1
ING Bank	NL	1	1	JP Morgan Chase	USA	0	0
JP Morgan Chace	USA	0	0	Mitsubishi UFJ FG	JPN	0	0
Lloyds Banking Group	UK	1	0	Mizuho FG	JPN	0	0
Mitsubishi UFJ FG	JPN	0	0	Morgan Stanley	USA	0	0
Mizuho FG	JPN	0	0	Nordea	FIN	1	1
Morgan Stanley	USA	0	0	Royal Bank of Scotland	UK	1	0
Nordea	FIN	1	1	Santander	ESP	1	1
Royal Bank of Scotland	UK	1	0	Société Générale	FR	1	1
Santander	ESP	1	1	Standard Chartered	UK	0	0
Société Générale	FR	1	1	State Street	USA	1	1
State Street	USA	0	0	Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0
Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0	UBS	CH	0	0
UBS	CH	0	0	UniCredit Group	IT	1	1
UniCredit Group	IT	1	1	Wells Fargo	USA	0	0
Wells Fargo	USA	0	0				
Insgesamt	29	9	7	Insgesamt	28	14	10

2013			
Bank	Herkunft	EU	Euroraum
Bank of America	USA	0	0
Bank of China	CHN	0	0
Bank of New York Mellon	USA	0	0
Barclays	UK	1	0
BBVA	ESP	1	1
BNP Paribas	FR	1	1
Citigroup	USA	0	0
Credit Suisse	CH	0	0
Deutsche Bank	BRD	1	1
Goldman Sachs	USA	0	0
Group Crédit Agricole	FR	1	1
Groupe BPCE	FR	1	1
HSBC	UK	1	0
Industrial and Commercial Bank of China Limited	CHN	0	0
ING Bank	NL	1	1
JP Morgan Chase	USA	0	0
Mitsubishi UFJ FG	JPN	0	0
Mizuho FG	JPN	0	0
Morgan Stanley	USA	0	0
Nordea	FIN	1	1
Royal Bank of Scotland	UK	1	0
Santander	ESP	1	1
Société Générale	FR	1	1
Standard Chartered	UK	1	0
State Street	USA	0	1
Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0
UBS	CH	0	0
UniCredit Group	IT	1	1
Wells Fargo	USA	0	0
Insgesamt	28	15	10

2014			
Bank	Herkunft	EU	Euroraum
Agricultural Bank of China	CHN	0	0
Bank of America	USA	0	0
Bank of China	CHN	0	0
Bank of New York Mellon	USA	0	0
Barclays	USA	0	0
BBVA	CH	0	0
BNP Paribas	USA	0	0
Citigroup	JPN	0	0
Credit Suisse	USA	0	0
Deutsche Bank	CH	0	0
Goldman Sachs	CHN	0	0
Group Crédit Agricole	JPN	0	0
Groupe BPCE	USA	0	0
HSBC	JPN	0	0
Industrial and Commercial Bank of China Limited	CHN	0	0
ING Bank	NL	1	1
JP Morgan Chase	USA	0	0
Mitsubishi UFJ FG	JPN	0	0
Mizuho FG	JPN	0	0
Morgan Stanley	USA	0	0
Nordea	FIN	1	1
Royal Bank of Scotland	UK	1	0
Santander	ESP	1	1
Société Générale	FR	1	1
Standard Chartered	UK	1	0
State Street	USA	0	0
Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0
UBS	CH	0	0
Unicredit Group	IT	1	1
Wells Fargo	USA	0	0
Insgesamt	30	14	10

2015			
Bank	Herkunft	EU	Euroraum
Agricultural Bank of China	CHN	0	0
Bank of America	USA	0	0
Bank of China	CHN	0	0
Bank of New York Mellon	USA	0	0
Barclays	UK	1	0
BNP Paribas	FR	1	1
China Construction Bank	CHN	0	0
Citigroup	USA	0	0
Credit Suisse	CH	0	0
Deutsche Bank	GER	1	1
Goldman Sachs	USA	0	0
Group Crédit Agricole	FR	1	1
Groupe BPCE	FR	1	1
HSBC	UK	1	0
ING Bank	NL	1	1
JP Morgan Chase	USA	0	0
Mitsubishi UFJ FG	JPN	0	0
Mizuho FG	JPN	0	0
Morgan Stanley	USA	0	0
Nordea	FIN	1	1
Royal Bank of Scotland	UK	1	0
Santander	ESP	1	1
Société Générale	FR	1	1
Standard Chartered	UK	1	0
State Street	USA	0	0
Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0
UBS	FR	1	1
Unicredit Group	FR	1	0
Wells Fargo	USA	0	0
Insgesamt	28	14	10

2016			
Bank	Herkunft	EU	Euroraum
Agricultural Bank of China	CHN	0	0
Bank of America	USA	0	0
Bank of China	USA	0	0
Bank of New York Mellon	USA	0	0
Barclays	UK	1	0
BNP Paribas	FR	1	1
China Construction Bank	CHN	0	0
Citigroup	USA	0	0
Credit Suisse	CH	0	0
Deutsche Bank	BRD	1	1
Goldman Sachs	USA	0	0
Group Crédit Agricole	FR	1	1
Groupe BPCE	FR	1	1
HSBC	UK	1	0
Industrial and Commercial Bank of China Limited	CHN	0	0
ING Bank	NL	1	1
JP Morgan Chase	USA	0	0
Mitsubishi UFJ FG	JPN	0	0
Mizuho FG	JPN	0	0
Morgan Stanley	USA	0	0
Nordea	FIN	1	1
Royal Bank of Scotland	UK	1	0
Santander	ESP	1	1
Société Générale	FR	1	1
Standard Chartered	UK	1	0
State Street	USA	0	0
Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0
UBS	CH	0	0
Unicredit Group	IT	1	1
Wells Fargo	USA	0	0
Insgesamt	30	13	9

2017			
Bank	Herkunft	EU	Euroraum
Agricultural Bank of China	CHN	0	0
Bank of America	USA	0	0
Bank of China	USA	0	0
Bank of New York Mellon	USA	0	0
Barclays	UK	1	0
BNP Paribas	FR	1	1
China Construction Bank	CHN	0	0
Citigroup	USA	0	0
Credit Suisse	CH	0	0
Deutsche Bank	BRD	1	1
Goldman Sachs	USA	0	0
Group Crédit Agricole	FR	1	1
HSBC	UK	1	0
ING Bank	NL	1	1
JP Morgan Chase	USA	0	0
Mitsubishi UFJ FG	JPN	0	0
Mizuho FG	JPN	0	0
Morgan Stanley	USA	0	0
Nordea	FIN	1	1
Royal Bank of Canada	CAN	0	0
Royal Bank of Scotland	UK	1	0
Santander	ESP	1	1
Société Générale	FR	1	1
Standard Chartered	UK	1	0
State Street	USA	0	0
Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0
UBS	CH	0	0
UniCredit Group	IT	1	1
Wells Fargo	USA	0	0
Insgesamt	29	12	8

2018			
Bank	Herkunft	EU	Euroraum
Agricultural Bank of China	CHN	0	0
Bank of America	USA	0	0
Bank of China	CHN	0	0
Bank of New York Mellon	USA	0	0
Barclays	UK	1	0
BNP Paribas	FR	1	1
China Construction Bank	CHN	0	0
Citigroup	USA	0	0
Credit Suisse	CH	0	0
Deutsche Bank	BRD	1	1
Goldman Sachs	USA	0	0
Groupe BPCE	FR	1	1
Group Crédit Agricole	FR	1	1
HSBC	UK	1	0
Industrial and Commercial Bank of China limited	CHN	0	0
ING Bank	NL	1	1
JP Morgan Chase	USA	0	0
Mitsubishi UFJ FG	UK	1	0
Mizuho FG	UK	1	0
Morgan Stanley	FR	1	1
Royal Bank of Canada	CAN	0	0
Santander	ESP	1	1
Société Générale	FR	1	1
Standard Chartered	UK	1	0
State Street	USA	0	0
Sumitomo Mitsui FG	JPN	0	0
UBS	CH	0	0
UniCredit Group	IT	1	1
Wells Fargo	USA	0	0
Insgesamt	29	11	8

Quellen FSB (2011-2018): Global Systemically Important Financial Institutions

(G-SIFIs); EZB (20011 – 2018): Liste bedeutender beaufsichtigter Unternehmen und

Liste weniger bedeutender Institute;

3 Transkript des Interviews in der BuBa

Transkript des Interviews in der Deutschen Bundesbank in der Hauptverwaltung Bayern mit Herrn Demmelmair (Referat laufende Aufsicht im Regionalbereich Banken und Finanzaufsicht) und Herrn Dr. Klühspies (Prüfer, Referat bankgeschäftliche Prüfungen, Regionalbereich Banken und Finanzaufsicht), geführt am 15. Januar 2019, redigierte Fassung.

- Interviewer: „Die Tonaufnahme habe ich jetzt auch gestartet...“
- Hr. Dr. Klühspies: „Heute ist der 15....“
- Interviewer: „mmhmm“
- Hr. Demmelmair: „Also ich bin wie gesagt in der laufenden Aufsicht... von '86 – '89 habe ich
5 in Hachenburg [an der Hochschule der Bundesbank] studiert und bin jetzt
seit '89 in der Bankenaufsicht... also fast 30 Jahre. Gelernt habe ich noch
Stand dritte KWG Novelle mit dem damaligen GS I, dann kamen die 4.
KWG-Novelle mit neuen Eigenmittelregeln und der Abschaffung des
damaligen GSI und als Folge der Großkreditrichtlinie die 5. KWG-Novelle
10 1995, wobei damals immer noch die europäischen Regelungen in deutsches
Recht implementiert wurden. Seit 2013 gibt's das CRR, wo wir einheitliches
europäisches Recht haben. Aber auch nur teilweise, denn es gibt noch
weiterhin die Bankenrichtlinie mit den Kapitalpuffern etc. ich weiß nicht ob
Sie die ganzen Gesetze und die Verästelungen kennen alles in allem habe ich
15 jetzt dreißig Jahre mitgekriegt, was es an Richtlinien und Änderungen
gegeben hat... jetzt ist derzeit eine relative Pause, aber jetzt haben wir auch
wieder die CRR 2, die nächstes Jahr kommt, so dass wir da...“
- Hr. Dr. Klühspies: „... soll ich dann mal übergreifen ins technical standards?“
- Hr. Demmelmair: „... insofern sind wir eher das Opfer...*lacht*... dieser Leitlinien, Richt- und
20 Guidelines und was noch so von oben kommt, wir versuchen natürlich das
nachzuvollziehen... und kriegen auch mit wie das Vorgehen ist z.B. bei den
EBA Guidelines Da gibt's z.B. EBA Guidelines zum Thema ‚Gruppe
verbundener Kunden‘, wie die entstanden ist, habe ich also hautnah
mitgekriegt, wie hier Bundesbank und die BaFin mitarbeiten bei der EBA
25 Guideline und wie dann am Schluss, wenn's dann rauskommt, übersetzt
wird und veröffentlicht wird und - wie immer- am Schluss haben die

Banken dennoch ein Problem: Wie soll das interpretiert werden, die 40
Seiten? Und dann gibt's eben so Autoren, wie mich. Ich schreibe dann
hundert Seiten in der Kommentierung beim Beck/Samm über diese EBA
Guideline... *lacht...*“

30 Interviewer: „Kurz: Sie helfen bei der Ausführung, aber nicht bei der Entstehung?“

Hr. Dr. Klühspies: „Richtig.“

Hr. Demmelmair: „Genau, ja aber, ich hab' dann schon bei den Kollegen, die da bei der EBA
Guideline mitgewirkt hatten, auch ab und zu angerufen und hab' gesagt:
35 „Denkts an das“, oder „wie wollen wir das Problem lösen?“ So gibt's dann
schon informelle Wege – Ich bin ja auch nicht offiziell mitbeteiligt– also
informell, wenn man die beteiligten Leute kennt, ist es überhaupt kein
Problem da mitzuwirken, oder zu sagen 'ich sehe da ein Problem' oder
'schau's mal oder achtet auf das'. Aber es war eine interessante Erfahrung
40 bei der EBA Guideline Gruppe verbundener Kunden“, da ich hier auch ein
Eigeninteresse gehabt habe, weil ich schon immer drin bin in dem Thema
und in der Realität die BaFin und die Bundesbank zusammen in der
Arbeitsgruppe bei der EBA diese Guideline erarbeiteten... Insofern bin ich
auch nicht ganz weit weg von diesem Thema. Für mein Themengebiet weiß
45 ich wie die Entstehung solcher Leitlinien läuft und woanders läuft das dann
eben analog...“

Hr. Dr. Klühspies: „Wobei ich dann da auch noch den Punkt mit anbringen muss: Wir arbeiten
mit als Bundesbank in diesen Gremien, hauptsächlich natürlich auch über
unsere Zentrale, in den verschiedenen EBA Gremien, aber im letztendlichen
50 Bord of Supervisory, das die Entscheidungen trifft, ist die Bundesbank nicht
vertreten.“

Hr. Demmelmair: „Wir sind vertreten, aber abstimmen darf nur die BaFin. Weil die BaFin ist
ja bei uns die National Competent Authority, die also die zuständige
Behörde ist, und wir als Bundesbank, wir arbeiten nur mit. Wir sind also der
Hilfssheriff und arbeiten da mit... wir sind mehr wie der TÜV.“

55 Hr. Dr. Klühspies: „Ja, es hängt einfach mit dem Bundesbank Gesetz zusammen: Dass wir als
Bundesbank, aufgrund der Währungspolitik, unabhängig sind. Aufgrund
aber unserer Kompetenz wirken wir aber in der Bankenaufsicht mit. Das hat
Folgen. Die Bundesbank kann jetzt keine, in der Bankenaufsicht, keine
60 Strafen aussprechen, weil wir nicht Teil [...] wir sind nicht Teil der Exe-

kutive. Wir sind nicht vom Parlament kontrolliert. Wir sind vom Parlament unabhängig. Aufgrund der Unabhängigkeit können wir rein staatsphilosophisch nicht Teil der Exekutive sein.“

65 Hr. Demmelmair: „Das ist die deutsche Denke. Aber seit der EZB haben wir eigentlich genau die Krux (*lacht*), dass die EZB unabhängig ist und auch in der Bankenaufsicht agiert. Vielleicht haben Sie den Artikel gelesen in der Presse? Die Innenrevision [...] der europäische Rechnungshof regt sich auf über die EZB, weil er Informationen haben will und die EZB blockt.“

70 Hr. Dr. Klühspies: „Es kam auch schon vor, dass sie den Bericht vom europäischen Rechnungshof zensiert haben. Aber wie gesagt, das ist Problem in Deutschland: Wir haben die BaFin. Die ist Teil der Exekutive und untersteht dem Bundesfinanzministerium und ist ihm weisungsgebunden. Und die treffen die Entscheidungen dann letztendlich auch. Die Bank muss Strafe zahlen, sie muss ihr Eigenkapital erhöhen usw. Wir unterstützen die BaFin, kriegen die Aufträge, z.B. wenn es sich um LSIs [= Low significant Instituts] handelt oder Prüfungen, machen natürlich Vorschläge: Das ist nicht in Ordnung. Das ist schon eher schwerwiegend. Aber am Ende die letzte Hoheit hat immer die BaFin. Und das ist auch das Problem, das wir haben bei der EBA. Weil dort die BaFin im Supervisory Board das deutsche Stimmrecht wahrnimmt und nicht wir als Bundesbank. Wir arbeiten zwar auch da mit und bringen unsere Ansichten mit ein, bringen unsere Erfahrungen mit ein, in den workgroups, aber letztendlich die Entscheidung liegt bei der BaFin.“

80 Hr. Demmelmair: „Wenn man ab und zu liest vom Machtverlust der Bundesbank, ist das gar nicht so hoch der Machtverlust. Wir haben vorher ja auch nicht die große Macht gehabt. Weil die National Competent Authority war schon immer die BaFin. Also die Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB war primär eigentlich juristisch gesehen ein Machtverlust der BaFin. Weil die BaFin hat letztlich den großen Hammer gehabt. Der BaFin haben sie im Prinzip den Hammer genommen und der große Hammer hängt jetzt bei der EZB.“

90 Hr. Dr. Klühspies: „Im Endeffekt bin ich auch gar nicht beleidigt, dass das so ist. Weil diese Unabhängigkeit schützt uns auch. Weil wir können in die Banken reingehen, wir können uns das anschauen, wir können uns ein neutrales Urteil bilden, ohne dass uns aus Berlin oder so jemand Einfluss auf uns nimmt, weil er sagt: „O.K. Diese Bank ist noch so im Staatsbesitz. Da wollen wir jetzt

95 nicht, dass ihr draufhaut mit irgendwelchen Maßnahmen.‘ Das kann nicht passieren. Wir schreiben unseren Bericht unabhängig von politischen Druck aus der Exekutive, also aus der Regierung und schreiben ihn. Was die BaFin dann mit dem Bericht macht, das ist wieder eine andere Frage. Aber wir sind, was wir schreiben ist unabhängig. Und das ist eigentlich auch ein sehr

100 guter Ansatz, weil dann hat man so eine gewisse neutrale Instanz, die da drauf schaut.“

Hr. Demmelmair: „Und es ist ein schönes Vier-Augen-Prinzip sogar. Also ich finde den Ansatz gut. Es wird immer kritisiert mit Doppelarbeit, aber inzwischen sehe ich das als nicht so schlimm an. Man hat natürlich Doppelarbeit, aber nicht in dem

105 Umfang zu dem es in der Öffentlichkeit immer dargestellt wird.“

Interviewer: „Und hat dann die Bundesbank sich institutionell angepasst an die Veränderungen? Dass die EBA oder die EZB Aufsicht auch wahrnimmt.“

Hr. Demmelmair: „Also vielleicht ich weiß nicht. Ihre Fragen waren ja primär auf die EBA bezogen [...]“

110 Interviewer: „Ja, kann aber auch auf die EZB abzielen.“

Hr. Demmelmair: „Historisch betrachtet. Am Anfang war ja die EBA.“

Hr. Dr. Klühspies: „Am Anfang war CEBS³².“

Hr. Demmelmair: „CEBS, ja. Aber die haben uns ja gar nichts getan. CEBS das Comité der europäischen Bankenaufsicht. Jetzt stell mal vor, dass die EBA die

115 Aufgaben von CEBS übernommen hat. Das war erst einmal so ein loser...“

Hr. Dr. Klühspies: „... Zusammenschluss, in dem man sich ausgetauscht hat. Die Basisidee war, dass man sich in Europa einig wird gegenüber Basel, also gegenüber den anderen Staaten in Basel und geschlossen in den Basel Komitees auftritt, um da Einigkeit herzustellen. Oder wenn es auch tatsächlich keine europäische Regulierung gibt: ‚wie macht ihr das‘ Einfach um sich abzustimmen, damit nicht - auf blöd - der eine macht dann was und dann laufen alle Banken dahin, weil es dann da die völlige Freiheit gibt und alles durchgeht. Gut, das hat ja auch keine Macht dieses CEBS. Das war allein für den Austausch, einfach um mal so was zu haben. Wie ist die Sicht der anderen? Wie ist unsere Sicht? Können wir eine gemeinsame Sicht herstellen mit der wir

120 dann beispielsweise in internationale Gremien gehen?“

125

32 Gemeint ist die europäische Vorläuferinstitution der EBA, der „Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Bankwesen“ - CEBS, welcher in der EBA aufging (EBA o.J.d)

Interviewer: „Und hat das jetzt Kosten ausgelöst? Das die Bundesbank sich da anpassen musste.“

Hr. Demmelmair: „Also EBA meinen Sie jetzt?“

130 Hr. Dr. Klühspies: „Also dass der Aufsichtsprozess sich veränderte und die Bundesbank sich an diese Veränderung anpassen musste.“

Hr. Demmelmair: „Dadurch dass die EBA viel übernommen hat, hat das eigentlich keine großen Dinge ausgelöst... Also jetzt bei uns in München zum Beispiel, wo wir die laufende Aufsicht betreiben. Also wir unterscheiden ja von den Begrifflichkeiten zwischen „laufende Aufsicht“ und Prüfungsabteilung Aufsicht. Zusammen mit der BaFin wird ja die die normale, laufende Aufsicht und das Meldewesen gemacht, die Auswertung der Jahresabschluss-Prüfungsberichte und was auch immer. Und der Kollege Klühspies ist ja quasi in der onsite inspection - auf Englisch - also als Prüfer unterwegs, der in die Bank reingeht. Aber vor Ort hat das überhaupt keine Auswirkungen gehabt.“

135

140

Hr. Dr. Klühspies: „Es war... Die Auswirkungen waren größer, die durch die Finanzkrise vorher entstanden sind. Dass man gesagt hat, wir müssen da deutlicher hinschauen, wir müssen die Frequenz erhöhen, zu der wir es anschauen. Also da sind dann eher, da ist dann eher der zusätzliche Aufwand entstanden. Wie er dann letztendlich übergeleitet worden ist in diese europäische Regelung ist eher so ein zweiter Schritt gewesen, aber der Druck kam daraus wir wussten wir müssen da genauer hinschauen, weil man eben diese Krise gehabt hat.“

145

150 Hr. Demmelmair: „Und damals, als eben diese Behörden geschaffen worden sind, die EBA und die alle, war doch eher das Bedürfnis, dass man eine europäische Organisierung haben und dass die selben Regelungen gleich angewandt werden, aber es war jetzt kein...“

Hr. Dr. Klühspies: „Und für uns ist es ja relativ egal, ob wir in der CRR nachschauen oder in dem KWG. Also welche Regelung wir heranziehen. Also klar wir müssen uns das anschauen und man muss sich damit auseinandersetzen mit dieser neuen Regelung, damit man sie auch anwendet, aber im Endeffekt ist es dasselbe, bloß man hat halt ein anderes Gesetzbuch, das man zur Hand nimmt. Die Aufgabe bleibt dieselbe.“

155

160 Hr. Demmelmair: „Und wenn man sagt, früher gab es keine EBA Richtlinien, dann ist das nur

die halbe Wahrheit, es gab halt statt dessen ein BaFin Rundschreiben. Für einen Anwender macht es keinen Unterschied, ob er ein BaFin Rundschreiben oder die EBA Leitlinie beachtet. Wenn die EBA eine Leitlinie erlässt, wird das auch bei uns implementiert über ein BaFin Rundschreiben. Also letztlich, für den Anwender, ist das relativ egal.“

165 Interviewer: „A ja. Also keine große Veränderung?“

Hr. Demmelmair: „In der praktischen Ausführung nicht...“

Hr. Dr. Klühspies: „Was man heranzieht ist anders. Die Grundlagen sind anders, aber die Arbeit und wie man es tut ist gleich geblieben. Also die Erhöhung des Aufwandes kam eher über die Finanzkrise. Wir brauchen mehr Prüfungen, d.h. also auch mehr Prüfer. Wir müssen öfter bei den Banken vorbeischaun und so. Das ist eine Lehre aus der Finanzkrise.“

170 Hr. Demmelmair: „Aber das ist EBA. Also hinsichtlich EBA würde ich sagen, war der impact für uns relativ gering. Es ist zunächst nur eine neue Behörde entstanden. Ja gut, diese Stresstests hat natürlich die EBA dann initiiert. Diese EBA Stresstests, ob die Banken entsprechend kapitalisiert sind aber das kam auch im Zusammenhang mit der Finanzkrise also wenn es die EBA nicht gegeben hätte, hätte es wahrscheinlich die BaFin genauso gemacht. Aber das war halt dann zum ersten Mal, dass man europaweit einheitliche Stresstests durchgeführt hat und dann gesagt hat... Aber die wirkliche Änderung, die es in Europa gab, war eigentlich dieser SSM. Dass die EZB die Bankenaufsicht übernommen hat. Das hat vor Ort einen erheblichen impact gehabt und das hat man auch bei uns gefühlt: Wir haben hier rund 30 Mitarbeiter, die jetzt in den JSTs mitarbeiten. Also in München z.B. sieben, acht Mitarbeiter, die quasi in einem Team sind bei der Beaufsichtigung der Landesbank zusammen mit der EZB und deren Coordinator. Oder bei der UniCredit zum Beispiel. Da war ich auch ein dreiviertel Jahr in einem JST, d.h. die EZB ist der neue Aufseher geworden und da bildet die EZB dann ein Team zusammen mit den Italienern, den Österreichern und den Deutschen vor Ort.

180 Da waren wir dann ein riesen Team geworden. Und vorher war es anders. Vor 2014 haben wir auch mit den anderen Bankaufsehern zusammen gearbeitet. Da gab es diese sog. colleges, wo sich die Aufseher getroffen haben und sich untereinander ausgetauscht haben. Im schlimmsten Fall auch gestritten haben, da haben die Italiener dann z.B. die eine Position vertreten,

185

190

195 wenn ich mir den UniCredit Konzern anschau. Die Österreicher waren
mehr bei den Diskussionen dabei meist mehr auf der Seite der Deutschen.
Die HVB ist ein Tochterunternehmen von den Italienern. Und wenn man
natürlich so eine italienische Gruppe hat, - wollen die natürlich aus
italeinischer Gruppensicht ihr Eigenkapital bestmöglich allokierten auf die
200 verschiedenen Töchter. Und dann die Töchter natürlich möglichst knapp
halten; dann sagt natürlich der nationale Aufseher, so wie z.B. die
Deutschen: "Ja, wir wollen ein möglichst hohes Eigenkapital bei der HVB
haben" Und die Österreicher auch bei der BA-CA. So haben wir im Grunde
hinsichtlich der Töchter die selben Interessenlagen gehabt: Die Italiener
205 wollten möglichst viel Eigenkapital in Italien haben. Da gab es dann auch
die Möglichkeit der Mediation, wenn man sich nicht einig geworden ist. Wo
dann auch der [Andrea] Enria [ehemals Vorsitzender der EBA, seit diesem
Jahr Vorsitzender der Aufsicht der EZB] seitens der EBA sogar einen Brief
geschrieben nach dem Motto, werdet euch da mal einig. Und das ist letztlich
210 durch die EZB einfacher geworden, weil aufgrund der Größe am Schluss die
EZB sagt: und jetzt bin ich mir einig, ja weil das nur eine Person ist. Und
das war halt trotzdem vom rechtlichen Rahmen, aber auch vom personellen
Rahmen natürlich eine erhebliche Umstellung. Weil letztlich vorher war für
die HypoVereinsbank letztlich die BaFin zusammen mit der Bundesbank
zuständig - primär die BaFin und jetzt ist eben die BaFin nicht mehr die
215 competent authority, sondern die EZB.“

Hr. Dr. Klühspies: „Obwohl in den JSTs [Joint Supervisory Teams]. Die JSTs ist sowas wie die
laufende Aufsicht. Früher war und jetzt auch noch ist für die nicht durch die
EZB beaufsichtigten Institute diese laufende Aufsicht, die vor Ort die
220 Auswertung macht, was die Banken alles melden müssen, diese
Kennzahlen, wenn es Feststellungsstellungen gab, die kontrolliert werden
müssen, ob das abgearbeitet wurde. Diese laufende Aufsicht...“

Hr. Demmelmair: „Kennen Sie SREP [Supervisory Review and Evaluation Process]? Ich weiß
nicht, ob Sie das kennen? Den SREP, in dem man die individuelle
225 Eigenmittelzuweisung an die Banken festlegt. Das machen die JSTs und das
erfolgt letztendlich in den Teams.“

Hr. Dr. Klühspies: „... und das ist jetzt transferiert worden für die Significant Institutes, für die
Großbanken, die von der EZB Aufsicht überwacht werden. Das ist jetzt

230 transferiert worden in die sogenannten JSTs. In den JSTs sind zwar Vertreter
der BaFin auch mit beteiligt, hauptsächlich die Bundesbank und Vertreter
der EZB. Die bilden so ein Team, das an drei verschiedenen Orten sitzt und
gemeinsam der Aufsicht hinsichtlich der Bank. Und die schicken dann auch
beispielsweise uns los und sagen: „Bitte prüft mal da bei der Bank das und
das. Wir haben da gesehen, da könnte was im Argen sein. Schaut euch das
235 mal an. Geht da mal hin.““

Hr. Demmelmair: „Aber da hat sich für die Prüfer eigentlich nichts geändert. Früher war der
Auftragsgeber letztendlich die BaFin, jetzt ist der Auftragsgeber die EZB.
Na gut.“

Hr. Dr. Klühspies: „Wir lassen uns von der Kette...“

240 Hr. Demmelmair: „Aber gut. Es hat sich schon was geändert. Das erfolgt in Englisch jetzt.“

Hr. Dr. Klühspies: „Das ist richtig.“

Interviewer: „Wie bitte?“

Hr. Demmelmair: „Die schreiben die Prüfungsberichte jetzt in Englisch. Weil der Auftragsge-
ber die EZB ist und...“

245 Interviewer: „Das Ergebnis ist gleich geblieben? Aber der Startpunkt lässt sich verschie-
ben...“

Hr. Demmelmair: „Ja, ja. Und von den Teams kann es halt schon sein, dass ein Mitarbeiter von
der EZB oder den Italienern mit dabei ist. Wobei ich weiß gar nicht, ob das
nicht vorher nicht auch schon so war, dass... Es war vorher ein Italiener
250 auch schon dabei. Also insofern haben wir vorher auch schon
zusammengearbeitet. Also das ist...“

Hr. Dr. Klühspies: „Das mit dem Englischen. Da haben wir jetzt eher das größere Problem,
dass den Banken die Möglichkeit gewährt worden ist, ihre Kommunikati-
onssprache zu wählen. Und viele deutsche Banken haben halt Deutsch ge-
wählt. Wir schreiben den Bericht jedoch auf Englisch für unseren Auftrag-
geber. Dann muss der aber wieder ins Deutsche übersetzt werden, damit ihn
255 die Bank in der Sprache bekommt, die sie gewählt hat. Das war... Wenn ich
den SSM gemacht hätte, hätte ich gesagt, wir machen jetzt alles auf Eng-
lisch. Aber gut. Nun ist es so. Und das ist halt jetzt so. Wir geben es halt
dann der EZB zum Übersetzen. Wir haben ihn auf Englisch geschrieben.
260 Die EZB kriegt sozusagen den Bericht, übersetzt und dann schauen wir uns
an, was zurückkommt und korrigieren ihn eventuell noch.“

Interviewer: „Und besteht dann ein Mehrwert aus der Zusammenarbeit. Werden z.B. Risiken jetzt eher entdeckt oder sind da hauptsächlich Kosten vorherrschend?“

265 Hr. Dr. Klühspies: „Die Kosten entstehen ja nicht.“

Interviewer: „Kosten insofern als dass mehr übersetzt werden muss und in dem Prozess Informationen eventuell verloren gehen.“

Hr. Dr. Klühspies: „Also die Kosten entstehen nicht bei uns. Wir geben es der EZB und sagen: "Übersetzt mal!" Und die Beauftragung, wenn die dafür zahlen, das wissen wir nicht. Bei uns entstehen keine Kosten. Bei uns hat sich wirklich kaum etwas verändert. Es gab jetzt eine Phase, aber... jetzt das neue Gesetz - wie heißt das? - Finanzdienstleistungsgesetz [FinDAG]. Wir stellen auch so wie wir es früher gewohnt waren, wenn wir als deutsche Aufseher eine deutsche Bank prüfen, gehen wir da rein, machen die Prüfung, schreiben den Prüfungsbericht und am Schluss erhält die Bank eine Rechnung, in der drinnen steht, was unsere Aufwände waren detailliert runtergebrochen. Soweit entstehen uns da keine Kosten. Wir präsentieren der Bank, die zu beaufsichtigen ist, am Schluss die Rechnung, kassieren es ein nach times and material, was wir für Aufwände haben.“

270

275

280 Interviewer: „Und auf der anderen Seite haben Sie dann Vorteile, dass mehr Risiken entdeckt werden, die aus dem europäischen Ausland, den europäischen Mitgliedsländern nach Deutschland kommen?“

Hr. Dr. Klühspies: „Die Risiken kommen ja nicht...“

Interviewer: „Wenn eine deutsche Bank jetzt in Spanien oder Frankreich investiert ist, dass Sie das dann jetzt eher mitbekommen und die Risiken besser einschätzen können als vorher?“

285

Hr. Demmelmair: „Ich sehe da keinen Unterschied.“

Hr. Dr. Klühspies: „Die Banken waren ja auch vorher schon international und wir mussten uns diese Dinge vorher auch schon anschauen. Wir hatten ja vorher genau die gleichen Probleme, dass Banken halt...“

290

Hr. Demmelmair: „Also wenn ich jetzt vergleiche. Wenn ich mir jetzt den UniCredit Konzern anschau, war es halt so, dass wir vorher als deutsche Aufseher nur gewusst haben, was wir bei der HypoVereinsbank sehen und halt nicht gewusst haben, wie sind die Risiken im Konzern, weil natürlich das nur die Italiener angeht. Jetzt im JST wissen wir eigentlich... das ist ja ein Team und ich bin im Team UniCredit und da weiß ich auch als Deutscher, wie es in Italien

295

300 ausschaut - also in der Gruppe, weil man da ja Gruppenaufsicht macht. Also
das Ziel ist eigentlich Gruppenaufsicht, d.h. du bist jetzt in einem Team, das
natürlich auch einen gewissen Fokus auf die deutsche HypoVereinsbank hat,
aber eigentlich ist das Gruppenaufsicht, so dass wir als Deutsche zusammen
305 mit Österreichern und Italienern in einem Team sind und auch wissen, was
in Italien los ist. Jetzt muss man sagen, jetzt wissen wir, wenn es jetzt
brennen würde da unten, dann würden wir s über das Team schneller als wie
vorher wissen, dass das Auswirkungen auf die HVB hat. Vorher habe ich
immer ein gewisses Misstrauen gehabt. Man weiß nicht gewiss, was jetzt
bei der UCI ist und jetzt ist das Misstrauen nicht gerechtfertigt.
Beziehungsweise umgekehrt: Die EZB muss ja wissen, dass sie alle
Informationen hat. Aus Sicht der EZB hat sie jetzt alle Informationen,
neutral - wie auch immer.“

310 Hr. Dr. Klühspies: „Was natürlich schon ein Vorteil ist und was jetzt gerade im Entstehen ist.
Die EZB fährt jetzt seit einem Jahr so eine Geschichte, dass sie die Anzahl
an sogenannten Crossborder Missions und mixed Missions erhöhen will.
Crossborder Missions bedeutet, dass ein deutscher Prüfungsleiter zum Bei-
315 spiel mit einem deutschen Kernteam ins Ausland geht und da eine ausländi-
sche Bank prüft. Zum Beispiel nach Paris geht und dort die Société Généra-
le prüft. Da kommen dann vielleicht zu dem Kernteam ein paar französische
Prüfer mit dazu oder Mixed Missions. Das ist, wo man tatsächlich versucht
aus verschiedenen europäischen Ländern ein Prüfungsteam zusammen-
zustellen, das eine Bank prüft. Und diese Sache, seit einem Jahr, wird das
320 verstärkt von der EZB promoted, das ist eine sehr gute Sache. Dass man
auch Kontakte knüpfen kann. Wenn man dann mal eine Frage hat, hat man
einen Ansprechpartner und ruft ihn an und sagt: ‚Grüß dich, habe dich lange
nicht mehr gesehen. Blablabla... Und du sag a mal. Ich habe da was ganz
Seltsames gesehen. Die Bank sagt mir, sie hat einen Deal mit der Crédit
325 Agricole gemacht und das war so ausgestaltet laut denen, dass... Und da
steht in dem Vertrag das und das drin. Das ist mir irgendwie suspekt. Kennt
ihr solche Verträge? Ist das bei euch üblich?‘ Dann kann man auf dem
kurzen Dienstweg natürlich schon solche Sachen machen. Aber das ist jetzt
gerade im Aufbau und das ist auch eine sehr gute Aktion, dass die das
330 macht.“

Hr. Demmelmair: „Wobei es ist gut. Das Problem ist natürlich, das Knowhow aufzubauen, weil ich letztlich dann als deutscher Aufseher in Frankreich prüfe und womöglich französisches Recht vor mir habe, während bei uns deutsches Recht, deutsches Kreditdarlehensrecht gilt. Ich weiß nicht, welche
335 Spezialitäten es in Frankreich gibt. Bei uns hat der Kreditnehmer nach zehn Jahren ein Sonderkündigungsrecht, wenn die Kreditlaufzeit länger als zehn Jahre beträgt, was den Zins betrifft. In Frankreich weiß ich nicht, ob es das gibt, aber die machen wahrscheinlich mehr variable Kredite. Also du hast überall verschiedenes Verhalten von den Kunden und du hast natürlich auch
340 eine andere Gesetzgebung. Und das ist natürlich schon ein Problem.“

Hr. Dr. Klühspies: „Solange es um die CRR geht, geht das wunderbar, weil da sind wir gleich. Aber wenn CRD ist und dann die nationalen Auslegungen, da ist dann die Sache gefragt, dass man neben dem Kernteam zum Beispiel noch lokale
345 Aufseher hat, die einem dann sagen können: ‚Da musst du da schauen. Das ist bei uns nach le loi de la 3ième Novembre 1990 oder so‘, damit man das rauskriegt, aber insgesamt ist es natürlich schon eine schöne Sache, wenn man das... Das einzige ist dann auch wieder die Problem dass die Banken die Wahl hatten, die Kommunikationssprache zu wählen und ich weiß nicht, wie ich als deutscher Aufseher zum Beispiel in Zypern eine Bank prüfen
350 soll, wenn da alle Dokumente auf Griechisch sind? Also da hätte ich dann wieder ein Problem. Ich bin jetzt eher Spezialist für Modelle und sonstige Sachen. Formel ist Formel. Die ist auf Griechisch wie auf Deutsch eine mathematische Formel. Mathematische Formelsprache ist ein Ding. Das kann man lesen und das Ergebnis zusammenrechnen. Aber insgesamt ist das eine sehr gute Idee von der EZB, damit man eben diese Kontakte hat. Und
355 dann eben auch die unterschiedlichen Kulturen kennenlernt. Aufsichtskulturen. Weil manche hatten schon früher onside inspection, andere hatten keine. Andere haben sich auf das verlassen, was die interne Revision der Banken macht. Die haben die interne Revision beauftragt: ‚Schaut euch das und das und das an!‘“
360

Hr. Demmelmair: „Ganz pragmatisch haben eigentlich die Deutschen eher die Tendenz gehabt, im Zweifel sich auf Wirtschaftsprüfer zu verlassen und weniger intern zu prüfen. Und die anderen Länder haben eher eigene Prüfungsteams gehabt und sind in die Banken reingegangen. Und seitdem sind wir auch deutlich

365 mehr intensiver vor Ort. Also, dass wir selber prüfen und uns nicht auf die
Wirtschaftsprüfer verlassen. Das finde ich auch eine positive Entwicklung.“

Hr. Dr. Klühspies: „Aber das war doch eher auch eine Folge der Finanzkrise.“

Hr. Demmelmair: „Ja, ja auch. Aber in Kombination...“

Interviewer: „Dann noch als letzte Frage: Welche Erwartungen hatte den die Bundesbank
370 in Bezug auf Eigenkapitalstandards in der Finanzkrise? Haben Sie erwartet,
dass das Basel System weiterhin Bestand hat? Oder haben Sie eine Verände-
rung für das Basel System erwartet? Dass zum Beispiel die Eigenkapital-
standards von der EU vorgegeben werden und nicht von Basel dann einge-
führt werden?“

375 Hr. Demmelmair: „Ich bin mir nicht ganz sicher, ob ich Ihre Frage verstanden habe. Es wird
bei uns Basel ja immer übernommen auf EU Ebene. Und davon gehen wir
als Bundesbank aus, dass das tendenziell - „same risk same rule“ - auf EU
Ebene gleichmäßig übernommen wird. Oder meinen Sie was anderes?“

Hr. Dr. Klühspies: „Ich denke jetzt auch nicht, dass man das künstlich trennen kann. Das ist die
380 eine und das die andere Welt. Was erwarte ich von der einen? Was glaube
ich in der anderen? Es ist halt so: Die Banken agieren nun mal international.
Also warum wir sowas wie Basel aus aufseherischer Sicht auf die
Globalisierung antworten zu können. Auch wenn in Basel nur
Mindeststandards definiert sind. Aber damit wir da antworten können und es
385 nicht zu starke Aufsichtsarbitrage gibt - dahingehend ich brauche nur 1 %
Eigenkapital... Was man das auf der einen Seite hat und was Basel nicht
liefern kann, ist das was die europäische Union liefern kann, ist das noch
stärkeres Angleichen. Also ein Single Rule Book zum Beispiel. Das kann
ein Basel nicht... Basel ist ziemlich weit davon entfernt, so was zu kriegen.
390 Also muss man auf beiden Schienen vorantreiben. Die europäische
Einigung stärken, dass wir diesen großen Wirtschaftsraum Europa
vereinheitlichen und trotzdem weiter an Basel mitarbeiten, um das auch
weltweit zu koppeln - zumindest für Mindeststandards.“

Interviewer: „Gut. Dann wäre es das von meiner Seite. Haben Sie vielen Dank für die
395 ausführlichen Antworten.“

4 Mailverkehr mit Herrn Jäger vom BdB

Alexander Berger <XZ1B?S&Y@gmail.com>

20. Dezember 2018 um 09:35

An: XZ1B?S&Y@bdb.de

Cc: XZ1B?S&Y @bdb.de

Sehr geehrter Herr Jäger,

400 Herr Jonach war so nett mir Ihre Mailadresse zur Kontaktaufnahme zu geben. Derzeit forsche ich in meiner Masterarbeit in Politikwissenschaft an der LMU München zum Wandel der Aufsicht nach der Globalen Finanz- und der Eurokrise am Beispiel von Eigenkapitalvorschriften. Hierzu möchte ich zu Beginn des neuen Jahres Interviews über Skype führen. Näheres können Sie dem beigefügtem Exposé entnehmen.

405 Wann wird es denn bei Ihnen gehen?

Mit freundlichen Grüßen

Alexander Berger

Torsten.Jaeger@bdb.de <XZ1B?S&Y@bdb.de>

20. Dezember 2018 um 10:27

410 An: XZ1B?S&Y@gmail.com

Cc: XZ1B?S&Y@bdb.de

Sehr geehrter Herr Berger,

vielen Dank für Ihre Interviewanfrage. Ich war mit Herrn Jonach so verblieben, dass wir vorab den Fokus Ihrer Anfrage eingrenzen (aus dem Exposé lässt sich das leider nicht bewerkstelligen). Von
415 daher wäre die Bitte, dass Sie uns die Fragen vorab zur Verfügung stellen, damit wir den passenden Ansprechpartner finden können.

Mit freundlichen Grüßen

Torsten Jäger

Abteilungsleiter / Division Manager

420 Bankenaufsicht, Bilanzierung / Banking Supervision, Accounting

Bundesverband deutscher Banken / Association of German Banks

www.bankenverband.de / www.germanbanks.org

Burgstraße 28, 10178 Berlin

Telefon / phone: +49 (0)XZ1B?S&Y

425 Fax: +49 (0) XZ1B?S&Y

Mail: XZ1B?S&Y@bdb.de

Von: Alexander Berger [mailto:**XZ1B?S&Y@gmail.com**]
Gesendet: Donnerstag, 20. Dezember 2018 09:35
An: Jäger, Torsten <**XZ1B?S&Y@bdb.de**>
430 **Cc:** Jonach, Peter <**XZ1B?S&Y@bdb.de**>

Alexander Berger <**XZ1B?S&Y@gmail.com**>

20. Dezember 2018 um 11:08

An: **XZ1B?S&Y@bdb.de**

Sehr geehrter Herr Jäger,

435 Die Fragen kann ich Ihnen leider nicht vorab zukommen lassen, da ich Sie erst noch entwickeln
muss. Grob wird es darum gehen wie im Rahmen des ESFS Basel III in der EU eingeführt wurde
und wie im Nationalstaat Deutschland damit umgegangen wird (also die Einführung der CRR/CRD
IV). Wie haben Sie sich darauf angepasst, dass Basel III über die EU statt über nationale Behörden
eingeführt wurde, hat sich der Einfluss des Verbandes gewandelt, haben Sie andere Ansprechpart-
440 ner...

Mit freundlichen Grüßen

Alexander Berger

Am Do., 20. Dez. 2018, 10:27 hat <**XZ1B?S&Y@bdb.de**> geschrieben:

XZ1B?S&Y@bdb.de <**XZ1B?S&Y@bdb.de**>

445 21. Dezember 2018 um 09:30

An: **XZ1B?S&Y@gmail.com**

Cc: **XZ1B?S&Y@bdb.de**

Sehr geehrter Herr Berger,

ich schlage vor, dass Sie Ihre Fragen in Ruhe entwickeln und uns zusenden. Wir werden dann se-
450 hen, ob und wie wir Ihnen bei der Beantwortung helfen können.

Mit freundlichen Grüßen

Torsten Jäger

Von: Alexander Berger [mailto:XZ1B?\$&Y@gmail.com]
Gesendet: Donnerstag, 20. Dezember 2018 11:08
455 **An:** Jäger, Torsten <XZ1B?\$&Y@bdb.de>
Betreff: Re: Exposé meiner Masterarbeit

Alexander Berger <XZ1B?\$&Y@gmail.com>

21. Dezember 2018 um 12:47

An: XZ1B?\$&Y@bdb.de

460 Sehr geehrter Herr Jaeger,

die anschließenden Fragen habe ich entwickelt. Wenn Sie mir diese (ganz oder teilweise) beantworten könnten, wäre mir sehr geholfen. Eine Rückmeldung hierzu eilt jedoch nicht, eine Antwort bis Ende Januar wäre sehr hilfreich.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung, schöne Feiertage Ihnen

465 Alexander Berger

Fragen an den BdB zur Position zur CRR/CRD IV

- 470 1. Wie hoch schätzt der Verband ungefähr die Kosten für private Banken in Deutschland für die Einführung der CRR/CRD IV? Musste die Bankwirtschaft die Kreditvergabe aufgrund dieser Kosten herunterfahren oder konnten Kreditnehmer weiterhin ungehindert Kredit beziehen?
2. Wie gehen die privaten Banken mit den neuen Vorgaben um? Fällt die Beschaffung zusätzlicher Mittel leichter, als in der Einführungsphase der CRR/CRD IV oder ist der Markt ausgetrocknet? Woher kommt das neu gewonnene Kapital hauptsächlich? Aus Deutschland, der EU oder von außerhalb der EU?
- 475 3. Wie gehen Ihre Mitglieder mit nicht EU-Konkurrenten um? Stellen Banken, welche nicht die CRR/CRD IV befolgen müssen (also int. Vermittelte Kredite) eine ernsthafte Wettbewerber für den deutschen und auch den EU Bankenmarkt dar?
- 480 4. Haben Sie in der EU/der deutschen Bankwirtschaft jemals Forderungen mitbekommen vom Basel System abzurücken und einen eigenen Europäischen Pfad zu folgen? Wäre dies eine realistische Forderung oder überwiegen die Vorteile das Basel System zu übernehmen?

XZ1B?\$&Y@bdb.de <XZ1B?\$&Y@bdb.de>

7. Januar 2019 um 16:28

XZ1B?\$&Y@bdb.de

07.01.2019, 16:28

485 an mich

Sehr geehrter Herr Berger,

ich befürchte, dass sich die meisten Ihrer Fragen nicht verbandsseitig beantworten lassen. Hier wäre es aus meiner Sicht sinnvoller, auf einzelne Häuser direkt zuzugehen, da nur sie sich konkret äußern können. Wir vertreten, wie Sie wissen, um die 200 Institute – da ist es naturgemäß nicht möglich, das Vorgehen Einzelner zu pauschalieren.

Vielleicht als kleine Hilfe zwei Antworten zu Fragen 1 und 4:

Zu 1:

495 Eine Kreditklemme hat es in Folge des Inkrafttretens von CRR und CRD nicht gegeben. Die privaten Banken waren gut aufgestellt, die neuen regulatorischen Anforderungen umzusetzen.

Zu 4:

Wir erachten es als wichtig, auf internationaler Ebene durch den Baseler Ausschuss harmonisierte Regeln für grenzüberschreitend tätige Banken zu erarbeiten. Deswegen war es auch essentiell, dass sich die im Ausschuss vertretenen Staaten auf das so genannte Basel IV-Paket einigen konnten. Ansonsten würden international tätige Banken einem Flickenteppich an unterschiedlichen Regelwerken gegenüberstehen.

Gleichwohl stehen beim Baseler Ausschuss internationale Großbanken im Fokus. Deswegen ist es notwendig, bei der Umsetzung in der EU, die europäischen Spezifika entsprechend zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Torsten Jäger

Abteilungsleiter / Division Manager

Bankenaufsicht, Bilanzierung / Banking Supervision, Accounting

510 Bundesverband deutscher Banken / Association of German Banks

www.bankenverband.de / www.germanbanks.org

Burgstraße 28, 10178 Berlin

Telefon / phone: +49 (0) XZ1ß?\$\$&Y

Fax: +49 (0) XZ1ß?\$\$&Y

515 Mail: XZ1ß?\$\$&Y@bdb.de

Alexander Berger <XZ1ß?\$\$&Y@gmail.com>

8. Januar 2019 um 11:43

An: XZ1ß?\$\$&Y@bdb.de

Sehr geehrter Herr Jaeger,

520 gut, dann werde ich, neben Ihren Antworten, öffentlich zugängliche Quellen verwenden. Haben Sie vielen Dank für die Auskünfte.

Mit freundlichen Grüßen

Alexander Berger

Eigenständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

München, 18. April 2019

.....

Alexander Berger