

Institutionen, Diskurse und „policy change“. Bankenregulierung in Großbritannien und der Bundesrepublik

Andreas Busch

1. Einleitung

Das Verhältnis zwischen Politik und Markt unterliegt beständigem Wandel über die Zeit. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg wurden staatliche Intervention durch Prozess- und Nachfragepolitik („demand management“) ebenso wie der aktive Ausbau eines *welfare state* als notwendige Ingredienzien eines „modernen“ Kapitalismus (gleichgesetzt mit dem „geplanten Kapitalismus“) gesehen (Shonfield 1965). Diese Rolle der Politik war zweifellos beeinflusst durch die Erfahrungen der 1920er und 1930er Jahre, in denen ein passiver Staat impotent gegenüber lang anhaltender Massenarbeitslosigkeit, Verelendung und einem Zusammenbruch des Welthandels erschien. Ab den späten 1970er Jahren veränderte sich das Verhältnis jedoch: Die ökonomische Stagnation der Zeit wurde nun übermäßiger Staatsintervention angelastet, und als Gegenstrategie sollten Märkte, von staatlichen Fesseln befreit, vermehrt ihrer Eigendynamik folgen, wovon positive ökonomische Impulse erhofft wurden. Dies geschah sowohl auf der innenpolitischen Ebene durch Strategien wie Privatisierung von industriellem Staatseigentum und den Abschied von fiskalpolitischen Strategien der staatlichen Nachfragesteuerung zugunsten eines Fokus auf Geldpolitik als auch auf der internationalen Ebene: Hier kam es zu einem Abbau von Zoll- und regulativen Barrieren, die mit einer Intensivierung des Handelsaustausches ebenso einhergingen wie eine Ausdehnung der Tätigkeit transnationaler Unternehmen. Vor allem im Bereich der Finanzmärkte kam es in der darauf folgenden Zeit zu einer explosionsartigen Ausweitung der internationalen Tätigkeit, und durch diese verstärkte Integration stumpften viele „heimische“ wirtschaftspolitische Instrumente – etwa nationaler Nachfrageimpulse, oder nationaler Zinssenkung – weiter ab.

Das Zusammenfallen eines wirtschaftspolitischen Strategiewechsels hin zu einer oft als „Neoliberalismus“ bezeichneten Orthodoxie mit dem Prozess der „Globalisierung“ hat das Verhältnis von Markt und Politik stark ideologisiert, was einer sachlichen Analyse oft nicht zuträglich ist. So werden beide oft als reine Antagonisten und ihr Verhältnis als Null-Summen-Spiel dargestellt, in dem die Ausweitung der Handlungsoptionen des einen notwendig einen Verlust an Macht für den anderen bedeutet. Dabei ist eine solche Haltung nicht nur bei den zivilgesellschaftlichen Protagonisten der Protestbewegung gegen Globalisierung zu finden, sondern auch in den Titeln akademischer Analysen, die etwa „States against Markets“ (Boyer/Drache 1996) oder „States versus Markets“ (Schwartz 1994) agieren sehen. Eine solche Auffassung ist nicht nur deshalb fragwürdig, weil sie beide Akteure theoretisch so sauberlich voneinander trennt wie dies in der Wirklichkeit gar nicht möglich ist. Sie ist es auch deshalb, weil die im Rückblick gerne als „golden age“ apostrophierte Zeit der 1950er bis 1970er Jahre zeigt,

dass eine Koordination des Handelns beider Sektoren klar den Charakter eines Positiv-Summen-Spiels haben kann.

Der vorliegende Beitrag setzt sich ein doppeltes Ziel. Er will zum einen anhand eines geeigneten Politikfeldes zeigen, dass das Verhältnis zwischen staatlichen Akteuren und Marktteilnehmern weitaus komplizierter ist als es die simple Antagonisierung der beiden erwarten lassen würde, und dass deren Kalküle nicht von einer Null-Summen-Mentalität beherrscht sind. Zum anderen soll der Einfluss von institutionellen und diskursiven Faktoren auf die Politikergebnisse im Bereich politische Ökonomie untersucht werden. Beides soll geschehen anhand einer doppelten Fallstudie in einem Bereich, der in den letzten Jahrzehnten im Brennpunkt der oben angesprochenen Veränderungen stand, nämlich der staatlichen Regulierung und Beaufsichtigung des Bankenwesens. Die sektoralen Herausforderungen, Krisen und Politikänderungen (bzw. Nichtänderungen) werden für den Zeitraum zwischen 1973 und 1999 in den Ländern Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland untersucht.¹ Mit dem Ende des Systems fester Wechselkurse („Bretton Woods“) einerseits und der Einführung des Euro sowie des Starts der Verhandlungen für ein weiteres internationales Abkommen in diesem Politikbereich („Basel II“) markieren diese beiden Daten einen Zeitraum von 25 Jahren, der hinreichend lang ist, um einen umfassenden Einblick in die nationalen Prozesse der Politikformulierung und -umsetzung zu erhalten.

2. Institutionen, Diskurse und das Handeln unter Unsicherheit

Zwei Themenbereiche haben in der Literatur im Bereich Politische Ökonomie in jüngerer Zeit besondere Aufmerksamkeit gefunden: zum einen institutionelle Perspektiven und zum anderen solche, die sich mit kognitiven und diskursiven Faktoren auseinandergesetzt haben. Im Mittelpunkt des *revivals* institutioneller Analysen standen Studien, die in organisatorischen Eigenschaften der Politischen Ökonomie (und in den dadurch maßgeblich beeinflussten Handlungslogiken) die Hauptbestimmungsgröße für Leistungsprofile – und deren Unterschiede zwischen den Ländern – sah. Im Mittelpunkt solcher Arbeiten standen Untersuchungen über die Strukturen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (z.B. Soskice 1990), von nationalen Finanzsystemen (z.B. Zysman 1983), Zentralbanken (z.B. Alesina/Summers 1993) und den Einfluss staatlicher Strukturen auf die makroökonomische Politik (z.B. Hall 1986). In jüngster Zeit sind ambitionierte Versuche zu einer Integration einer Vielzahl dieser Faktoren in einem gemeinsamen theoretischen *framework* unter dem Banner „Varieties of Capitalism“ unternommen worden (Hall/Soskice 2001).

Analysen, die sich mit den Einfluss politischer Ideen sowie kognitiver und diskursiver Faktoren auf Politikergebnisse beschäftigt haben, haben ebenfalls im Bereich der Politischen Ökonomie einen Schwerpunkt gefunden.² Hier wurden Themen wie Dere-

¹ Die Analyse kann sich dabei auf umfangreichere Arbeiten des Autors stützen (Busch 2001a, 2001b, 2003), so dass die Folgerungen auf einer breiteren empirischen Basis als dem Zweiländer-Vergleich stehen.

² Ein Überblick über diesen Bereich sowie Anwendungen auf Gebiete außerhalb der Politischen Ökonomie findet sich etwa in dem von Braun und Busch (1999) herausgegebenen Sammelband.

gulierung (z.B. Derthick/Quirk 1985), der Einfluss keynesianischen Denkens (Hall 1989) und von Experten (Singer 1993) auf die Wirtschaftspolitik und die Rolle ideeller Faktoren beim Zustandekommen etwa der Europäischen Währungsunion (z.B. McNamara 1997) untersucht.

Diese beiden Forschungsstränge standen bisher relativ unverbunden nebeneinander, ohne dass eine Integration ihrer Ansätze und Ergebnisse möglich gewesen wäre. Doch die unlängst vorgelegte Analyse von Vivien Schmidt (2002) über die „Futures of European Capitalism“ bemüht sich um eine solche Zusammenschau: Ihr Konzept der „discursive frameworks“ bezieht sowohl die (v.a. staatlichen) Institutionen ein als auch den Politikdiskurs.³ Bei letzterem werden zwei Dimensionen unterschieden: zum einen eine „ideelle“ (*ideational*) Dimension, in deren Mittelpunkt kognitive und normative Funktionen stehen (also Dinge wie die interne Kohärenz, objektive Notwendigkeit und Angemessenheit eines Politikvorschlages), zum anderen eine „interaktive“ Dimension, deren Schwerpunkt in der Überzeugung der Öffentlichkeit und der Legitimation der verfolgten Politik liegt. Während die erste Dimension also primär der Zielfindung und -koordinierung dient, liegt der Schwerpunkt der zweiten auf der Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

Laut dem von Schmidt vorgelegten Modell gibt es eine systematische Variation in den Gewichten dieser beiden Dimensionen in Abhängigkeit von institutionellen Merkmalen eines nationalen politischen Systems (ebd., Kapitel 5): So postuliert sie, dass in „national single-actor governance systems“ (also unitarischen, zentralisierten politischen Systemen) der koordinative Aspekt des Politikdiskurses schwach ausfalle (da das politische Zentrum sich nicht mit anderen relevanten Akteuren abstimmen muss), während der kommunikative Aspekt den Hauptteil des Diskurses einnehme, da nur so die Öffentlichkeit von der Angemessenheit und Legitimität der ergriffenen Maßnahmen zu überzeugen sei. Bei „national multi-actor governance systems“ (also Systemen, in denen die Kompetenz zur Durchführung politischer Maßnahmen beim Zentrum nur schwach ausgeprägt ist und/oder auf mehrere Akteure verteilt ist, also etwa in verbund-föderalen oder korporatistisch geprägten Systemen) sei es hingegen umgekehrt: Hier liege der Schwerpunkt des Politikdiskurses auf der koordinativen Funktion (um Lösungsvorschläge zu suchen oder eine Mehrheit der relevanten Akteure – zumeist hinter verschlossenen Türen – von der Richtigkeit derselben zu überzeugen), während dem Diskurs mit der Öffentlichkeit hier nur eine untergeordnete Rolle zukomme.

Während Schmidt die Korrektheit dieser Postulate für den Bereich der makroökonomischen Politik anhand der Beispiele Frankreich, Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland nachweist, stellt sich die Frage, ob dasselbe auch für andere Politikbereiche aus dem Gebiet der Politischen Ökonomie zutrifft. Die Bankenaufsichtspolitik ist hierfür ein besonders geeigneter Testfall, da theoretische Gründe hier eine wichtige Rolle für ideelle und diskursive Elemente in der Politik erwarten lassen.

Der Hauptgrund für diese Annahme sind Überlegungen zum Handeln unter Unsicherheitsbedingungen. Nach 1973 war die Unsicherheit im Bereich der Bankenauf-

³ Politikdiskurs wird dabei wie folgt definiert: „Discourse, as defined herein, consists of whatever policy actors say to one another and to the public in their efforts to generate and legitimize a policy programme. As such, discourse encompasses both a set of policy ideas and values and an interactive process of policy construction and communication“ (Schmidt 2002: 210).

sichtspolitik besonders hoch: Der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse hatte die Parameter marktlichen Handelns drastisch verändert, aber in welcher Weise sich diese Veränderungen auswirken würden, war unvorhersehbar. „Coping with innovation“ und „governing without precedents“ waren daher die zentralen Herausforderungen für die nationalen *policy makers* (Bovens/Hart/Peters 2001a). Sie befanden sich in unbekanntem Gelände und mussten mit so schwierigen Problemen wie der Verhinderung von Bankenzusammenbrüchen, der Stabilität der nationalen Bankensysteme und – gerade auch in elektoraler Hinsicht wichtig – der Sicherheit der Bankeneinlagen umgehen. Dabei waren sie jedoch gewissermaßen ohne Landkarte unterwegs – will sagen, es gab keinen Standard, mit dem man hätte bestimmen können, ob Politikvorschläge die bestmögliche (oder auch nur eine gute) Lösung für die angesprochenen Probleme sind. Unter solchen Bedingungen geht die Entscheidungstheorie davon aus, dass sich Akteure auf internalisierte Vorstellungen verlassen müssen – ihre „ideologies“ bzw. „mental maps“ davon, wie die Wirkungszusammenhänge in der Realität und die Einflussmöglichkeiten der Politik beschaffen sind (Denzau/North 1994; Haas 1992). Von diesen Überlegungen ausgehend können wir also erwarten, dass die Rolle ideeller und diskursiver Faktoren in den hier untersuchten Fällen – und somit ihr Einfluss auf die verfolgte Politik – relativ groß sein wird. Hugh Heclo hat den Zusammenhang in einer bekannten Formulierung wie folgt beschrieben:

„Politics finds its sources not only in power, but also in uncertainty – men collectively wondering what to do ... Governments not only ‚power‘ (or whatever the verb form of that approach might be); they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf; it entails both deciding and knowing“ (Heclo 1974: 305).

3. Bankenaufsicht vor neuen Herausforderungen

Die im folgenden Abschnitt im Mittelpunkt der Fallstudien stehenden Länder Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland sind besonders interessant aufgrund ihrer Mischung aus Unterschieden und Ähnlichkeiten. In institutioneller Hinsicht gibt es markante Unterschiede zwischen beiden: auf der einen Seite ein unitarisches „Westminster system“, in dem Einparteien-Regierungen schalten und walten können, ohne dabei auf relevante Gegenakteure und konkurrierende Machtzentren Rücksicht nehmen zu müssen; auf der anderen Seite ein föderales politisches System, das durch Koalitionsregierungen charakterisiert ist und in dem es eine große Zahl von „Veto-Spielern“ gibt, die mitregieren wollen. Doch gibt es auch bemerkenswerte Ähnlichkeiten zwischen beiden Ländern: Beide haben in etwa gleiche Größe und gleiches politisches Gewicht in der Europäischen Union, beide haben traditionell liberale wirtschaftspolitische Ansätze bevorzugt, und beide sind im Untersuchungszeitraum von Parteien ähnlicher ideologischer Ausrichtung regiert worden. Ob solche Faktoren schließlich einen Einfluss auf die Bankenaufsichtspolitik haben, wird sich zeigen müssen.

3.1 Vom „Club“ zum Markt: das Ende informeller Regulierung in Großbritannien

Das britische Bankenaufsichtssystem hat sich während der letzten drei Jahrzehnte institutionell deutlich geändert, gab es doch bis in die 1970er Jahre effektiv kein formales System der Bankenaufsicht wie wir es heute kennen (Gardener 1986a: 70). Gemeinsam mit einer Gruppe anderer Länder – Australien, Kanada und Neuseeland – hatte Großbritannien keinerlei formelle oder gesetzliche Vorschriften hinsichtlich der Bankenaufsicht (Pecchioli 1989: 45ff.). Das bedeutet jedoch nicht, dass es dort überhaupt keine Aufsicht gab – nur war diese gekennzeichnet durch ein außerordentliches Maß an Flexibilität und Informalität.

Im Zentrum dieses Systems stand mit der *Bank of England* (BoE) die Zentralbank des Landes. Gegründet bereits im Jahr 1694, war sie im Lauf ihrer langen Geschichte allmählich – neben ihrer Hauptaufgabe, der Geldpolitik – in eine Aufsichtsrolle gegenüber dem Bankensektor hineingewachsen. Nach ihrer Verstaatlichung im Jahr 1946 fungierte die Bank (die auf ihre lange und intensive Verbindung mit der Londoner Finanzwelt sehr stolz war) als eine Art Vermittler zwischen der *City* und der Regierung: Sie wurde sowohl zum Sprecher der *City* innerhalb der Regierung als auch zum Sprecher der Regierung in der *City* (Vogel 1996: 98). Dabei beruhte die Autorität der Bank gegenüber der Bankenindustrie jedoch nicht auf gesetzlicher Basis,⁴ sondern auf ihrer zentralen Rolle in der club-ähnlichen Kultur der *City*, einer Umgebung, in der die „hochgezogenen Augenbrauen“ des Gouverneurs der Zentralbank als ultimatives Sanktionsinstrument galten, dem jeder unbedingt Folge zu leisten hatte.

Die grundlegende Transformation dieses Aufsichtssystems, die es seit Mitte der 1970er Jahre von einer „Club-Kultur“ in ein modernes System verwandelt hat, wurde allerdings nicht durch internationale oder europäische Einflüsse ausgelöst, sondern primär durch nationale Ereignisse. Hier ist zunächst der Schock der „Secondary Banking Crisis“ zwischen 1973 und 1975 zu nennen. Nachdem das britische Bankensystem selbst die Bankenkrise der 1930er Jahre, die viele Länder erschüttert hatten und dort zu substantiellen Umstrukturierungen geführt hatten, unbeschadet überstanden hatte, kam diese Krise umso unerwarteter. Ihren Namen erhielt sie von den so genannten „Secondary Banks“ (wörtlich: zweitrangige Banken), die in den 1960er Jahren entstanden waren – als Folge des Fehlens einer gesetzlichen Regelung und Definition des Begriffes „Bank“ und einer Gründungswelle im Bereich kleiner und mittlerer Banken. Die *Bank of England* hatte mit diesen Neugründungen keinen Kontakt – wie dies mit den etablierten Banken der Fall war⁵ – und wurde deshalb von den plötzlichen Problemen in diesem Sektor überrascht.

Die Krise war letztlich durch einen Politikwechsel der konservativen Regierung im Bereich der Kreditpolitik und einer daraus folgenden Verschärfung der Geldpolitik ausgelöst worden:⁶ Steigende Zinssätze und gleichzeitig fallende Hauspreise führten bei

4 Der *Bank of England Act 1946* ermächtigte die BoE zwar, Banken „Weisungen“ (*directions*) zu erteilen, sah jedoch für den Fall ihrer Nichtbefolgung keinerlei Sanktionen vor. Doch erübrigte sich dies, da die BoE von diesem Instrument ohnehin nie Gebrauch machte (Reid 1988: 207).

5 Aufgrund eines ausgeprägten Konzentrationsprozesses seit Ende des 19. Jahrhunderts handelte es sich bei den etablierten Banken nur um eine Handvoll. Vgl. Busch (2003: 144ff.).

6 Genauer handelt es sich um die Gesetzgebung zu *Competition and Credit Control* aus dem Jahr 1971. Siehe hierzu die detaillierte Studie von Hall (1983).

vielen Kleinbanken zu Liquiditäts- und sogar Solvenzproblemen. Um ein Übergreifen dieser Probleme auf die etablierten Banken zu verhindern, griff die BoE helfend ein. Die Art und Weise, in der dies geschah, ist kennzeichnend für das damals vorherrschende sektorale Regime: Die Zentralbank trug lediglich ein Fünftel zu der benötigten Summe bei, während 80 Prozent von den vier Großbanken aufgebracht wurden (Metcalf 1986: 127). Dazu waren diese gesetzlich in keiner Weise verpflichtet – doch das informelle Aufsichtssystem mit seinen dominanten Normen von Solidarität und Gemeinsamkeit ließ einen solchen Beitrag wichtiger erscheinen als die Maximierung des eigenen Gewinns.

Obwohl die *Secondary Banking Crisis* ohne größere Probleme gelöst worden war, hatte sie Debatten in der regierenden *Labour Party* über eine Verstaatlichung der Großbanken und die Schaffung einer nationalen Investitionsbank für den Not leidenden Sektor der verarbeitenden Industrie neue Nahrung gegeben. Um die Situation nicht weiter zu politisieren, entschloss sich der Gouverneur der *Bank of England*, das Aufsichtssystem zu formalisieren. Dies geschah innerhalb von lediglich drei Monaten. Zum einen mussten Banken nun in regelmäßigen Abständen Berichte über ihre Aktiva und Passiva an die Zentralbank schicken, welche dieser als Grundlage für Gespräche mit den Vorständen dienten. Zum anderen wurde ein Gesetz angekündigt, das diese Praxis kodifizieren und darüber hinaus den Begriff „Bank“ definieren sollte. Es wurde im Herbst 1975 eingebracht. Dieser erste *Banking Act* (in Kraft getreten im Oktober 1979) war gekennzeichnet durch eine weitgehende Abwesenheit von präzisen Vorschriften etwa über das zu haltende Eigenkapital. Dies ließ der Bank of England als zuständiger Regulierungsagentur einen weiten Spielraum für ihr Ermessen – und versetzte sie somit in eine recht starke Position. Die alte Trennung zwischen „primary“ und „secondary“ banks wurde im neuen Gesetz durch die Unterscheidung zwischen „anerkannten Banken“ und „lizenzierten Finanzinstituten“ reproduziert. Aus der gerade überstandenen Krise wurde jedoch insoweit eine Lehre gezogen, als für die zweite Gruppe strengere Vorschriften in Kraft gesetzt wurden als für die erste. Diese waren etwa nicht gesetzlich verpflichtet, Informationen an die Zentralbank weiterzuleiten; es wurde einfach angenommen, dass sie dies ohnehin tun würden. In vielerlei Hinsicht überlebten Charakteristika des alten, informellen „Club-Systems“ also die Kodifikation der Aufsichtspraxis.

Zum ersten Test des neuen Systems kam es im Jahr 1984, als ausgerechnet ein Institut aus der Gruppe der „anerkannten Banken“ in Schwierigkeiten geriet, nämlich *Johnson Matthey Bankers* (JMB). Bei dem Versuch, eine Rettungsaktion zu organisieren, wurde der Zentralbank jedoch rasch deutlich, dass sich mit den regulativen Änderungen auch die Atmosphäre in der Londoner *City* verändert hatte. Denn die Großbanken waren nun nicht mehr bereit, den Löwenanteil der entstehenden Kosten zu tragen – sie wiesen das Ansinnen der BoE, 90 Prozent der erforderlichen 150 Millionen Pfund zu übernehmen, einfach zurück. Zur Begründung verwiesen sie darauf, dass es sich bei dem Problem um Folgen eines Aufsichtsversagens handele, und dass folglich die Zentralbank den Hauptanteil der Kosten zu übernehmen habe (Reid 1988: 227). Die Einführung eines formalisierten Aufsichtssystems hatte also, gemeinsam mit gestiegenem Wettbewerbsdruck, einen grundlegenden Kulturwandel bewirkt sowie – parado-

xerweise – eine Verringerung der Möglichkeiten der *Bank of England*, der Bankwirtschaft ihren Willen aufzuzwingen.

Das *crisis management* der BoE zog auch Kritik von Seiten des Finanzministeriums auf sich, das sich hinsichtlich der benötigten öffentlichen Mittel für die Rettungsaktion unvollständig informiert fühlte. Als Reaktion wurde eine Kommission eingesetzt, die eventuell notwendige Reformen des Aufsichtssystems untersuchen sollte. Zwar wurde der Vorsitz dem Gouverneur der BoE überlassen, doch sollten mehrere hochrangige Mitglieder des Ministeriums dafür sorgen, dass die Aufsichtspraktiken der Zentralbank gründlich durchleuchtet würden (Lawson 1992: 405ff.). Als Resultat wurde eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen, etwa, dass in Zukunft alle Banken aufsichtsrechtlich gleich behandelt werden sollten; dass Rechnungsprüfungsfirmen direkter in den Aufsichtsprozess eingebunden werden sollten und ihnen direkter Kontakt mit der BoE gestattet werden sollte;⁷ dass falsche Angaben gegenüber der Aufsichtsbehörde in Zukunft strafbewehrt sein sollten und dass die Aufsichtsabteilung der Zentralbank personell aufgestockt werden solle (Committee 1985). Diese Vorschläge wurden von der *Treasury* übernommen, die zudem noch ein *Board of Banking Supervision* (BoBS) innerhalb der Zentralbank schuf, um externe Expertise und unabhängigen Rat für den Gouverneur der Zentralbank in den Aufsichtsprozess zu integrieren. Die Position des Finanzministeriums gegenüber der Zentralbank wurde so gestärkt und die Informalität des Aufsichtssystems weiter reduziert (Hall 1999: 39).

Doch der Änderungsprozess des britischen Bankenaufsichtssystems war damit noch nicht vollendet: Nach der Formalisierung und Kodifizierung des Systems in den 1970er Jahren sowie der Novellierung in den 1980er Jahren brachten die 1990er Jahre zwei prominente Problemfälle, die schließlich den Weg für eine grundlegende institutionelle Veränderung des Systems ebneten, nämlich die Zusammenbrüche der *BCCI* und der *Barings Bank*.

Im Juli 1991 musste die *Bank of England* nach einem Hinweis der Rechnungsprüfungsfirma *Price Waterhouse* die *Bank of Credit and Commerce International* (BCCI) schließen, da in diesem internationalen Bankenkonglomerat mit Hauptsitz London „massive Betrügereien“ festgestellt worden waren. Die Vorwürfe reichten von Geldwäsche bis zur Unterstützung von Drogenhandel und Terrorismus und führten zu unbequemen Fragen hinsichtlich der Aufsichtspraktiken der Zentralbank.⁸ Sowohl der Bericht des von der Regierung eingesetzten Sonderermittlers Lord Bingham als auch derjenige des *Treasury and Civil Service Committee* des Unterhauses fanden erhebliche Mängel auf Seiten der *Bank of England*. Wiederum folgten den Kritikpunkten Reformvorschläge, so etwa eine Erhöhung der Zahl der Vor-Ort-Untersuchungen in Banken; die Schaffung einer Sonderabteilung innerhalb der Bankenaufsichts-Division der BoE für Früherkennung von betrügerischen und kriminellen Bankenpraktiken; eine verbesserte Kommunikation sowohl innerhalb der BoE als auch zwischen dieser und dem Finanzministerium; und schließlich eine Stärkung und bessere Ausstattung des BoBS

⁷ Bis dato hatten Rechnungsprüfer die Aufsichtsbehörde nur mit Zustimmung ihrer Kunden kontaktieren dürfen, was für sie zu Loyalitätskonflikten führen konnte.

⁸ Daneben hatte der BCCI-Skandal auch Folgen auf der Ebene der internationalen Bankenaufsichtspraxis: So wurden neue „Minimalstandards“ in das „Basler Konkordat“ eingeführt, was in der Europäischen Gemeinschaft zur „Post-BCCI-Direktive“ (95/26/EC) führte.

(Bingham 1992: Kapitel 3). Die Aufgabe, die Bankenaufsicht ganz aus der Zentralbank auszugliedern und einer neuen Institution zu übertragen, wurde zwar erwogen, am Ende jedoch nicht vorgeschlagen (ebd.: 181).

Konnte man den Fall BCCI noch als Schurkenbank und Ausnahme betrachten, so war der Schock umso stärker, als die *Bank of England* im Februar 1995 die *Barings Bank* in Konkursverwaltung nehmen musste – verkörperte diese Bank (welche die Königin zu ihren Kunden zählte) doch geradezu die Respektabilität der *City*. Auslöser hierfür war das betrügerische Verhalten eines Derivatenhändlers bei einer Tochtergesellschaft der Bank in Singapur gewesen, der mit Wetten auf die zukünftige Entwicklung des japanischen *Nikkei*-Index enorm hohe Negativpositionen aufgebaut hatte.⁹ Vor dem Kollaps der Bank hatte die BoE noch in traditioneller Manier versucht, ein „Rettungsboot“ zu organisieren, war dabei jedoch gescheitert: Denn angesichts der Art der Derivatkontrakte von *Barings* hätte jede Garantie unbegrenzt sein müssen – etwas, das die Banker der *City* nicht leisten wollten. Eine solche Garantie wollte auch die Zentralbank nicht geben, und als Konsequenz wurde *Barings* nicht – wie JMB zehn Jahre zuvor – von der BoE übernommen, sondern direkt in Konkurs gegeben.

Ein weiteres Mal wurde ein detaillierter Bericht angefordert, diesmal vom *Board of Banking Supervision*, und wieder wurden schwere Fehler des Managements von *Barings*, aber auch substantielle Nachlässigkeit bei der Aufsicht durch die BoE festgestellt (BoBS 1996). Wieder war eine detaillierte Liste von Reformvorschlägen Teil des Berichts, und sie umfasste den Vorschlag, die Aufsichtspraxis der Zentralbank durch eine unabhängige Beratungsfirma durchleuchten und bewerten zu lassen. Diese Bewertung wurde von der Firma *Arthur Andersen* vorgenommen und resultierte in einem weiteren Bericht mit Vorschlägen zur Verbesserung des Aufsichtsprozesses, der u.a. ein formalisierteres und strukturierteres Vorgehen als bis dato vorschlug, das so genannte *RATE*-System. Zudem wurden einige der Aufsichtsschwächen mit Personalproblemen in der Aufsichtsabteilung in Verbindung gebracht: Die Personalfuktuation war dort etwa doppelt so hoch wie in vergleichbaren Ländern, während gleichzeitig das Durchschnittsalter (und damit die Erfahrung) im Schnitt zehn Jahre niedriger lag (Andersen 1996).

Doch neben dem von der Regierung angeforderten Bericht gab es auch dieses Mal wieder einen weiteren von Seiten des *Treasury and Civil Service Committee* des House of Commons, und dieser war weitaus kritischer in seiner Analyse. Der BoE wurde vorgeworfen, Opfer von *regulatory capture* geworden zu sein, weshalb eine in Zukunft größere Distanz zwischen der Zentralbank und den Geschäftsbanken gefordert wurde. Explizit wurde damit gedroht, der BoE die Aufgabe der Bankenaufsicht zu entziehen, wenn der notwendige „kulturelle Wandel“ auf andere Weise nicht zu erreichen sei (Treasury Select Committee 1996: xxxvi). Dass ein solcher Bericht von einem Ausschuss verabschiedet wurde, in dem die regierende Konservative Partei die Mehrheit hatte, zeigt, dass die Parlamentarier nun die Geduld mit dem existierenden System und seinen beständig wiederkehrenden Krisen verloren. Bereits seit einiger Zeit war diskutiert worden, ob die BoE nicht mit der (im Vergleich zu den Zentralbanken an-

⁹ Eine genaue Darstellung des Falles findet sich bei Tickell (2001); die eher technischen Aspekte werden bei Chew (o.J.) dargestellt, die den Wert der Derivatkontrakte zum Zeitpunkt der Insolvenz der Bank auf 27 Milliarden US-Dollar schätzt.

derer Länder) Vielzahl ihrer Aufgaben überfordert sei, die von der Verwaltung des Einlagensicherungssystems und der Bankenaufsicht über die Beratung des Schatzkanzlers in Fragen der Geldpolitik und die Förderung des Finanzplatzes London (neben einigen weiteren Aufgaben) reichte, und ob es nicht Interessenkonflikte zwischen einigen dieser Aufgaben gebe (The Economist 1993).

Trotz dieser Unzufriedenheit blieb es jedoch der neuen Labour-Regierung von 1997 vorbehalten, institutionelle Konsequenzen zu ziehen. Die grundlegende institutionelle Umgestaltung des Aufsichtsbereichs, mit der sie schon kurz nach ihrem Amtsantritt aufwartete, überraschte selbst Insider in diesem Politikfeld völlig.¹⁰ Der Bereich der Bankenaufsicht wurde aus der *Bank of England* ausgegliedert und (gemeinsam mit der Aufsicht über andere Bereiche des Finanzmarktes wie Versicherungs- und Börsenaufsicht) einer neu gegründeten *Financial Services Authority* (FSA) übertragen. Über ein Jahrhundert informeller (und ein Vierteljahrhundert formeller) Bankenaufsicht war damit für die Zentralbank zu Ende – eine Tatsache, die (aufgrund mangelnder vorheriger Konsultation) den Gouverneur der BoE sogar seinen Rücktritt erwägen ließ.¹¹ Obwohl die endgültige gesetzliche Regelung aller Details noch weiterer vier Jahre bedurfte,¹² war das britische Bankenaufsichtssystem damit am Ende des 20. Jahrhunderts institutionell völlig neu gestaltet worden und vereinigte nun die gesamte Finanzaufsicht unter einem Dach und in einem gesetzlichen Rahmen.

3.2 Die Ruhe nach dem Sturm: Schock und regulative Stabilität in der Bundesrepublik

Verglichen mit den zahlreichen Krisenmomenten der britischen Bankenaufsicht in den 1980er und 1990er Jahren war das deutsche Aufsichtssystem in den letzten 30 Jahren durch ein hohes Maß an Stabilität gekennzeichnet. Zu Beginn dieser Periode – unmittelbar nach dem Ende des Systems fester Wechselkurse – war dies jedoch nicht der Fall: Für die Bundesrepublik begann die neue Ära freier Wechselkurse und liberalisierten Währungshandels mit einer Krise, deren Auswirkungen weit über ihre Grenzen zu spüren war, nämlich dem Zusammenbruch der *Herstatt Bank*.

Das Scheitern der *Herstatt Bank* war der schwerwiegendste Bankenzusammenbruch in Deutschland seit der Krise der frühen 1930er Jahre. Damals hatte die Insolvenz der *Danat-Bank* einen *bank run* ausgelöst, der die Regierung dazu zwang, die Verbindlichkeiten der Banken zu garantieren und damit praktisch das Bankensystem zu nationali-

¹⁰ So das Ergebnis von Interviews des Autors bei der FSA und der British Bankers Association im Oktober 1999.

¹¹ Vgl. Financial Times vom 22.5.1997. Die Zentralbank hatte gerade zwei Wochen zuvor Unabhängigkeit in Fragen der Geldpolitik erhalten, so dass die Ausgliederung der Bankenaufsicht in gewisser Hinsicht auch als Balanceakt verstanden werden kann, um die Macht der BoE nicht zu groß werden zu lassen.

¹² Der *Financial Services and Markets Act 2000* trat erst im Dezember 2001 in Kraft, da ausgiebige Konsultationen mit Konsumenten-, Industrie- und Berufsverbänden vorgenommen wurden. Seine maßgeblichen Regelungen, vor allem in institutioneller Hinsicht, wurden jedoch bereits ab Sommer 1997 befolgt, da provisorische Regelungen schon in das Gesetz über die geldpolitische Unabhängigkeit der *Bank of England* eingefügt worden waren.

sieren (Born 1977: 500). Zwar wurden in den darauf folgenden Jahren alle staatlichen Anteile an Banken wieder an den privaten Sektor verkauft, doch wurde gleichzeitig ein umfassendes staatliches Aufsichts- und Regulierungssystem geschaffen, das im *Kreditwesengesetz* (KWG) von 1934 kodifiziert wurde. Es schuf – mit Hilfe und Mitarbeit der Spitzenverbände der drei historisch gewachsenen Säulen des deutschen Bankgewerbes¹³ – kartellartige Strukturen. Die dadurch erzielte Wettbewerbsbeschränkung sollte die Stabilität des Bankensektors erhöhen – eine Strategie, die in ähnlicher Weise auch in anderen Ländern, wie etwa den Vereinigten Staaten, angewandt wurde, um die dort eingetretene Krise des Bankensystems zu lösen. Doch während in den USA die regulativen Wettbewerbsbeschränkungen über Jahrzehnte in Kraft bleiben sollten, wurde der Bankensektor im Nachkriegsdeutschland vergleichsweise rasch wieder liberalisiert – die letzten Zinsvorschriften wurden Mitte der 1960er Jahre aufgehoben (Alsheimer 1997).

Diese Liberalisierung – vom Wirtschaftsministerium gegen Skepsis der Bankenindustrie durchgesetzt¹⁴ – führte jedoch zu einer öffentlichen Debatte über die Sicherheit der Spareinlagen (wie es sie in Deutschland seit dem Ende des 19. Jahrhunderts immer wieder einmal gegeben hatte). Aufgrund dieser Sorgen beauftragte der Bundestag die Regierung, einen Bericht zum Thema Einlagensicherung zu erstellen (Ronge 1979: 98). Bei seiner Vorlage im Jahr 1968 diagnostizierte die Regierung gestiegenen Wettbewerbsdruck zwischen den verschiedenen Sektoren der Bankindustrie und empfahl die Schaffung eines Einlagensicherungssystems. Ein Hauptargument war dabei, dass ohne einen solchen Schutzmechanismus zukünftige Bankenzusammenbrüche wiederum zu Rufen nach Re-Regulierung führen könnten, was die Effizienzgewinne der Liberalisierung gefährden würde.¹⁵ Da sowohl der Sparkassen- als auch der Genossenschaftssektor bereits in den 1930er Jahren ihre eigenen Einlagenschutzsysteme eingeführt hatten, wandten sich diese Empfehlungen hauptsächlich an den privaten Bankensektor. Schon im darauf folgenden Jahr (1969) kündigte dessen Spitzenverband (der *Bundesverband deutscher Banken* oder BdB) die freiwillige Einrichtung eines Schutzsystems an, das individuelle Einlagen bis zu DM 10.000,- pro Person garantieren würde.

Fünf Jahre später, im Jahr 1974, wurde dieses System zum ersten Mal ernsthaft getestet. Die Herstatt Bank (eine relativ kleine Privatbank aus Köln) ging wegen einer fehlgeschlagenen Devisenspekulation in Konkurs. Sie wurde damit – gemeinsam mit der *Franklin National Bank* aus New York – eines der Hauptopfer der geänderten Umstände auf den Weltwährungsmärkten, auf denen drastisch gestiegene Volatilität nicht nur neue Profitchancen, sondern ebensolche Verlustrisiken geschaffen hatten (Kapstein 1994: 31, 39ff.).

13 Dabei handelte es sich um die Spitzenverbände der gewerblichen Banken (Centralverband des Deutschen Banken- und Bankiergewerbes), der Sparkassen (Deutscher Sparkassen- und Giroverband) und der Genossenschaftsbanken (Hauptverband deutscher gewerblicher Genossenschaften).

14 Siehe dazu Landesbank (1983: 195). Es ist wichtig, auf diesen Sachverhalt hinzuweisen, da oft davon ausgegangen wird, Liberalisierung sei das Resultat von Marktdruck. Dies ist jedoch, wie historische Forschung zeigt, oft nicht der Fall. Vielmehr wurde Liberalisierung oft von Seiten der Politik gegen eine Industrie durchgesetzt, die es sich in den stark regulierten und segmentierten Finanzmärkten recht bequem gemacht hatte.

15 Siehe Deutscher Bundestag, Drucksache V/3500 (18.11.1968).

Die Schließung der Herstatt Bank durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen führte – obwohl sie der Größe nach nur Nr. 80 auf dem deutschen Bankenmarkt war – zu einem *bank run*, der ein ernsthaftes Problem für das gesamte deutsche Bankensystem zu werden drohte.¹⁶ Einlagen wurden abgezogen, und nicht nur von privaten Anlegern, sondern auch durch Versicherungsunternehmen und öffentliche Einrichtungen. Das existierende Schutzsystem erwies sich somit als offensichtlich unzureichend (Franke 1998: 297f.) – politisches Eingreifen war gefordert.

Zuvor war ein Versuch der Zentralbank, eine Rettung für die marode Bank zu organisieren, gescheitert – ein klarer Hinweis darauf, dass informelle Koordinationsmethoden in der Bundesrepublik weniger gut funktionierten als zur selben Zeit in Großbritannien. Doch auch innerhalb des formalisierten Aufsichtssystems war die Rolle des Staates relativ schwach, da er von einem ausgeprägten System der Selbstregulierung der Industrie auf Distanz gehalten wurde. Die Hauptaufsichtsbehörde, das *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen* (BAKred) war zu der Zeit eine vergleichsweise kleine Agentur, die mit etwa 200 Mitarbeitern gut 3000 Kreditinstitute zu überwachen hatte. Es ist unmittelbar einleuchtend, dass bei einem solchen Zahlenverhältnis Aufsicht nicht durch Vor-Ort-Inspektionen stattfinden konnte – dazu hätten die Ressourcen nicht gereicht. Stattdessen überwachten die Aufseher die Berichte der Rechnungsprüfer auf Einhaltung der Vorschriften des KWG.¹⁷

Die Krise um die Herstatt Bank führte jedoch zur Politisierung des Themas Bankenaufsicht und öffnete ein *window of opportunity* für eine Änderung des sektoralen Machtverhältnisses zwischen Bankenindustrie und Staat zugunsten einer deutlich stärkeren direkten Rolle für den Staat. Die Regierung ergriff die Initiative mit dem Vorschlag für eine Reform in drei Stufen:

1. Eine rasche Novellierung des KWG solle dem BAKred mehr Rechte einräumen und das Kreditrisiko der Banken durch eine Obergrenze für die Gewährung von Großkrediten senken;
 2. ein umfassendes, vom Staat betriebenes Einlagensicherungssystem solle geschaffen werden;
 3. und eine Expertenkommission solle einen Bericht über „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ anfertigen, in dem Vorschläge zu einer Reform enthalten sein sollten.
- Obwohl es kaum Uneinigkeit gab, dass einige Veränderungen würden stattfinden müssen, hätte eine komplette Umsetzung der Regierungsvorschläge die Abschaffung der freiwilligen Einlagensicherungssysteme des Sparkassen- und Genossenschafts-Sektors bedeutet und darüber hinaus das erfolglose Ende einer fünfzehnjährigen Kampagne des privaten Bankensektors gegen ein staatlich organisiertes Einlagensicherungssystem. Für den letzteren Sektor wurde das Problem besonders akut, da im Gefolge der Herstatt-Krise Einleger begannen, ihre Konten aus diesem Sektor abzuziehen und ihr Geld bei Sparkassen oder Genossenschaftsbanken anzulegen. Somit wurde überdeutlich, dass ein Einlagensicherungssystem einen Wettbewerbsvorteil darstellen konnte. Da das Problem

¹⁶ Die folgende Darstellung stützt sich auf eine detailliertere Analyse des Herstatt-Falles, die der Autor in Busch (2001a) und Busch (2003) vorgelegt hat.

¹⁷ Im Fall der Sparkassen und Genossenschaftsbanken konnte das BAKred auch auf die Arbeit der Revisionsorganisationen der jeweiligen Spitzenverbände zurückgreifen, denen alle Mitgliedsinstitute ihre Jahresabschlüsse vorzulegen hatten. Siehe hierzu Schneider (1978: 42ff.).

der Liquiditätsversorgung in einer Bankenkrise durch die Gründung eines Spezialinstituts (unter Führung der Bundesbank) weitgehend gelöst erschien,¹⁸ blieb das Thema Einlagensicherung als zu lösendes Hauptproblem.

Angesichts der Tatsache, dass Geschäftsbanken miteinander in Wettbewerb stehen, andererseits aber beim Betrieb eines Einlagensicherungssystems miteinander kooperieren mussten, war dies ein heikles Problem, denn neben den technischen Details mussten *moral hazard*- und *free rider*-Verhalten vermieden werden. Doch nach umfassenden Verhandlungen, die sowohl innerhalb des Geschäftsbankensektors als auch zwischen den drei Bankensektoren stattfanden, konnten sich die privatwirtschaftlichen Banken auf ein Modell einigen. Das vorgesehene Modell hatte gegenüber dem Regierungsvorschlag den Vorteil, ein höheres Schutzniveau für die Anleger zu bieten, und es würde zudem in der Verwaltung des sektoralen Spitzenverbandes BdB bleiben. Wenn ein solches System schon unausweichlich war – das machte der Vorschlag klar –, dann würden die privaten Banken ihre Bücher lieber ihrem Spitzenverband offen legen als dem Staat.

Der BdB erreichte in Verhandlungen mit der Regierung eine Annahme dieses Vorschlages, worauf diese ihr eigenes Modell zurückzog. Die Regierung wies darauf hin, dass der erreichte Kompromiss das weltweit höchste Schutzniveau für Einleger bieten werde und für die Regierung keinerlei Kosten verursachen würde.¹⁹ Im Rückblick gibt es sogar Anhaltspunkte dafür, dass die Regierung sich bei ihrem ursprünglichen Vorschlag taktisch verhalten hatte, um die Kompromissfreudigkeit des privaten Bankensektors zu erhöhen, erwies sich dieser doch als weitaus entgegenkommender als Beobachter ursprünglich erwartet hatten (Knapp 1976: 876). Da das Hauptziel nun erreicht war, war das zweite „Drohinstrument“ der Regierung, die *Studienkommission Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft*, nun nicht mehr von großer Bedeutung. Ursprünglich hatte die Bankenindustrie gefürchtet, eine solche Kommission könne mit Kritikern des existierenden Bankensystems besetzt werden und weitreichende Reformvorschläge, eventuell sogar für eine Sozialisierung des Bankensystems, machen.²⁰ Nachdem nun aber ein Kompromiss erreicht worden war, wurde der Kommissionsbericht um zwei Jahre verzögert. Als er schließlich vorgelegt wurde, enthielt er lediglich kleinere Reformvorschläge, und selbst diese wurden nicht umgesetzt.²¹

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich das Ausmaß an *policy change* als Folge der Herstatt-Krise in Grenzen hielt. Die Gelegenheit zur grundsätzlichen Veränderung des sektoralen Machtverhältnisses zwischen Industrie und Staat wurde nicht genutzt. Von Seiten des Staates scheint es sich dabei um eine bewusste Entscheidung zugunsten eines Kompromisses mit der Bankindustrie und gegen die Durchsetzung der eigenen Dominanz gehandelt zu haben.²² Verglichen mit dem britischen Fall fand in den

¹⁸ Zur *Liquiditäts-Konsortialbank* siehe Wagner (1976: 99f.).

¹⁹ Siehe Finanzminister Apel in: Deutscher Bundestag, Stenografische Berichte, 7/176. Sitzung, 5. Juni 1975, S. 12357f.

²⁰ Da damals sowohl auf der politischen Linken als auch unter liberalen Ökonomen Kritik an der existierenden „Macht der Banken“ weit verbreitet war, erschienen diese Befürchtungen durchaus realistisch. Siehe Busch (2003: Kapitel 5.2.2).

²¹ Ein bleibendes Verdienst des Berichtes war jedoch die Sammlung einer Menge aussagekräftiger Statistiken über das deutsche Bankensystem. Siehe Studienkommission (1979).

²² Dieses Verhalten mag gefördert worden sein durch die Unsicherheit, ob ein solcher Durchset-

1970er Jahren in der Bundesrepublik mit Sicherheit weniger Wandel im Bereich der Bankenaufsicht statt, handelte es sich doch hier eher um eine graduelle Anpassung des Systems als um weitreichenden Wandel desselben, wie das mit der erstmaligen Einführung eines formellen Bankenaufsichtssystems dort der Fall gewesen war. Diese Anpassung erwies sich auch in den 1980er und 1990er Jahren als stabil: Zwar gab es für einige Kleinbanken Probleme, doch wurde das System nicht mehr durch prominente Banken Krisen oder -zusammenbrüche auf die Probe gestellt. Es kam nicht zu Einlagenverlusten, und es musste von staatlicher Seite kein Geld zur Rettung in Schieflage geratener oder zusammengebrochener Banken zur Verfügung gestellt werden. Angesichts sowohl der substanziellen Veränderungen in der Finanzindustrie in diesem Zeitraum als auch der Probleme, die die Bankensektoren in ähnlichen Ländern während dieser Periode hatten,²³ muss dies als erheblicher Politikerfolg gewertet werden. Hinsichtlich der Stabilität des Bankensystems funktionierte das deutsche System also sehr gut – im Gegensatz zum britischen, das mit seinen wiederholten Krisenfällen (bei denen es sich jedoch stets um Einzelfälle, nie um eine systemische Krise handelte) in dieser Hinsicht als deutlich weniger erfolgreich eingestuft werden muss (s.o.).

4. Politikwandel, Institutionen, Diskurs und das fehlende Leitmodell

Wie können die Unterschiede und Ähnlichkeiten in den beiden vorgestellten Fallstudien erklärt werden? Diese Frage steht im Mittelpunkt des folgenden Abschnittes, in dem nacheinander auf das Ausmaß an Politikwandel, die Wichtigkeit institutioneller Unterschiede und die Rolle des politischen Diskurses eingegangen werden soll.

4.1 Politikwandel

Stellt man das Ausmaß an Politikwandel – d.h. die Reaktionen und Anpassungsleistungen des Aufsichtssystems im Hinblick auf die Herausforderungen durch sich wandelnde Märkte – in den Mittelpunkt der Betrachtung, so findet man in den beiden vorgelegten Fallstudien eine je eigene Mischung von Stabilität und Wandel. Folgt man Peter Halls (1993) Terminologie, so finden wir sowohl im Fall der Bundesrepublik als auch Großbritanniens Wandel der ersten und der zweiten Ordnung, jedoch keine revolutionären Änderungen dritter Ordnung. Mit anderen Worten: In beiden Fällen gab es Wandel hinsichtlich der Zielsetzung existierender Politikinstrumente, und es kam auch zu Änderungen beim Gebrauch von Politikinstrumenten, aber in keinem der beiden Länder kam es während des Untersuchungszeitraums von Mitte der 1970er Jahre bis zum Ende der 1990er Jahre zu einem radikalen Wechsel des Leitbildes der Politik in

zungsversuch Erfolgschancen gehabt hätte. Denn von Seiten des Justizministeriums waren regierungsintern Zweifel angemeldet worden, ob die ursprünglichen Vorschläge überhaupt verfassungskonform seien (Bundesbank 1992: 31f.). Ihre Implementierbarkeit wäre daher zeitaufwendig und kostenträchtig gewesen und mit zweifelhaften Erfolgsaussichten befrachtet, ein Faktum, das mit Sicherheit die strategische Entscheidung der Regierung beeinflusst hat.

²³ Siehe etwa die Studien über die Probleme in den USA (FDIC 1997), Frankreich (Coleman 2001), Spanien (Perez 2001) oder Schweden (Tranoy 2001).

diesem Sektor. Am ehesten von einem Leitbildwechsel sprechen kann man in Großbritannien unmittelbar vor 1973, als die Gesetzgebung zu „Competition and Credit Control“ das System von Kreditallokation als Instrument der Geldpolitik aufgab.²⁴ Durch diese Politikänderung schwenkte die britische Regierung um auf einen liberalen wirtschaftspolitischen Pfad, dem viele andere europäische Länder erst weit später folgten.²⁵

Politikwandel der ersten und zweiten Ordnung finden wir in der Bundesrepublik nur in der Krise im Jahr 1974/75, während es in Großbritannien mehrere Anpassungsrunden für das neu eingeführte System formeller Bankenaufsicht gab – nämlich 1984/85, 1991/92 und 1995–97. Im deutschen Fall öffnete sich durch die Herstatt-Krise ein „problem window“ (Kingdon 1995: 173ff.) für politische Intervention, das zu einem sektoralen Leitbildwechsel oder Wandel dritter Ordnung hätte führen können, mit einer Übernahme des gesamten Aufsichts- und Einlagensicherungssystems in staatliche Verantwortung. Wie die Fallstudie jedoch zeigt, nutzte der deutsche Staat diese Gelegenheit vor allem zur Drohung, da er letztlich nicht an der Übernahme dieser Verantwortung interessiert war – aus einer Reihe von Gründen. Im britischen Fall hingegen gab es anstelle eines regulatorischen „Urknalls“ eine Reihe von partiellen Umsteuerungen über einen Zeitraum von 25 Jahren. Dabei zeigen sich die substanziellsten Veränderungen zu Beginn und zum Ende dieser Zeitperiode: zum einen die grundsätzliche Einführung eines formalisierten Bankenaufsichtssystems, zum anderen die unlängst erfolgte vollständige institutionelle Umgestaltung durch die Schaffung der *Financial Services Authority*, die alle Aufsichtsaufgaben der *Bank of England* übernahm.

4.2 Institutionelle Stabilität

Will man die Unterschiede in der Handhabung relativ ähnlicher Herausforderungen durch die zwei Staaten verstehen, so bieten die institutionellen Unterschiede im Politikbereich Bankenregulierung und ihre Stabilität einen guten Ansatzpunkt.

Im britischen Fall stößt man hier auf eine hochkonzentrierte Bankenindustrie – sowohl in geographischer Hinsicht als auch im Blick auf die Zahl der Banken. Während der Finanzsektor als ganzer durch eine fragmentierte Interessengruppenstruktur gekennzeichnet ist (Coleman 1996: 50ff., 248f.), trifft dies nicht für den kommerziellen Bankensektor zu, in dem die *British Bankers Association* (BBA) eine zentrale Rolle spielt. Hinsichtlich des *policy making* ist diese Rolle jedoch nicht sehr stark, da hier die einzelnen Großbanken wichtigere Ansprechpartner für den Staat sind und mehr Ein-

²⁴ Eine detaillierte Schilderung dieser Politikepisode findet sich in der Studie von Maximilian Hall (1983: Kapitel 1 und 2).

²⁵ Es muss jedoch angemerkt werden, dass das Ergebnis eines moderaten Politikwandels hier zu einem guten Teil ein Ergebnis der Fallauswahl ist. Wären Länder ausgewählt worden, die zu Beginn der 1970er Jahre weitaus weniger ‚liberal‘ waren, wäre auch der folgende Politikwandel größer ausgefallen und hätte sich durchaus als Leitbildwechsel (von einem primär isolierten, staatlich betriebenen hin zu einem international ausgerichteten, marktgeleiteten System) qualifizieren können. Detailliertere Studien solcher Fälle (sowie der ihnen zugrunde liegenden Motive und der durch sie ausgelösten Probleme) bieten z.B. für Schweden Tranoy (2001) und für Spanien Perez (2001).

fluss haben als die Verbände.²⁶ Auf der staatlichen Seite ist die Aufsichtskompetenz ebenfalls konzentriert, und zwar (für den überwiegenden Teil des hier betrachteten Zeitraums) in der *Bank of England* mit ihrer charakteristischen Zwitterrolle zwischen Markt und Staat. Da die Bank auch für die Geldpolitik zuständig ist, operierte sie in einem potenziell hochpolitisierten Umfeld und unter dem wachsamen Auge der *Treasury*, des mächtigsten britischen Ministeriums. Als Kodifizierung und Formalisierung der Aufsicht die „soziale Macht“ und den Einfluss der Bank in der *City* reduzierten, gelang es ihr nicht, diesen Verlust auf anderem Wege auszugleichen. Es gab keine institutionalisierte Kooperation zwischen Staat und Industrie, und die daraus resultierende Präferenz für *Ad-hoc*-Regelungen im Fall von Problemen passte den Großbanken gut, ließ es ihnen doch ein höchstmögliches Maß an Flexibilität. Das *policy making* war demzufolge primär reaktiv und wurde jeweils nur im Krisen- oder Problemfall aktiviert. Diese Krisen waren zwar im umfassenden internationalen Vergleich von eher geringerem Ausmaß, doch sind sie durchaus als signifikant einzustufen.²⁷ Auf die beschlossenen Reformen hat ein relativ schwaches Parlament nur wenig inhaltlichen Einfluss, und die Bankenindustrie war mit dem Verfahren ebenfalls zufrieden: „Our philosophy is that it is the role of the government to decide how it wants to regulate, and then the role of industry is to respond to that.“²⁸ Politikformulierung und Initiative zum Politikwechsel lagen somit beinahe ausschließlich in den Händen der Regierung, ohne dass weitere Akteure darauf viel Einfluss gehabt hätten – mit der gelegentlichen Ausnahme der *Bank of England*. Der „Flickencharakter“ der Änderungen in der britischen Bankenaufsichtspolitik, die jeweils nur wenige Jahre hielten, kann durch diese Arrangements weitgehend erklärt werden.

Im bundesdeutschen Fall gibt es zwar ein zwischen drei Sektoren fragmentiertes Bankensystem, doch reduziert ein System hoch organisierter Spitzenverbände die Zahl der Akteure im Politikfeld auf eine handhabbare Zahl. Trotz scharfer Konkurrenz zwischen den drei Bankensektoren (Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Geschäftsbanken) ist Kooperation zwischen den sektoralen Verbänden Tradition – wie auch die Kooperation mit der staatlichen Aufsichtsbehörde. Sie geht so weit, dass die Spitzenverbände dem Staat einen signifikanten Teil der Aufsichtsarbeit abnehmen, eine Aufgabe, für die sie vom Ressourcenstandpunkt aus durchaus gerüstet sind.²⁹ Im Gegenzug spielen die Spitzenverbände auch eine wichtige Aufgabe bei der Politikformulierung, und es gibt ein hohes Maß an regelmäßigen Kontakten zwischen Staat und Industrie. Bevor es zu regulativen Änderungen durch den Staat kommen kann, verlangt das Kreditwesengesetz eine Konsultation mit den Spitzenverbänden. In einem solchen System kann auf eine ressourcenstarke staatliche Aufsichtsbehörde weitgehend verzichtet werden, da ein großer Teil der Arbeit durch „private interest government“ (Streeck/Schmitter 1985) geleistet wird – wie zum Beispiel der Betrieb der Einlagensicherungsfonds, die privatwirtschaftlich betrieben werden. Die institutionelle Konfiguration ist im deut-

26 Interview Bank of England vom 13.10.1999.

27 Ob die Reformen von 1997, die die FSA etablierten, langfristig zu einem Abweichen von diesem Pfad führen, wird sich erst in einigen Jahren mit Bestimmtheit sagen lassen.

28 Interview BBA vom 6.10.1999.

29 Der BdB verfügt zum Beispiel allein in seiner Zentrale über mehr als 70 Mitarbeiter (Interview BdB vom 3.2.2000).

schen Fall also deutlich unterschieden vom britischen Fall: Die Kombination umfassender Konsultationen zwischen Staat und Industrie mit einer unterentwickelten Fähigkeit des Staates zur zwangsweisen Durchsetzung von Lösungen führte zu einer Verhandlungslösung, die, einmal gefunden, von langer Dauer war und zu sehr positiven Politikergebnissen (hinsichtlich Bankenkrisen und -zusammenbrüchen) führte.

Zusammenfassend lässt sich für diesen Abschnitt festhalten, dass die institutionellen Konfigurationen im Bereich Bankenaufsichtspolitik zwar zwischen beiden Ländern erheblich differieren – was zu einem guten Teil die Unterschiede in Politikdynamik und -ergebnissen erklären kann –, sie aber in beiden Fällen ein hohes Maß an Stabilität über die Zeit aufweisen.

4.3 Politikdiskurs

Wenn nun institutionelle Unterschiede die beobachtete Verschiedenheit der Fallstudien weitgehend erklären können, so stellt sich die Frage, ob für den Politikdiskurs als erklärende Variable überhaupt noch viel Platz bleibt. Zu Beginn des Artikels war die Vermutung geäußert worden, dass diskursive Elemente in dem hier betrachteten Politikbereich von großem Einfluss sein würden, da er im Untersuchungszeitraum zu einem besonders hohen Maß durch Unsicherheit gekennzeichnet war. Spielte der Politikdiskurs also wirklich nur eine untergeordnete Rolle, und wenn ja, wie können wir das erklären? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts.

Vergleicht man die Art, in der sich der Politikdiskurs in den beiden Fallstudien vollzieht, so kann man Unterschiede feststellen, die die Hypothesen des Modells von Vivien Schmidt (2002) unterstützen. Im Multi-Akteur-System der Bundesrepublik dominiert in der Tat der „koordinierende“ Aspekt des Politikdiskurses – im Rahmen der Verhandlungen zwischen den politikfeld-relevanten Akteuren.³⁰ Eine „kommunikative“, um die legitimierende Zustimmung der Öffentlichkeit werbende Dimension ist indessen kaum festzustellen.³¹ Im Einzel-Akteur-System Großbritanniens ist hingegen der „koordinierende“ Diskurs weitgehend nicht vorhanden – allerdings auch nicht notwendig, da ja die Zentralregierung die von ihr bevorzugten Lösungen ohne die Notwendigkeit von Verhandlungen durchsetzen kann. Die „kommunikative“ Dimension des Politikdiskurses, die nach Modell-Hypothese in diesem Fall dominieren sollte, ist jedoch ebenfalls kaum vorhanden – sieht man von den wiederholten Berichten von Sonderermittlern und Parlamentskommissionen nach Krisen ab. Eine umfangreiche öffentliche Debatte über die Ziele der sektoralen Politik konstituieren sie jedenfalls nicht.

Ein Grund dafür mag in der Natur von Bankenaufsichtspolitik liegen – nämlich dem hochgradig technischen Charakter des Politikfeldes, das im Allgemeinen als ein Bereich von „low politics“ (Moran 2002) betrachtet wird, in dem wenig Politisierung

30 Die Zahl der Akteure im bundesrepublikanischen politischen System ist in diesem speziellen Fall etwas verringert, da die Gesetzgebung hier ausschließlich Sache des Bundes ist. Folglich ist der Bundesrat hier ohne signifikanten Einfluss.

31 Hier könnte man höchstens von einer Reservefunktion der *Studienkommission Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft* im Fall einer Nicht-Einigung ausgehen – doch das muss Spekulation bleiben.

und erregte öffentliche Debatte stattfinden. Dies kann sich natürlich ändern, wenn offenkundiges Scheitern das Thema auf die politische Tagesordnung katapultiert – obwohl selbst in solchen Fällen Politisierung nicht unausweichlich ist (Busch 2001b): die Fälle Frankreichs, Spaniens, Schwedens und der Vereinigten Staaten zeigen, dass selbst erhebliche Kosten für die öffentlichen Haushalte zur Rettung zusammenbrechender Banken oder Bankensysteme ohne substanzielle politische Konsequenzen bleiben können.³²

Aber ein hohes Maß an Technizität und ein geringer „Unterhaltungswert“ werden wohl alleine die untergeordnete Rolle, die der Politikdiskurs hier gespielt hat, nicht erklären können. Schließlich sind beide Faktoren bei einer Reihe von Politikfeldern, in denen ein substanzieller Einfluss von diskursiven Elementen und *policy ideas* nachgewiesen worden ist, sehr ähnlich – etwa im Fall der Geldpolitik und speziell der Europäischen Währungsunion (Haas 1992; Dyson/Featherstone 1999: 28–33). Warum, so stellt sich die Frage, bildete sich eine „epistemic community“, gegründet auf diskursiven und ideellen Faktoren wie Wissen und geteilten Überzeugungen, im letzteren Fall (mit erheblichem Einfluss auf die Politikergebnisse), nicht aber im Fall der Bankenaufsichtspolitik?

Den Hauptgrund hierfür kann man wohl am ehesten im Fehlen eines „Leitmodells“ finden – sowohl in empirischer als auch in ideell-intellektueller Hinsicht. Dies wird deutlich, wenn man beide Aspekte betrachtet und mit dem Fall der Geldpolitik und der Europäischen Währungsunion (EWU) vergleicht.

In empirischer Hinsicht war das Leitbild für die Institutionalisierung der EWU (basierend auf einer unabhängigen Zentralbank, die ein vorrangiges Ziel von Preisstabilität verfolgt) informiert und beeinflusst durch die Erfolge derjenigen OECD-Länder, die unter widrigen Umständen in den 1970er und 1980er Jahren eine „Preisstabilitätspolitik“ verfolgt hatten. Innerhalb Europas waren das vor allem die Bundesrepublik und die Schweiz, außerhalb Japan und die USA. Alle diese Länder hatten unabhängige Zentralbanken, und systematisch international vergleichende empirische Forschungen wiesen einen engen und stabilen Zusammenhang zwischen dem Grad der Unabhängigkeit einerseits und der Höhe der Inflationsrate andererseits nach (Alesina/Summers 1993; Busch 1995). Im Politikfeld Bankenaufsicht konnte bisher ein ähnlicher empirischer Zusammenhang nicht nachgewiesen werden: Zwar ist dieses Feld weitaus weniger intensiv erforscht, doch vermögen die existierenden Studien keine klare Verbindung zwischen institutionellen Merkmalen der Aufsichtssysteme und Leistungsparametern wie etwa der Inzidenz von Bankenzusammenbrüchen oder systemischen Krisen herzustellen (Barth/Nolle/Rice 1997; Busch 2001b).

Hinsichtlich der intellektuellen Grundlagen einer Verbindung zwischen institutionellen Merkmalen und Politikergebnissen gibt es eine ähnliche Diskrepanz zwischen den beiden Politikbereichen. Während im Bereich der Geldpolitik ganze volkswirtschaftliche Bibliotheken gefüllt worden sind mit dem Schrifttum, das unabhängige Zentralbanken und ihr überlegenes Leistungsprofil theoretisch rechtfertigt³³ (und dieses heute die Orthodoxie der monetären Ökonomik darstellt), sind die theoretischen Mo-

32 Siehe dazu die respektiven Fallstudien von Coleman (2001), Perez (2001), Tranoy (2001) und Busch (2003: Kapitel 4).

33 Siehe als Ausgangspunkt etwa Kydland/Prescott (1977) oder Walsh (1995).

delle im Bereich der Bankenaufsicht weitaus weniger entwickelt. Hinzu kommt, dass die relevanten Politikakteure in erheblicher Weise uneins darüber sind, welche institutionellen Eigenschaften in einem Aufsichtssystem wünschenswert sind: Während die *Bank of England* und die *Financial Services Authority* in Großbritannien etwa die Vorteile einer Trennung der Verantwortung für Geldpolitik und Bankenaufsicht betonen,³⁴ verteidigt die *Federal Reserve* in den Vereinigten Staaten – die an der Aufrechterhaltung ihrer starken Involvierung in die Bankenaufsicht interessiert ist – die Synergien, die sich aus ihrer doppelten Aufgabestellung ergeben.³⁵

Sowohl empirisch als auch theoretisch, so können wir diesen Abschnitt beschließen, deutet im Bereich Bankenaufsicht wenig auf ein Modell, das als gemeinsamer Referenzpunkt oder Fokus für den Politikdiskurs hätte dienen können. Die Beratungsfirma *Arthur Andersen* fasste das in ihrem diesbezüglichen Bericht an die *Bank of England* in folgende Worte: „There is no overall model which can be considered ‚best practice‘“ (Andersen 1996: 5). Ohne ein solches Vorbild, das als „focal point“ (Garrett/Weingast 1993; Busch 1999) hätte dienen können, war die Palette der möglichen institutionellen Lösungen für das Problem der Bankenaufsicht zu groß. Im Angesicht der Unsicherheitsbedingungen, unter denen Staaten somit handelten, kam es nicht zu einer institutionellen Konvergenz auf ein gemeinsames Modell, sondern vielmehr zur Weiterverfolgung des einmal eingeschlagenen, national spezifischen Pfades, auf dem die Haupteinflussgrößen die eigenen Erfahrungen aus der Vergangenheit und die spezifischen Probleme der jeweiligen Gegenwart waren.

5. Schluss

Trotz eines in den letzten Jahrzehnten beständig ansteigenden Levels der Integration auf dem Weltmarkt (und insbesondere in der Sphäre der Finanzmärkte) und trotz der sich im Untersuchungszeitraum beschleunigenden europäischen Integration ist es bisher nicht zu einer Konvergenz nationaler Finanzsysteme gekommen. In den Worten zweier Ökonomen, die eine detaillierte Studie zu diesem Themenbereich vorgelegt haben: „National financial systems in the EU remain distinct“ (Story/Walter 1997: 315).

Dasselbe kann man im Untersuchungszeitraum über die respektiven nationalen Aufsichtssysteme sagen. In Bezug auf den regulativen Inhalt gibt es kein „level playing field“, weil EU-Direktiven erheblichen Spielraum für nationale Implementationsstrategien lassen und unterschiedliche „opt-out“-Klauseln (gemeinsam mit den Effekten nationaler Steuersysteme) zu divergenten Ergebnissen führen (Molyneux 1996: 259–264). Hinsichtlich der Dimensionen *polity* und *politics* kann dieses Argument sogar noch verstärkt vorgebracht werden, wie weiter oben in den Fallstudien dargelegt wurde: Sowohl nationale Institutionen als auch nationale politische Prozesse weisen ein erhebliches Maß an Stabilität und Widerstandsfähigkeit gegenüber Wandel auf, weshalb es nicht zu einheitlichen Lösungen, selbst innerhalb der Europäischen Union, kommt. Diese Tatsache wird häufig übersehen von solchen Darstellungen der Politik auf der europäi-

³⁴ Es muss allerdings gesagt werden, dass die *Bank of England* diese Vorteile erst nach den Reformen von 1997 zu entdecken vermochte ...

³⁵ Siehe z.B. Peek/Rosengren/Tootell (1999).

schen Ebene, die ausschließlich eine „top-down“-Perspektive einnehmen und Handeln und Direktiven auf der supranationalen Ebene auf ihre Implementierung hin analysieren. Die „bottom-up“-Perspektive dieses Beitrages zeigt jedoch, dass die Geschehnisse auf der nationalen Ebene zu einem erheblichen Teil bestimmt werden durch das, was im nationalen System geschieht, und nicht durch Druck „von oben“.³⁶

Ebenso wie für die Institutionen gilt dieses Argument für die Politikdiskurse. Hier gibt es keineswegs einen gemeinsamen „Master-Diskurs“ über alle Länder hinweg – etwa pauschal in Richtung Deregulierung –, vielmehr unterscheiden sich die Foci der Politikdiskurse erheblich zwischen den Ländern – sofern solche Diskurse überhaupt in nennenswertem Maße stattfanden. In Großbritannien und der Bundesrepublik, so war weiter oben argumentiert worden, war die Politisierung des Themas Bankenaufsicht generell gering. In den Ländern, wo es eine ausgeprägtere Politisierung gab, finden wir jedoch ebenfalls, dass diese eine national spezifische Form annehmen:³⁷ In der Schweiz prägte etwa das Thema Geldwäsche die Debatte in diesem Politikbereich in verschiedenen Formen über praktisch den gesamten hier betrachteten Untersuchungsraum, vom „Chiasso“-Skandal der 1970er Jahre über die „Fluchtgelder“ verschiedener Diktatoren in den 1980er Jahren bis zur Debatte über die Gelder von Nazi-Opfern in den 1990er Jahren. Und in den Vereinigten Staaten standen die andauernden Debatten über die Reform des Bankenaufsichtssystems über die Zeit in einem klaren Verhältnis zu generellen nationalen Debatten wie der über den „American decline“ in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren.

Anders als man angesichts wachsender Integration der Finanzmärkte in den letzten Jahrzehnten annehmen konnte, hat diese Entwicklung also nicht zu gestiegenem *policy transfer* und einer Nachahmung anderswo gefundener Lösungen aus funktionellen Gründen geführt. Vielmehr haben die nationalen Muster sich in institutioneller Hinsicht, im Blick auf die Aushandlungsprozesse sowie das *policy making* als bemerkenswert stabil erwiesen. Gemeinsam mit den länderspezifischen Ereignissen haben diese Faktoren großenteils die Politikentwicklung in den verschiedenen Staaten bestimmt. Sie haben somit wie nationale Filter gewirkt und den Einfluss von Globalisierung und europäischer Integration begrenzt.

Wie passen diese Befunde zu den Ergebnissen aus anderer Forschung in diesem Bereich? Bezogen auf die Bankenaufsichtspolitik unterstützen sie die Ergebnisse, die William Coleman vor einem Jahrzehnt vorgelegt hat. In einem Vergleich von fünf Ländern in Europa und Nordamerika war er zu dem Schluss gekommen, dass es bemer-

³⁶ Ein jüngeres Beispiel hierfür wären die institutionellen Änderungen in der Bundesrepublik, wo im Jahr 2002 die Aufsichtsbehörden für Banken, Versicherungen und Wertpapiere unter einem Dach zusammengefasst wurden – was im Falle der Bankenaufsicht die erste institutionelle Änderungen nach mehr als vier Jahrzehnten darstellte. Während diese Veränderungen auf den ersten Blick die britische Reform hin zur *FSA* als „single regulator“ für alle Finanzdienstleistungen zu kopieren scheint, zeigt eine genauere Analyse, dass der Anstoß hierzu nicht primär von der europäischen oder internationalen Integration ausging, sondern die Bundesbank die treibende Kraft war: Nach der Einführung der EWU war sie ihrer geldpolitischen Hauptaufgabe verlustig gegangen und versuchte nun, sich mit der Bankenaufsicht ein neues Betätigungsfeld zu schaffen – allerdings, wie das Ergebnis zeigt, ohne durchschlagenden Erfolg.

³⁷ Eine ausführlichere Darlegung der hier vorgenommenen Argumentation findet sich in Busch (2003: Kapitel 4 und 7).

kenswert wenig Konvergenz zwischen den verschiedenen Systemen und der Art, wie sie ihre Politik entwickelten und durchführten, gebe, und dass keiner der Mechanismen aus der *policy transfer*-Literatur in erheblichem Maße zum Tragen gekommen sei (Coleman 1994: 292). In allgemeinerer Hinsicht – und in Bezug auf den Einfluss von Globalisierung auf die Staatstätigkeit – unterstützen die hier vorgelegten Befunde diejenige Literatur, die in jüngerer Zeit die Wichtigkeit nationaler Institutionen betont hat und eine stärkere Berücksichtigung ihrer Rolle in der Forschung gefordert hat (vgl. etwa Weiss 2003). Und auch im Hinblick auf die Folgen der europäischen Integration sind unsere Ergebnisse anschlussfähig, haben doch jüngere Forschungsergebnisse gezeigt, dass nationale Institutionen und Akteure einen erheblichen Einfluss darauf haben, wie sich europäische Integration im nationalen Kontext niederschlägt (z.B. Hix/Goetz 2000: 20). Zudem haben sich – im Gegensatz zu vielen Erwartungen – nationale Regierungs- und Verwaltungssysteme als ausgesprochen widerstandsfähig gegenüber Mechanismen wie „coercion“, „imitation“, „adjustment“ und „poly-diffusion“ gezeigt, von denen man annahm, dass sie in der EU eine starke Wirkung entfalten würden (Page 2003).

Ob eine vergleichende Studie über „policy convergence in banking“ (so der Titel von Coleman 1994) in einem weiteren Jahrzehnt wiederum zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen wird, kann man heute jedoch nicht voraussagen, denn es gibt derzeit zumindest zwei Prozesse, die die sektorale Politikdynamik ändern könnten. Auf der internationalen Ebene ist dies der Prozess der Verhandlungen um ein „Basel II“-Abkommen über die Eigenkapitalquoten von Banken, der 1999 gestartet wurde.³⁸ Doch selbst nach vier Jahren intensiver Verhandlungen sind noch eine ganze Reihe von Themen zwischen den Teilnehmern heftig umstritten (The Economist 2003). Endgültig wird man diesen Prozess jedoch erst nach seinem Abschluss anhand des dann getroffenen Abkommens bewerten können – wobei der Zeitpunkt zur Zeit, da dies geschrieben wird (Dezember 2003), immer weiter in die Zukunft zu rücken scheint.³⁹

Auf der europäischen Ebene wird ein solches Abkommen natürlich die Entscheidungen der *policy makers* beeinflussen, doch der potenziell stärkere Einfluss geht von der Einführung der gemeinsamen Währung, des Euro, aus. Eine Folge, so kann man spekulieren, könnte ein wachsender Druck in Richtung auf eine Koordination der nationalen Bankenaufsichtssysteme sein, was wiederum zu einem größeren Einfluss der europäischen Ebene in diesem Bereich führen könnte. Sollte dies der Fall sein, werden allerdings nicht nur praktische Erwägungen eine Rolle spielen – vielmehr geht es auch um politische Vor- und Nachteile gehen. In der Tat gibt es hier unterschiedliche Absichten, wie man Medienberichten entnehmen kann: Während es einigen Teilnehmern vor allem darum geht, ihr eigenes Aufsichtssystem auf die europäische Ebene zu kopieren (wo es als Vorbild und Referenzgröße dienen würde), wollen andere den Pro-

38 Übrigens ist allein die Tatsache, dass es überhaupt zum Start dieser Verhandlungen kam, ein deutlicher Hinweis auf die bis dahin bestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Finanz- und Aufsichtssystemen – denn im Fall weitgehender Konvergenz wäre ein solcher Prozess ja überflüssig.

39 Zur Zeit ist der Abschluss des Abkommens für Mitte 2004 und sein Inkrafttreten für Ende 2006 geplant. Siehe <http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm> (19.12.2003). Ein Jahr zuvor war der Abschluss für Herbst 2003 vorgesehen.

zess dazu nutzen, die Macht der Zentralbanken zu beschränken, und wiederum anderen geht es hauptsächlich darum, dass ihr Land Sitz einer entsprechenden zukünftigen europäischen Aufsichtsbehörde wird.⁴⁰

Literatur

- Alesina, Alberto/Summers, Lawrence H.*, 1993: Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence, in: *Journal of Money, Credit and Banking* 25, 151–162.
- Alsheimer, Constantin*, 1997: Die Entwicklung des Kreditwesengesetzes, in: *Die Bank* 1, 27–31.
- Arthur Andersen & Co.*, 1996: Findings and Recommendations of the Review of Supervision and Surveillance. London: Arthur Andersen & Co.
- Barth, James R./Nolle, Daniel E./Rice, Tara N.*, 1997: Commercial Banking Structure, Regulation, and Performance: An International Comparison, Bd. 97–6 der Reihe Economics Working Papers. Washington D.C.: Office of the Comptroller of the Currency.
- Bingham, Lord Justice*, 1992: Inquiry into the Supervision of The Bank of Credit and Commerce International. London: HMSO.
- Board of Banking Supervision*, 1996: Report of the Board of Banking Supervision Inquiry into the Circumstances of the collapse of Barings. London: HMSO.
- Born, Karl Erich*, 1977: Geld und Banken im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart: Kröner.
- Bovens, Mark/t Hart, Paull/Peters, B. Guy*, 2001a: Analysing Governance Success and Failure in Six European States, in: *Bovens, Mark/t Hart, Paull/Peters, B. Guy* (Hrsg.), Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 12–29.
- Bovens, Mark/t Hart, Paull/Peters, B. Guy* (Hrsg.), 2001b: Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar.
- Boyer, Robert/Drache, Daniel* (Hrsg.), 1996: States Against Markets. The Limits of Globalization. London/New York: Routledge.
- Braun, Dietmar/Busch, Andreas* (Hrsg.), 1999: Public Policy and Political Ideas. Aldershot: Edward Elgar.
- Busch, Andreas*, 1995: Preisstabilitätspolitik. Politik und Inflationsraten im internationalen Vergleich, Bd. 8 der Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit. Opladen: Leske + Budrich.
- Busch, Andreas*, 1999: From ‚Hooks‘ to ‚Focal Points‘: The Changing Role of Ideas in Rational Choice, in: *Braun, Dietmar/Busch, Andreas* (Hrsg.), Public Policy and Political Ideas. Aldershot: Edward Elgar, 30–40.
- Busch, Andreas*, 2001a: Banking Supervision and Deposit Insurance in Germany, 1974–84: Keeping the State at Arm’s Length, in: *Bovens, Mark/t Hart, Paull/Peters, B. Guy* (Hrsg.), Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 343–362.
- Busch, Andreas*, 2001b: Managing Innovation: Regulating the Banking Sector in a Rapidly Changing Environment, in: *Bovens, Mark/t Hart, Paull/Peters, B. Guy* (Hrsg.), Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 311–325.
- Busch, Andreas*, 2003: Staat und Globalisierung. Das Politikfeld Bankenregulierung im internationalen Vergleich. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Chew, Lillian*, [o.J.]: Not Just One Man – Barings. [Case study, International Financial Risk Institute]. <http://newrisk.ifci.ch/137550.htm> (5.12.2003).
- Coleman, William D.*, 1994: Policy Convergence in Banking: a Comparative Study, in: *Political Studies* 42, 274–292.
- Coleman, William D.*, 1996: Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change: A Comparison of North America and the European Union. London: Macmillan.

⁴⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.4.2002, S. 14.

- Coleman, William D., 2001: Governing French Banking: Regulatory Reform and the Crédit Lyonnais Fiasco, in: *Bovens, Mark/t Hart, Paul/Peters, B. Guy* (Hrsg.), *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 326–342.
- Committee Set up to Consider the System of Banking Supervision (Chairman: Robin Leigh-Pemberton)*, 1985: Report. London: HMSO. [Cmnd. 9550].
- Denzau, Arthur T./North, Douglass C., 1994: Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, in: *Kyklos* 47(1), 3–31.
- Derthick, Martha/Quirk, Paul J., 1985: *The Politics of Deregulation*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Deutsche Bundesbank, 1992: Die Einlagensicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank* 44(7), 30–38.
- Dyson, Kenneth/Featherstone, Kevin, 1999: *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- FDIC, 1997: *History of the Eighties – Lessons for the Future*. 2 Vols. Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation.
- Franke, Günter, 1998: Notenbank und Finanzmärkte, in: *Deutsche Bundesbank* (Hrsg.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*. München: Beck, 257–306.
- Gardener, Edward P. M., 1986a: Supervision in the United Kingdom, in: *Gardener, Edward P. M.* (Hrsg.), *UK Banking Supervision: Evolution, Practice and Issues*. London: Allen & Unwin, 70–81.
- Gardener, Edward P. M. (Hrsg.), 1986b: *UK Banking Supervision: Evolution, Practice and Issues*. London: Allen & Unwin.
- Garrett, Geoffrey/Weingast, Barry R., 1993: Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market, in: *Goldstein, Judith/Keohane, Robert O.* (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca (NY)/London: Cornell University Press, 173–206.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization* 46(1), 1–35.
- Hall, Maximilian J.B., 1983: *Monetary Policy since 1971: Conduct and Performance*. London: Macmillan.
- Hall, Maximilian J.B., 1999: *Handbook of Banking Regulation and Supervision in the United Kingdom*. 3. Auflage, Cheltenham: Elgar.
- Hall, Peter A., 1986: *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity.
- Hall, Peter A. (Hrsg.), 1989: *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25(3), 275–296.
- Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Heclo, Hugh, 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hix, Simon/Goetz, Klaus, 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems, in: *West European Politics* 23(4), 1–26.
- Kapstein, Ethan B., 1994: *Governing the Global Economy. International Finance and the State*. Cambridge (MA)/London: Harvard University Press.
- Kingdon, John W., 1995: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. Auflage, New York: HarperCollins.
- Knapp, Joachim, 1976: Die Novelle zum Kreditwesengesetz, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 29(20), 873–877.
- Kydland, Fin E./Prescott, Edward C., 1977: Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans, in: *Journal of Political Economy* 85(3), 472–491.

- Landesbank Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 1983: Banken. Erfahrungen und Lehren aus einem Vierteljahrhundert 1958–1983. Frankfurt a.M.: Knapp.
- Lawson, Nigel, 1992: The View From No. 11. Memories of a Tory Radical. London: Bantam.
- McNamara, Kathleen, 1997: The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Metcalfe, J. L., 1986: Self-Regulation, Crisis Management and Preventive Medicine: the Evolution of UK Bank Supervision, in: Gardener, Edward P. M. (Hrsg.), UK Banking Supervision: Evolution, Practice and Issues. London: Allen & Unwin, 126–141.
- Molyneux, Phil, 1996: Banking and financial services, in: Kassim, Hussein/Menon, Anand (Hrsg.), The European Union and National Industrial Policy. London/New York: Routledge, 247–266.
- Moran, Michael, 2002: Politics, Banks, and Financial Market Governance in the Euro-Zone, in: Dyson, Kenneth (Hrsg.), European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence. Oxford: Oxford University Press, 257–277.
- Page, Edward C., 2003: Europeanization and the Persistence of Administrative Systems, in: Hayward, Jack/Menon, Anand (Hrsg.), Governing Europe. Oxford: Oxford University Press, 162–176.
- Pecchioli, Rinaldo M., 1989: Bankenaufsicht in den OECD-Ländern. Entwicklungen und Probleme. Baden-Baden: Nomos.
- Peek, Joel/Rosengren, Eric S./Tootell, Geoffrey M. B., 1999: Is Bank Supervision Central to Central Banking? Bd. 99–7 der Reihe *Working Papers*. Boston: Federal Reserve Bank of Boston.
- Pérez, Sofía A., 2001: The Liberalization of Finance in Spain: from Interventionism to the Market, in: Bovens, Mark/t Hart, Paul/Peters, B. Guy (Hrsg.), Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 383–400.
- Reid, Margaret, 1988: All-change in the City: the Revolution in Britain's Financial Sector. Basingstoke: Macmillan.
- Ronge, Volker, 1979: Bankpolitik im Spätkapitalismus: politische Selbstverwaltung des Kapitals? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schmidt, Vivien A., 2002: The Futures of European Capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, Manfred, 1978: Praxis der Bankenaufsicht, Bd. 57 der Reihe Taschenbücher für Geld × Bank × Börse. Frankfurt a.M.: Knapp.
- Schwartz, Herman M., 1994: States versus Markets. History, Geography, and the Development of the International Political Economy. New York: St. Martin's Press.
- Shonfield, Andrew, 1965: Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power. London/New York/Toronto: Oxford University Press.
- Singer, Otto, 1993: Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung (= PVS-Sonderheft 24/1993). Opladen: Westdeutscher Verlag, 149–174.
- Soskice, David, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: Oxford Review of Economic Policy 6, 36–61.
- Story, Jonathan/Walter, Ingo, 1997: Political Economy of Financial Integration in Europe: The Battle of the Systems. Manchester: Manchester University Press.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), 1985: Private Interest Government. London: Sage.
- Studienkommission Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft, 1979: Bericht der Studienkommission 'Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft', Bd. 28 der Reihe Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- The Economist, 1993: Too Many Pies for the Old Lady, in: The Economist vom 28. August 1993, 67–68.
- The Economist, 2003: Basel Brush, in: The Economist vom 29. March 2003, 79–80.
- Tickell, Adam, 2001: The Transformation of Financial Regulation in the United Kingdom: the Barings Case, in: Bovens, Mark/t Hart, Paul/Peters, B. Guy (Hrsg.), Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 419–436.

- Tranøy, Bent Sofus*, 2001: The Swedish Financial Sector, 1985–92: Policy-assisted Boom, Bust and Rescue, in: *Bovens, Mark/t Hart, Paul/Peters, B. Guy* (Hrsg.), *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 401–418.
- Treasury Select Committee*, 1996: *Barings Bank and International Regulation*. London: HMSO. [HC 65–I und II].
- Vogel, Steven K.*, 1996: *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Wagner, Kurt*, 1976: *Stationen deutscher Bankgeschichte: 75 Jahre Bankenverband*. Köln: Bank-Verlag.
- Walsh, Carl E.*, 1995: Optimal Contracts for Central Bankers, in: *The American Economic Review* 85(1), 150–167.
- Weiss, Linda* (Hrsg.), 2003: *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zysman, John*, 1983: *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca (NY): Cornell University Press.