

**Niklas Manhart**

# Regulierung in der Krise: Die Legitimation des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht

**Studienarbeit**

# BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei [www.GRIN.com](http://www.GRIN.com) hochladen  
und kostenlos publizieren



## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

## **Impressum:**

Copyright © 2009 GRIN Verlag  
ISBN: 9783656127765

## **Dieses Buch bei GRIN:**

<https://www.grin.com/document/188997>

**Niklas Manhart**

**Regulierung in der Krise: Die Legitimation des Basler  
Ausschusses für Bankenaufsicht**

## **GRIN - Your knowledge has value**

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite [www.grin.com](http://www.grin.com) ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

### **Besuchen Sie uns im Internet:**

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

[http://www.twitter.com/grin\\_com](http://www.twitter.com/grin_com)



LUDWIG-  
MAXIMILIANS-  
UNIVERSITÄT  
MÜNCHEN



Ludwig-Maximilians-Universität München  
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft  
Sommersemester 2009

**Hauptseminar Internationale politische Ökonomie globaler Finanzmärkte**  
**Thema der Hausarbeit:**  
*Regulierung in der Krise: Die Legitimation des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht*

Niklas Manhart  
5. Fachsemester

19. Oktober 2009

## Abkürzungsverzeichnis

<b>BA/BCBS</b>	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
<b>BCCI</b>	Bank for Credit and Commerce International
<b>BIZ/BIS</b>	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
<b>CPSS</b>	Committee on Payment and Settlement Systems
<b>CGFS</b>	Committee on the Global Financial System
<b>EZB/ECB</b>	Europäische Zentralbank
<b>ECAI</b>	External Credit Assessment Institution
<b>FATF</b>	Financial Action Task Force
<b>FSB</b>	Financial Stability Board / bis April 2009: Forum
<b>FSI</b>	Financial Stability Institute
<b>G-7</b>	Deutschland, USA, Japan, Großbritannien, Kanada, Frankreich und Italien
<b>G-10</b>	G-7 mit Belgien, Niederlande, Schweden plus Schweiz
<b>G-20</b>	G-10 mit Argentinien, Brasilien, Indien, Indonesien, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei
<b>G30</b>	Group of Thirty
<b>IIF</b>	Institute of International Finance
<b>IRB</b>	Internal Ratings Based
<b>IAIS</b>	International Association of Insurance Supervisors
<b>IWF/IMF</b>	International Monetary Fund
<b>IOSCO</b>	International Organization of Securities Commissions
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>SRP</b>	Supervisory Review Process
<b>WTO</b>	World Trade Organisation

## Gliederung

1. Einleitung .....	1
2. Die internationale Finanzarchitektur .....	3
3. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht .....	4
3.1 Institutionelles Dach: Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich .....	4
3.2 Gründung und Mitgliedschaft .....	5
3.3 Völkerrechtlicher Status und Umsetzung der Leitlinien .....	5
4. Die Leitlinien im Detail.....	8
4.1 Basel I.....	8
4.1.1. Entstehungsprozess .....	8
4.1.2 Inhaltlicher Kern: Die Eigenkapitalquote .....	9
4.2 Basel II .....	10
4.2.1 Entstehungsprozess .....	10
4.2.2. Inhaltlicher Kern: Die drei Säulen .....	14
5. Die Legitimationsfrage 1 – Geoffrey Underhill .....	18
5.1. Theorie .....	18
5.1.1. Die normativen Voraussetzungen globaler Finanzregulierung.....	18
5.1.2 Legitimation und <i>compliance</i> .....	18
5.1.3 Die drei Phasen der Legitimation.....	19
5.2 Anwendung .....	18
5.2.1. Input: Das Übergewicht privater Akteure .....	18
5.2.2: Output: Die Benachteiligung von Entwicklungsländern.....	23
6. Die Legitimationsfrage 2 – Giandomenico Majone .....	26
6.1 Theorie .....	26
6.1.1 Das Glaubwürdigkeitsproblem des <i>regulatory state</i> .....	26
6.1.2 Wann darf Regulierungskompetenz abgetreten werden?.....	28
6.1.3 Die zwei Dimensionen der Legitimation .....	29
6.2 Anwendung .....	28
6.2.1 Regulierungsbereich: <i>efficient</i> oder <i>political</i> ?.....	28
6.2.2 Prozedurale Dimension .....	32
6.2.3 Substanzielle Dimension .....	33
7. Schluss.....	35



*Imagine a club of central bankers meeting secretly in one of Switzerland's wealthiest cities, known for its discretion, its iconic graphic design school, and boring bars.*<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Die Nachwehen der globalen Finanzkrise werden von Forderungen begleitet, die Regulierung der Banken zu verstärken. Diese hätten, so der Vorwurf, mit mangelndem Risikobewusstsein und dünnen Kapitaldecken das Finanzsystem an den Abgrund geführt. Ein Schuldiger war schnell ausgemacht: Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BA). Für den Wirtschaftswissenschaftler Martin Hellwig habe dieser als "Brandbeschleuniger, nicht als Feuerlöscher" gewirkt, er sei "grandios gescheitert".<sup>2</sup> Der Ausschuss, der sich eigentlich der Risikominimierung verschreibt, habe in der Krise "katalytisch"<sup>3</sup> gewirkt, so der Chef der WestLB Dietrich Voigtländer.

Man muss diese Meinungen nicht teilen, aber es bleibt zu konstatieren, dass die Selbstregulierung der Banken in Verruf geraten ist. Bei seiner Einführung noch als Schlüssel zu einer besseren Kontrolle der Kredithäuser gepriesen, wird dieses Modell, das der Richtlinie Basel II<sup>4</sup> zugrunde liegt, zusehends kritisch gesehen. Besonders Fragen der Legitimation werden aufgeworfen – wer hat Einfluss, wer wird bevorteilt? Auf dem Spiel steht dabei nicht weniger als die Zukunft des BA. Denn nur solange seine Leitlinien, die freiwillige Empfehlungen sind, als legitim empfunden werden, kann er an der globalen Finanzregulierung teilnehmen. Schon erklingen Rufe nach neuen, regionalen Regulierungsbehörden, die – anders als der BA – direkt in die Märkte eingreifen sollen.<sup>5</sup> Eric Helleiner prognostiziert jedenfalls, dass Finanzkrisen Wendepunkte in der *governance* internationaler Finanzmärkte sind: "Reregulation may be accompanied by a growing fragmentation of international financial governance over the medium term."<sup>6</sup>

Eine kritische Beurteilung des BA ist indes kein neues Phänomen. Die Beschreibungen reichen von "a boring technical committee"<sup>7</sup> bis zu "a prime example of 'regulators gone amok'"<sup>8</sup>. Dieses Unbehagen, das auch im einleitenden Zitat zum Ausdruck kommt, soll in Folgenden aus theoretischer Perspektive ergründet werden. Wie ist es um die demokratische Legitimation des BA bestellt?

---

<sup>1</sup> Barr, Miller (2006: 17).

<sup>2</sup> Financial Times Deutschland. 11. September 2009. „Verein für Socialpolitik würdigt Martin Hellwig“.

<sup>3</sup> Handelsblatt. 8. September 2009. „Konsolidierung ist unsere klare Präferenz“.

<sup>4</sup> Unter „Basel II“ versteht man die Gesamtheit der Leitlinien, die der BA seit 2006 veröffentlicht hat. BIZ.

„Basel II – Revised international capital framework“. <http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>

<sup>5</sup> Handelsblatt. 9. August 2009. „EU gründet Bankenaufsicht“.

<sup>6</sup> Helleiner (2009: 21).

<sup>7</sup> Porter (2005: 33).

<sup>8</sup> Barr, Miller (2006: 18).

Eine Fragestellung, die nicht nur aufgrund der hochaktuellen Thematik von Interesse ist, sondern auch, weil die Legitimation inter- und supranationaler Organisationen eine der populärsten Forschungsfragen der IB ist. Ob Europäische Union (EU), Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder Welthandelsorganisation (WTO) – kaum eine Analyse, die nicht auf Probleme der demokratischen Rechenschaftspflicht eingeht. Dabei beschränkt sich dieses Interesse zumeist auf Institutionen, die über Sanktionsmöglichkeiten verfügen. Globale Regulierer und Regelsetzer werden in dieser Diskussion eher selten thematisiert, wohl auch, weil man ihren Einfluss unterschätzt.<sup>9</sup>

Zu Beginn dieser Arbeit steht ein Überblick über die globale Finanzregulierung. Dieser veranschaulicht die Einbettung des BA in ein regulatorisches Koordinatensystem, das als internationale Finanzarchitektur bezeichnet wird. Deutlich wird hier die Bedeutung von Standards in der heutigen Regulierungspraxis. Es folgt ein empirischer Teil, der in seiner Ausführlichkeit überflüssig erscheinen mag, aus meiner Sicht jedoch notwendig ist, um die Legitimationsproblematik nachzuvollziehen. Vorgestellt werden Entstehung, Verbreitung und Inhalt der Basler Leitlinien. Die Legitimation selbst prüfe ich mit den Schriften zweier Autoren, Geoffrey Underhill<sup>10</sup> und Giandomenico Majone. Dabei zeigt sich, dass beide Theorien Erklärungskraft besitzen, aber auch Fragen offen lassen.

Underhills zirkuläres Legitimationsmodell ist auf den BA zugeschnitten. Es ist gut geeignet, um die In- und Outphase des BA zu beurteilen, also die Fragen, wer bestimmt und wer gewinnt. Unschärf bleiben die weiteren normativen Implikationen, da Underhills *accountability* von einer problematischen Kausalität geprägt ist. In seiner Anwendung zeigt das Modell, dass Underhill grundsätzlich recht hat, wenn er einen Einfluss der privaten Großbanken und eine Benachteiligung von Entwicklungsländern feststellt. Allerdings übersieht er gewichtige Gegenargumente, die seine Schlussfolgerungen zu radikal erscheinen lassen.

Majones Theorie beschäftigt sich hingegen mit der grundsätzlichen Legitimation von Aufsichtsbehörden. Wann darf Regulierungskompetenz delegiert werden? Die Anwendung ergibt, dass die indirekte Legitimation des BA zulässig erscheint. Weiterhin nennt Majone Kriterien, mit denen die Qualität der Legitimation in seiner prozeduralen und in seiner substanziellen (inhaltlichen) Dimension geprüft werden kann. Das Urteil fällt hier in beiden Dimensionen schwer, da der BA sich im Umbruch befindet. Seine künftige Legitimation hängt entscheidend davon ab, wie er die Herausforderungen der Finanzkrise meistert.

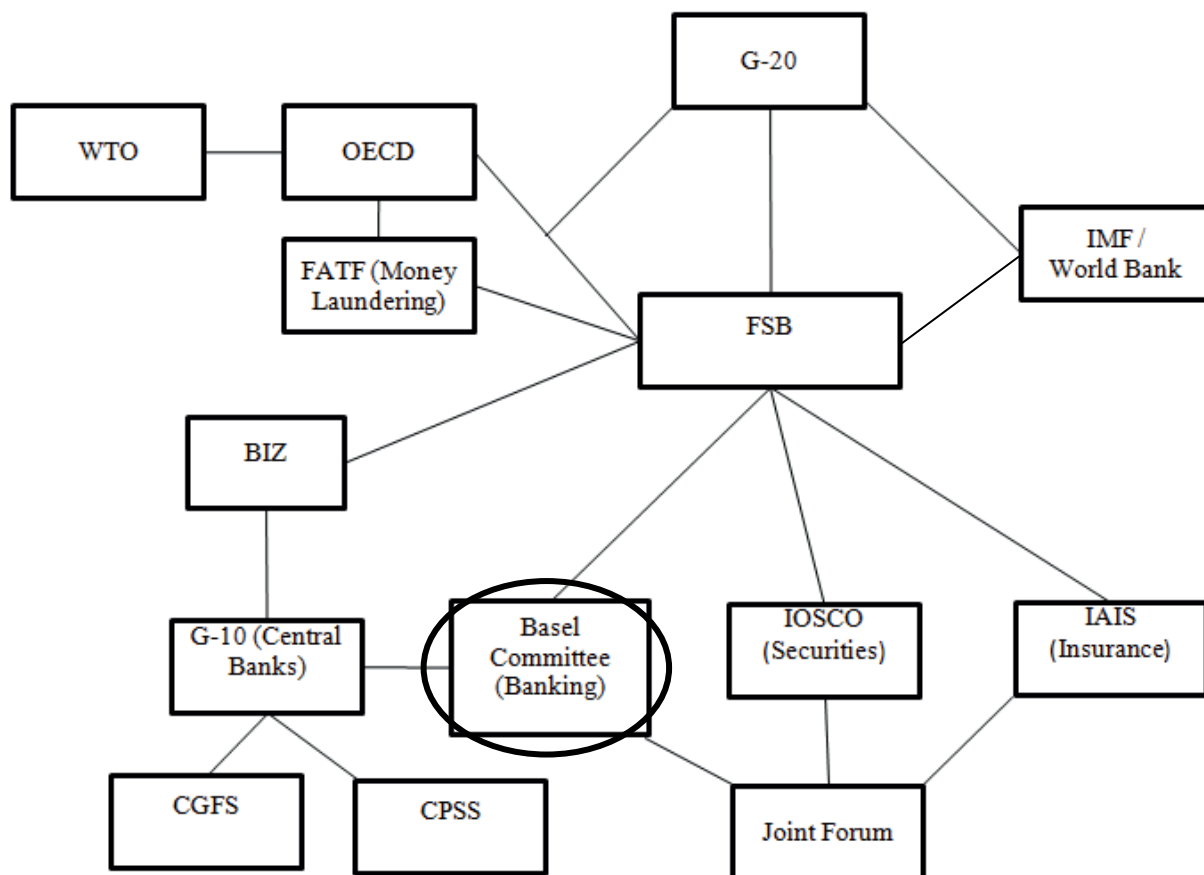
---

<sup>9</sup> Kerwer (2005: 620).

<sup>10</sup> Geoffrey Underhill hat beide Aufsätze, aus denen im Folgenden zitiert wird, zusammen mit anderen Autoren verfasst. Im Fließtext wird der Einfachheit halber nur sein Name genannt.

## 2. Die internationale Finanzarchitektur

Die aktuelle Diskussion über die Lehren der Finanzkrise erweckt den Eindruck, dass Finanzakteure im Grunde ungestört und unreguliert agieren. Dabei wird übersehen, dass sich seit Mitte der 1970er Jahre ein Netz informeller und formeller, privater und privat-öffentlicher Institutionen gebildet hat, die gemeinsam über eine “kritische Masse an Expertise verfügen, um eine gewisse Steuerung des globalen Finanzsystems zu erreichen”.<sup>11</sup> Dieses Regulierungsregime vereint Institutionen verschiedenster Art, von “transnational policy networks” über “public-private partnerships” bis hin zu “self-regulatory regimes”.<sup>12</sup> Koordiniert werden diese Netzwerke, Gruppen und Organisationen durch das Financial Stability Board (FSB).<sup>13</sup> Gegründet 1999 von den G-7 in Reaktion auf die damalige Finanzkrise in Südostasien, soll das FSB die internationalen Regulierungsvorschriften unter einen gemeinsamen Schirm stellen.<sup>14</sup> Hier eine Übersicht:



15

<sup>11</sup> Willke (2006: 81).

<sup>12</sup> Underhill, Zhang (2008b: 535).

<sup>13</sup> Bis April 2009 noch Financial Stability Forum (FSF).

<sup>14</sup> Mosley (2009: 9).

<sup>15</sup> Die Übersicht ist Teil einer Präsentation von Howard Davies, zu finden unter:

Formuliert sind diese Regularien in zwölf “codes and standards”, die sich beispielweise mit Wertpapierregulierung (IOSCO), Geldwäsche (FATF) oder dem Insolvenzrecht (Weltbank) befassen.<sup>16</sup> Hervorzuheben ist, dass es sich hierbei größtenteils nicht um verbindliche Vorschriften handelt, wie beispielsweise Resolutionen des Sicherheitsrates oder EG-Richtlinien, sondern um “voluntary best-practice rules.”<sup>17</sup> Als “network of networks”<sup>18</sup> hat das FSB zum Teil bestehende Standards aufgenommen, zum Teil auch als Forum für die Entwicklung neuer Regularien gedient.<sup>19</sup> In der Literatur wird dieses Regulierungsnetz als “internationale Finanzarchitektur” bezeichnet.<sup>20</sup>

Schon am Namen wird die Aufgabe des FSB deutlich – die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten. Angesichts dieser Zielsetzung erscheint es umso problematischer, dass die globalen Standardsetzer aus demokratischer Perspektive Fragen aufwerfen. Welche Gruppen, welche Staaten haben Einfluss? Verfolgt die Regulierungsbehörde die Agenda einer Lobbygruppe, oder steht ein globaler Wohlfahrtsgewinn im Vordergrund? Diese Vermischung öffentlicher und privater Interessen wird bereits am institutionellen Dach des BA deutlich, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ).

### **3. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht**

#### **3.1 Institutionelles Dach: Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich**

Gegründet 1930 zur Abwicklung der deutschen Reparationszahlungen, erfreute sich die BIZ in den Nachkriegsjahren einer zunehmenden Bedeutung bei der Stabilisierung der internationalen Währungs- und Finanzordnung.<sup>21</sup> Dabei stellt die weltweit älteste Finanzorganisation eine im Wirtschaftsvölkerrecht einzigartige Institution da<sup>22</sup> – als Bank ist sie Aktiengesellschaft und zwischenstaatliche internationale Organisation zugleich.<sup>23</sup> Gemäß ihrem Status als “Bank der Zentralbanker” befindet sich die BIZ im Eigentum von 55 Zentralbanken. Ihre Kredite vergibt sie ebenfalls nur an Zentralbanken, nicht an Regierungen oder Privatperso-

---

<http://www.lse.ac.uk/collections/meetthedirector/ppt/The%20Future%20of%20Financial%20Regulation%20XONIA%20150108.ppt>. Ursprünglich: Sloan/Fitzpatrick. „Chapter 13 - The Structure of International Market Regulation“, in: Blair, Michael und George Walker. 2007. Financial Markets And Exchanges Law. Oxford: University Press. Meine Modifikationen: Es fehlt der Auditing-Bereich, FSB statt FSF, G-20 statt G-7.

<sup>16</sup> Die zwölf Regulierungsstandards kann man auf der Website des FSB einsehen:

[http://www.financialstabilityboard.org/cos/key\\_standards.htm](http://www.financialstabilityboard.org/cos/key_standards.htm). Eine Auflistung aller Standardsetzer liefert der IMF: <http://www.imf.org/external/standards/agency.htm>

<sup>17</sup> Kerwer (2005: 611).

<sup>18</sup> Mosley (2009: 10).

<sup>19</sup> Mosley (2009: 10).

<sup>20</sup> Underhill et al. (2008a: 316).

<sup>21</sup> Krajewski (2006: § 807).

<sup>22</sup> Becker et al. (2007: 133).

<sup>23</sup> Krajewski (2006: § 809).

nen.<sup>24</sup> Institutionell setzt sie sich aus drei Hauptorganen zusammen: Generalversammlung, Verwaltungsrat sowie Geschäftsleitung in Person des Generaldirektors. Außerdem sind der BIZ einige Ausschüsse, so auch der BA, angegliedert, die zwar institutionell kein vollwertiger Teil der Bank sind, von dieser jedoch technisch und logistisch unterstützt werden. Sie sind „Trabanten der BIZ“.<sup>25</sup> Der bekannteste ist der für Bankenaufsicht.

### 3.2 Gründung und Mitgliedschaft

Der 1974 gegründete BA unterscheidet sich – der BIZ nicht unähnlich – in mancherlei Hinsicht von traditionellen internationalen Organisationen. So geht seine Konstruktion nicht auf einen bewussten Entwurf der Mitgliedsstaaten zurück. Er ist gekennzeichnet durch informelle Mechanismen, die weder durch einen Gründungsabkommen, noch durch formelle Regeln gebunden sind.<sup>26</sup> Damit agiert der BA „außerhalb des Völkerrechts“.<sup>27</sup> Lange Zeit kultivierte er geheimbündlerische Entscheidungsprozesse sowie eine Abschottung vor dem Zugriff öffentlicher und privater Institutionen.<sup>28</sup> Er ist als „Klub der Zentralbanker“ beschrieben worden – klein, homogen und isoliert.<sup>29</sup> Tatsächlich hat der BA in letzter Zeit große Anstrengungen unternommen, um seine Transparenz und Offenheit zu verbessern.

Seine Mitgliedschaft bestand ursprünglich aus den Staaten der G-10. 1983 kamen die Schweiz sowie Luxemburg und Spanien hinzu.<sup>30</sup> Anschließend blieb die Teilnehmerzahl lange Zeit unverändert, bis zwei Erweiterungsrounds im Jahr 2009 die Mitgliederzahl auf 27 haben ansteigen lassen.<sup>31</sup> Hervorzuheben ist hierbei die überfällige Inklusion Chinas und Indiens, zwei der größten Volkswirtschaften. Entsenden darf jeder Staat im Regelfall einen Repräsentanten, meist den Vorsitzenden der nationalen Zentralbank, bei Bedarf auch einen Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörde, was die auf Konsens basierenden Entscheidungsprozesse des BA jedoch nicht berührt.<sup>32</sup>

### 3.3 Völkerrechtlicher Status und Umsetzung der Leitlinien

Völkerrechtlich stellen die Entscheidungen des BA *de jure* lediglich unverbindliche Emp-

---

<sup>24</sup> Krajewski (2006: § 817).

<sup>25</sup> Krajewski (2006: § 821).

<sup>26</sup> Porter (2005: 34).

<sup>27</sup> Kerwer (2005: 619).

<sup>28</sup> Underhill/Zhang (2008b: 543).

<sup>29</sup> Barr/Miller (2006: 18).

<sup>30</sup> Becker et al. (2007: 119).

<sup>31</sup> März 2009: Australien, Brasilien, China, Indien, Südkorea, Mexiko und Russland. Juni 2009: Argentinien, Indonesien, Saudi Arabien, Südafrika und Türkei sowie Hong Kong SAR und Singapur. BIZ. 10. Juni 2009.

„Basel Committee broadens its membership“. <http://www.bis.org/press/p090610.htm>.

<sup>32</sup> Underhill et al. (2008a: 318).

fehlungen dar, ein “*gentlemen's agreement*” unter den beteiligten Aufsichtsbehörden.<sup>33</sup> *De facto* kann man seine Leitlinien als verbindlich betrachten, da durch die teilnehmenden Behörden eine spätere Umsetzung in nationales Recht – zumindest in der EU – gewährleistet ist. Dem BA kommt somit eine “faktische Harmonisierungsfunktion”<sup>34</sup> zu, deren Bedeutung man gleichwohl nicht überbewerten sollte, da der letztendliche Adoptionsgrad den Mitgliedern überlassen bleibt.<sup>35</sup>

Veranschaulichen lässt sich diese Varianz an der Umsetzung von Basel II. Das eine Extrem stellt hier die Deutsche Bundesregierung dar, die in ihrem Koalitionsvertrag von 2005 unmissverständlich formulierte:

Die nationale Umsetzung von Richtlinien erfolgt eins zu eins, nationale Spielräume werden im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit genutzt. Dieses Prinzip gilt auch bei der Umsetzung der neuen europäischen Eigenkapitalstandards (Basel II).<sup>36</sup>

In den USA werden die Basel II-Standards hingegen trotz häufiger Beteuerungen bis heute nicht angewendet, was nicht zuletzt am dortigen Implementierungsmechanismus liegt, der sich von der Europäischen Union unterscheidet. Denn anders als in Europa, wo der entsprechende Kommissionsentwurf von Ministerrat und Parlament in offizielle Gesetzgebung umgemünzt wurde, beschränkten sich die amerikanischen Aufsichtsbehörden auf eine Veröffentlichung der Vorschriften ohne weitergehende Vollstreckung.<sup>37</sup>

Weltweit ist die Zahl der Staaten erstaunlich, die die Basler Leitlinien verwenden, obwohl sie nicht Teil der G-10 sind. Besonders trifft dies auf Basel I zu, das in über 100 Staaten umgesetzt wurde. Basel I wird, trotz zahlreicher Kritik, als eine der “größten Erfolgsgeschichten in der globale Regulierung” angesehen.<sup>38</sup> Ähnliche Zahlen wurden auch für Basel II prognostiziert. Laut einer Studie des Financial Stability Institute (FSI, ein gemeinsames Organ der BIZ und des BA) hatten 88 Nicht-Mitgliedsstaaten die Absicht verkündet, 2006 die Basel II-Standards übernehmen zu wollen.<sup>39</sup> Im Zusammenhang dieser Arbeit ist es von Bedeutung, ob diese Umsetzung freiwillig erfolgt ist, oder ob sie auf den Druck internationaler Organisationen zurückzuführen ist, die Hilfsleistungen bisweilen an die Akzeptanz der Basler Standards geknüpft haben.<sup>40</sup>

Eric Helleiner verweist hier auf die Finanzkrise in den Jahren 1997-1998. Als Reaktion hät-

---

<sup>33</sup> Burghof/Rudolph (1996: 29).

<sup>34</sup> Krajewski (2006: § 828).

<sup>35</sup> Barr/Miller (2006: 31).

<sup>36</sup> Deutsche Bundesregierung (2005: 86).

<sup>37</sup> Barr/Miller (2006: 36).

<sup>38</sup> Kerwer (2005: 619).

<sup>39</sup> Financial Stability Institute (2004: 5).

<sup>40</sup> Speyer (2006: 110).

ten die G-7 neben der Gründung des FSB auch Entwicklungsländer dazu gedrängt, westliche Regulierungsstandards zu übernehmen, da die Probleme vor allem auf “inadequate domestic practices”<sup>41</sup> zurückgeführt wurden. In den betroffenen Staaten stieß dieses Vorgehen auf Kritik. Zum einen, weil dort eher volatile Kapitalströme als Ursache ausgemacht wurden; zum anderen, weil den Staaten ein marktbasierendes Regulierungsmodell übergestülpt wurde, ohne auf lokale Bedürfnisse einzugehen. Eine besondere Rolle kam hier dem International Monetary Fund (IMF) zu. Dieser wurde mit dem Vorwurf des “regulatory imperialism”<sup>42</sup> konfrontiert. Dabei verzichtet der Währungsfonds, wie Barr und Miller feststellen, im Regelfall auf die Konditionalität freiwilliger Regeln. Bei den Basler Regularien sei jedoch eine Ausnahme gemacht und *compliance* faktisch erzwungen worden.<sup>43</sup> Dieser Hintergrund belastet bis heute die Akzeptanz der Basler Prinzipien im asiatischen Raum. Während der Entstehung von Basel II gingen die Vorbehalte sogar so weit, dass ein alternatives “Asian Basel”-Modell zur Debatte stand.<sup>44</sup> Auch die Rolle der World Trade Organization (WTO) muss man hier kritisch hinterfragen. Die Welthandelsorganisation habe die Basel-Konditionalität zwar nicht offen propagiert, sie jedoch zur Voraussetzung eines Beitritts zu verschiedenen Vertragsteilen erklärt.<sup>45</sup> Grynberg und Silva sprechen hier von “Schlupflöchern”, mit denen die Basler Regularien über die WTO eingeschleust worden seien.<sup>46</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass internationale Organisationen bei der Verbreitung der Basler Regeln kräftig mitgeholfen haben. Damit ist zwar wenig über die Auswirkungen auf die betroffenen Staaten ausgesagt – im Einzelfall mag erst der externe Druck eine Verbesserung der nationalen Zustände ermöglicht haben. Aus legitimatorischer Hinsicht ist es allerdings immer problematisch, wenn Hilfe, sei sie noch so gut gemeint, aufgezwungen wird.

Allerdings sei die offensive Propagierung der Basler Standards in den letzten Jahren zurückgegangen, so Layna Mosley. Immer weniger Staaten würden die Basler Standards umsetzen. Als Beleg führt sie Zahlen einer US-amerikanischen NGO an, die weltweit die Einhaltung regulativer Standards misst. Demnach habe der *compliance*-Grad in der Bankenaufsicht seit 2006 stetig abgenommen.<sup>47</sup> Mosley begründet diese Entwicklung mit der nachlassenden Attraktivität der IMF-Hilfe, die einen geringeren Druck zur Umsetzung westlicher Regularien

---

<sup>41</sup> Helleiner (2009: 20).

<sup>42</sup> Barr/Miller (2006: 20).

<sup>43</sup> Barr/Miller (2006: 42). Siehe auch: IMF. 2001. „Conditionality in Fund-Supported Programmes“. <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/policy/021601.pdf>

<sup>44</sup> Helleiner (2009: 19).

<sup>45</sup> “General Agreement on Trade in Services”, “Annex on Financial Services” und “Understanding on Commitments in Financial Services”. Barr/Miller (2006: 41).

<sup>46</sup> Grynberg/Silva (2006:1234).

<sup>47</sup> eStandardsForum, in: Mosley (2009: 11).

bedeute.

#### **4 .Die Leitlinien im Detail**

Im Folgenden werden die beiden wichtigsten Basler Leitlinien im Detail vorgestellt. Basel I wird trotz seines Alters aus zwei Gründen mitberücksichtigt. Erstens können die Neuerungen von Basel II nur im Vergleich zu seinem Vorgänger gezeigt werden. Zweitens ist Basel I bis heute die erfolgreichere Leitlinie, was in Zusammenhang mit seiner fragwürdigen Legitimation interessante Fragen hinsichtlich der Bedeutung eines inklusiven Entstehungsprozesses aufwirft.

#### **4.1 Basel I**

##### **4.1.1. Entstehungsprozess**

Die als "Basel I" bekannte Leitlinie von 1988 stellt einen Versuch dar, eine angemessene Eigenkapitalunterlegung der weltweit größten Kreditinstitute zu gewährleisten.<sup>48</sup> Veranlasst sahen sich die Zentralbankgouverneure der G-10 zu diesem Schritt durch ruinöse Entwicklungen in der Bankenwelt, die in den 1980er Jahren die Stabilität des globalen Finanzsystems als solches gefährdeten. Zwischen 1985 und 1987 gingen 468 Geschäftsbanken Bankrott, mehr als in den 30 Jahren zuvor.<sup>49</sup>

Drängend wurde die Gefahr von Bankinsolvenzen erstmals 1974 mit dem Zusammenbruch der Kölner Privatbank Herstatt.<sup>50</sup> Zu Beginn der 1980er Jahre schwächte dann die Schuldenkrise in Lateinamerika die US-Banken, die in dieser Region die wichtigsten Geldgeber waren.<sup>51</sup> Eine Finanzblase in Japan, die die örtlichen Banken mit billigem Kapital im Überfluss ausstattete, wirkte sich verschärfend aus.<sup>52</sup> Besonders US-amerikanische Kredithäuser fürchteten eine Expansion ihrer japanischen Konkurrenten, denen sie Vorteile durch laxen Regulierungsstandards vorwarfen. In der Folge entwickelte sich ein Verdrängungswettbewerb unter Banken, die sich über sinkende Eigenkapitalquoten gegen ihre Mitbewerber durchsetzen wollten.<sup>53</sup>

Um diesen Entwicklungen entgegenzusteuern und globale Systemstabilität sowie faire Wettbewerbsbedingungen (*level playing field*) zwischen den Banken zu garantieren, beschloss Großbritannien und die USA zunächst ein bilaterales Abkommen. Die G-10-Staaten wurden anschließend vor vollendete Tatsachen gestellt. Speyer bezeichnet Basel I als „fait

---

<sup>48</sup> Becker et al. (2007: 119).

<sup>49</sup> Singer (2009: 24).

<sup>50</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung. 8. Mai 2009. „Serie Finanzskandale (16): Herstatt-Bank“.

<sup>51</sup> Speyer (2006: 106).

<sup>52</sup> Speyer (2006: 107).

<sup>53</sup> Fey (2006: 105).



*accompli*“.<sup>54</sup> Angesichts der dominanten Stellung von Washington und London blieb den anderen Staaten wenig Spielraum zur Einflussnahme: “The conclusion of Basel I occurred with little formal consultation with 'outside' interests, private or otherwise.”<sup>55</sup>

#### 4.1.2 Inhaltlicher Kern: Die Eigenkapitalquote

Kurz gesagt ist Basel I ein “rule-based system with emphasis on regulatory capital”.<sup>56</sup> Es setzt Eigenkapitalquoten fest, mit denen Banken bei Kreditausfällen vor der Insolvenz bewahrt werden sollen. Bis heute bildet die Harmonisierung der Eigenkapitalnormen das “Herzstück internationaler Bankenregulierung”.<sup>57</sup> Ein Risikopuffer in Form einer Eigenkapitalquote kann einzelne Banken daran hindern, im Falle massiver Kreditausfälle den gesamten Kreditsektor zu gefährden.<sup>58</sup>

Doch warum ist ein externer Zwang notwendig, um die Banken anzuhalten, genügend Reserven zu halten? Die Antwort: Eigenkapital ist teuer. Anteilseigner erwarten Rendite, Eigenkapital kann aber nicht gewinnbringend reinvestiert werden.<sup>59</sup> Da außerdem im Insolvenzfall zuerst Fremdkapitalgeber bedient werden, ist Eigenkapital mit einem höheren Risiko behaftet und muss höher verzinst werden, damit Anleger bereit sind, dieses gesteigerte Risiko zu tragen. Die Banken versuchen folglich, die Eigenkapitalunterlegung der Geschäfte so gering wie möglich zu halten.<sup>60</sup> Basel I wirkt dem entgegen, indem es eine Eigenkapitalreserve festsetzt, die acht Prozent der risikotragenden Aktiva ausmachen soll.<sup>61</sup> Zur Differenzierung des Kreditausfallrisikos dient lediglich eine rudimentäre Einteilung der Kreditnehmer in Risikoklassen, die zwischen null Prozent (bei Krediten an Staaten in der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD]) und acht Prozent Unterlegung (bei Krediten an Unternehmen) variiert.<sup>62</sup>

Diese krude Einteilung wurde stark kritisiert. Staaten wie Mexiko und Südkorea kamen trotz zweifelhafter Zahlungsfähigkeit in den Genuss einer Vorzugsbehandlung durch die Banken. Indirekt macht Underhill diesen Konstruktionsfehler von Basel I für die Finanzkrise in Süd-

---

<sup>54</sup> Speyer (2006: 110).

<sup>55</sup> Underhill/Zhang (2008b: 543).

<sup>56</sup> Speyer (2006: 110).

<sup>57</sup> Fey (2006: 105).

<sup>58</sup> Übelhör et al. (2004: 16).

<sup>59</sup> Speyer (2006: 109).

<sup>60</sup> Übelhör et al. (2004: 18).

<sup>61</sup> Berechnet wird die Eigenkapitalquote folgendermaßen:  $EK \geq KR \times X \times R$ . EK steht dabei für den Eigenkapitalpuffer, der sich aus Kernkapital (eingezahlte Aktien und offene Rücklagen) plus Ergänzungskapital zusammensetzt. Dieser muss in einem bestimmten Verhältnis zu den zu begrenzenden bankbetrieblichen Risiken gesetzt werden. KR ist die Kreditsumme. Diese wird mit dem Solvabilitätsquotienten X (0,08 bei Basel I) sowie der Risikoposition des Bankportfolios R multipliziert. R ist nicht einheitlich, sondern nach Art der Forderung des Kreditnehmers differenziert. Fey (2006: 106), oder: <http://www.kredit-und-finanzen.de/basel-2/basel-1.html>

<sup>62</sup> Übelhör et al. (2004: 18).

korea 1997 verantwortlich, da die im Dezember 1996 erfolgte Aufnahme des Landes in die OECD zu einer exzessiven Zunahme der Kapitalimporte führte.<sup>63</sup> Die tatsächliche Zahlungsfähigkeit, die Bonität, wurde unter Basel I dagegen nicht berücksichtigt. So kam es bereits kurz nach der Einführung zum Ruf nach einer Neufassung.

## 4.2 Basel II

### 4.2.1 Entstehungsprozess

Das komplexe Basel II-Regelwerk sollte eine marktnähere Bankenregulierung ermöglichen.<sup>64</sup> Zu einer ersten Veröffentlichung der Richtlinien kam es im Juni 2004, mit einer Überarbeitung im November 2005. Die zugehörige EG-Richtlinie trat am 1. Januar 2007 in Kraft.<sup>65</sup>

Anlass der Revision waren neben aller Kritik erneut die Machenschaften einer einzelnen Bank. 1991 erschütterte ein Skandal um die Bank for Credit and Commerce International (BCCI) die Finanzwelt. Die BCCI, damals eines der größten internationalen Kredithäuser, hatte sich dem Zugriff der Aufsichtsbehörden entzogen, indem sie Kapital über getrennte Unternehmensteile streute.<sup>66</sup> Damit verstärkte sich die ohnehin verbreitete Ansicht, der zufolge Basel I veraltet wäre und die falschen Anreize setzte. Es hatte sich eine Lücke zwischen Markt- und Regulierungspraxis entwickelt.<sup>67</sup> Die darauffolgende Entstehungsgeschichte von Basel II steht dabei exemplarisch für den stetig zunehmenden Einfluss privater Akteure in der internationale Regulierungspraxis.

#### 4.2.1.1 Der Einfluss internationaler Großbanken

Zwei Zusammenschlüsse von Privatbanken taten sich besonders hervor. Zum einen die "Group of Thirty" (G30), die 1997 eine stark beachtete Studie über Derivate und ihre Risiken veröffentlicht hatte.<sup>68</sup> Darin forderte die Gruppe, dass Aufsichtsbehörden stärker mit den regulierten Privatinstitutionen zusammenarbeiten sollten, um interne, risikosensitive Kontrollmechanismen anzuwenden.<sup>69</sup> Zum anderen das Institute of International Finance (IIF), das 1998 eine eigene Studie zur Notwendigkeit interner, ratingbasierter Bankenregulierung publiziert hatte.<sup>70</sup> Daraufhin entwickelte sich eine dauerhafte Kooperation zwischen IIF und BA, die

---

<sup>63</sup> Underhill et al. (2008a: 317). Zur koreanischen Krise: Adelman/Nak. 1999. The Korean Financial Crisis of 1997-98. *Berkeley CUDARE Working Papers*. <http://are.berkeley.edu/~adelman/crisis.pdf>

<sup>64</sup> Fey (2006: 108).

<sup>65</sup> Becker et al. (2007: 135).

<sup>66</sup> Krajewski (2006: § 825).

<sup>67</sup> Speyer (2006: 111).

<sup>68</sup> G30. 1997. „Global institutions, national supervision, and systemic risk“. <http://riskinstitute.ch/139800.htm>

<sup>69</sup> Underhill/Zhang (2008b: 545).

<sup>70</sup> IIF. 1999. „Recommendations for revising the regulatory capital rules for credit risk“.

durchaus kritisch begleitet wurde, da eine Bevorzugung internationaler Großbanken zu befürchten stand.<sup>71</sup> Neben der Finanzindustrie haben sich aber auch andere Akteure an der Entstehung von Basel II beteiligt: Nationale Finanzbehörden, einzelne Regierungen, kleine und große Banken sowie EU-Organe<sup>72</sup> intervenierten. Speyer spricht von einem “interplay of overlapping coalitions”.<sup>73</sup>

#### **4.2.1.2 Deutschland und die USA**

In diesem Spannungsfeld hat sich die damalige deutsche Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder besonders für die Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eingesetzt, deren ausreichende Versorgung mit Kapital durch Basel II gefährdet schien.<sup>74</sup> Denn eine verstärkte Berücksichtigung der Bonität hätte den KMU, die zumeist über geringe Eigenkapitalreserven verfügen, schlechtere Kreditkonditionen beschert. Im Juni 2000 verabschiedete der Bundestag eine Resolution, um die entsprechenden Vorschläge entschärfen zu lassen<sup>75</sup>, woraufhin der BA eine Sonderklausel in die Leitlinie integrierte, um KMU einen leichteren Zugang zu Kapital zu ermöglichen.<sup>76</sup>

Die Interessen der USA waren in dieser Frage entgegengesetzt, da dortige KMU weniger auf Bankkredite und mehr auf externe Finanzquellen und Eigenmittel bauen. Dafür setzten sich die Vereinigten Staaten gegen die Regulierung kleinerer Banken ein, die sie lieber den nationalen Aufsichtsbehörden unterstellt sahen. Im September 2003 drohte dem Projekt sogar das Aus, als amerikanische Großbanken forderten, erwartete Kreditausfälle von den neuen Eigenkapitalvorschriften zu befreien. Erst ein Kompromiss konnte Basel II retten: Eine Beschränkung auf unerwartete Ausfälle, kombiniert mit Anreizen zur Verlustreduzierung.<sup>77</sup> Auch der straffe Zeitplan stieß in den USA auf Kritik. Als der BA an einer raschen Umsetzung festhielt, verzögerten die Amerikaner die Implementierung bis heute. Ob es in Zukunft zu einer Einführung kommt, erscheint derzeit zweifelhaft. Erst im Juni habe der Senat gegen eine Einführung votiert.<sup>78</sup> Am Rande des G-20-Gipfels in Pittsburgh sicherten die USA eine Umsetzung bis 2011 zu.<sup>79</sup>

---

<http://www.iif.com/download.php?id=u27BMLvImu8=>

<sup>71</sup> Underhill/Zhang (2008b: 545).

<sup>72</sup> Kommission, Parlament und EZB haben teils mehrere Stellungnahmen zu Basel II veröffentlicht. Barr/Miller (2006: 37).

<sup>73</sup> Speyer (2006: 112).

<sup>74</sup> Barr/Miller (2006: 37).

<sup>75</sup> Speyer (2006: 114).

<sup>76</sup> Becker et al. (2007: 135ff.).

<sup>77</sup> Übelhör et al. (2004: 37).

<sup>78</sup> Financial Times Deutschland. 11. September 2009. „Bayern schießt gegen Bilanzstandard“.

<sup>79</sup> Süddeutsche Zeitung. 26. September 2009. „Das Paket von Beschlüssen“.

#### 4.2.1.3 Entwicklungs- und Schwellenländer

Selten thematisiert, aber im Kontext dieser Arbeit von Bedeutung ist die Partizipation derjenigen Staaten, die Einfluss auf die verschiedenen Stadien von Basel II hatten, obwohl sie nicht Teil des BA sind. Der Versuch, externe Staaten zu beteiligen, geht dabei bis auf die Anfangszeiten des BA zurück. So wurden im Laufe der Jahre Beziehungen zu einem Dutzend regionaler Gruppierungen von Zentralbankern hergestellt, beispielsweise zur 1981 gegründeten “Comission of Supervisory Authorities of Latin America and the Caribbean”.<sup>80</sup> Auch wurden Nicht-G-10-Staaten zu der zweijährlichen, seit 1979 stattfindenden “International Conference of Bank Supervisors” eingeladen. Institutioneller Teil der Basler Entscheidungsprozesse wurden sie jedoch erst in den 1990er Jahren. Eine 1997 gegründete Arbeitsgruppe schloss sieben Repräsentanten von Entwicklungsländern direkt ein, neun weitere wurden assoziiert.<sup>81</sup> Auch die drei Konsultationsrunden von Basel II wurden von Einwüfen der Entwicklungsländer begleitet.

Eine Bewertung dieser Partizipationsmöglichkeiten ist nicht einfach. Grundsätzlich räumt Tony Porter ein, dass die Kollaboration mit regionalen Zusammenschlüssen Vorteile bietet. Sie würde helfen, sprachliche und kulturelle Barrieren zu überwinden. Auch ermögliche sie eine lokale Anpassung der Regulierungsvorschriften, und verbessere so die Akzeptanz, da ein regionaler Intermediär zwischen die G-10 und einzelnen Staaten tritt. Porter zitiert einen Offiziellen eines G-10 Staates, demzufolge es ein “widespread sense of ownership among non-G10 regulators” bezüglich der Basler Leitlinien gibt.<sup>82</sup> Der Nachteil dieser Art von Beziehungen sei jedoch die Einseitigkeit, mit der der BA über Intensität und Häufigkeit der Konsultationen bestimmen könne. In einem Basel-kritischen Aufsatz behaupten Grynberg und Silva, dass die Entwicklungsländer zu Basel II lediglich Feedback geben durften, ohne an der Formulierung beteiligt zu werden. Bei den betroffenen Staaten wäre der Eindruck entstanden, lediglich “Junior-Partner” zu sein.<sup>83</sup> Die Zahlen bestätigen diese Sicht. Bei der dritten Runde der Basel II-Entwürfe gab es beispielsweise insgesamt 186 Kommentare. Davon stammten nur 31 von Entwicklungs- und Schwellenländern.<sup>84</sup>

Im Nachhinein lässt sich nur spekulieren, inwiefern der Entstehungsprozess von Basel II durch externe Meinungen beeinflusst worden ist. Barr und Miller verteidigen den BA freilich: “Overall, the Basel Committee’s work on the new accord appears to have been responsive to

---

<sup>80</sup> Porter (2002: 63).

<sup>81</sup> Porter (2002: 63).

<sup>82</sup> Porter (2002: 72).

<sup>83</sup> Grynberg/Silva (2006:1225).

<sup>84</sup> Underhill et al. (2008: 322).

suggestions made during the notice and comment process.”<sup>85</sup> Sie räumen allerdings ein, dass es schwer zu beurteilen sei, “whether the Committee’s changes were driven by internal discussion among national regulators, or by external input generated by the notice and comment process. Likely, the changes were a result of a combination of factors.”<sup>86</sup> Der BA selbst verteidigt die Responsivität des Entwicklungsprozesses: “The commission’s work benefited from the transparency and scale of the public consultations that took place both within the G-10 countries and *around the world*, helping to make the new framework a global product.”<sup>87</sup> Das Fehlen jeglicher Zugeständnisse spricht dabei eine andere Sprache.

#### 4.2.2. Inhaltlicher Kern: Die drei Säulen

Inhaltlich stellt Basel II eine Revision, keine Revolution dar. Es ist ein Versuch, differenzierte Risikomessung mit Selbstregulierung und Transparenzgeboten in Einklang zu bringen. Offensichtlich durch den EU-Vertrag von Maastricht inspiriert, hat der BA auf ein Säulenmodell zurückgegriffen: Mindestkapitalanforderungen, Bankenaufsicht und Marktdisziplin. Hier ein Vergleich der Regulierungslogiken:

Basel I	Basel II
Focus on a single risk measure	More emphasis on banks' own internal methodologies, supervisory review and market discipline
One size fits all	Flexibility, menu of approaches, incentives for better risk management
Broad brush structure	More risk sensitivity

Bennett/Hoppermann (2008: 1).

##### 4.2.2.1 Mindestkapitalanforderungen

Unter der ersten Säule versteht man die von Basel I bekannten Eigenkapitalanforderungen. Zwar bleibt es bei einer Mindestkapitalquote von acht Prozent, die Verfahren zur Ermittlung des Risikogewichts werden jedoch verfeinert. Ziel ist es, die Eigenkapitalanforderungen dem tatsächlichen Risikogehalt der Bankaktiva besser anzunähern als unter Basel I, vor allem durch eine bankindividuellere Bestimmung der Kreditrisiken.<sup>88</sup> Dabei wird unter Basel II neben dem Kredit- und dem Marktrisiko auch das operationelle Risiko erstmals berücksichtigt.

Das Kreditrisiko (Liquiditätsrisiko) ist bei der Kreditvergabe das klassische Kreditausfallrisiko. Als Grundlage für seine Bemessung fungiert bei Basel II eine Bonitätsbeurteilung, also

<sup>85</sup> Barr/Miller (2006: 26).

<sup>86</sup> Barr/Miller (2006: 27).

<sup>87</sup> Meine Hervorhebung. BIZ. 26. Juni 2004. „G10 central bank governors and heads of supervision endorse the publication of the revised capital framework“. <http://www.bis.org/press/p040626.htm>

<sup>88</sup> Fey (2006: 108).

eine Einschätzung der Rückzahlungsfähigkeit des Kreditnehmers. Diese kann unter Basel II auf drei Arten erfolgen: Mit dem (auf externen Ratings basierenden) Standardverfahren, mit dem IRB-Verfahren (*Internal Ratings Based Approach*) in der Basisversion (*Foundation Approach*) oder mit dem fortgeschrittenen IRB-Verfahren (*Advanced Approach*).<sup>89</sup>

Beim Standardverfahren wird zur Bonitätsbeurteilung auf die Einschätzung einer externen Rating-Agentur zurückgegriffen. Diese ECAI (*external credit assesment institution*) muss von der nationalen Aufsichtsbehörde anerkannt werden. Die Agentur, die diese Auflagen erfüllt, beispielweise Moody's und Standard & Poor's, vergibt an potentielle Kreditnehmer ein Rating. Je besser dieses ausfällt, desto geringer die Finanzierungskosten auf dem Kapitalmarkt, da die Wahrscheinlichkeit des Schuldnerausfalls sinkt.<sup>90</sup> Hier zur Veranschaulichung die Ratingklassen von Standard & Poor's:

<b>Rating</b>	<b>Staaten</b>	<b>Banken</b>	<b>Nichtbanken</b>
AAA bis AA-	0	20	20
A+ bis A-	20	50	50
BBB+ bis BBB-	50	100/50	100
BB+ bis BB-	100	100	100
B+ bis B-	100	100	150
Unter B-	150	150	150
Ohne Rating	100	100/50	100

Angaben in Prozent. Deutsche Bundesbank (2004: 77).

Zur Erklärung: Während Kredite an Unternehmen unter Basel I immer eine Eigenkapitalunterlegung von acht Prozent erfordern, kann diese Quote im Standardverfahren von Basel II zwischen 0 und 100 Prozent dieser acht Prozent variieren. Ein Kredit an eine Nichtbank mit einem Rating A+ erfordert etwa eine Eigenkapitalunterlegung von 50 Prozent der acht Prozent – also vier Prozent.

Das IRB-Verfahren basiert in beiden Varianten auf der internen Bonitätsprüfung einer Bank, die hohen technischen und organisatorischen Anforderungen gerecht werden muss. Die bank-internen Risikomess- und Steuerungssysteme werden dabei von der nationalen Aufsichtsbehörde abgenommen. Vorteil dieses Verfahrens ist die differenziertere Risikoeinschätzung sowie die Kosteneinsparung, da externe Ratings teuer sind. Jedoch lohnt es sich erst ab einer

<sup>89</sup> Übelhör et al. (2004: 21).

<sup>90</sup> Übelhör et al. (2004: 24).

bestimmten Größe der Bank.<sup>91</sup>

Was die Anwendung der beiden Verfahren betrifft, lässt sich feststellen, dass keines der international tätigen Kreditinstitute der G-10 das Standardverfahren benutzt, im Gegensatz zu 33 der 153 kleineren G-10-Banken.<sup>92</sup> Bei Nicht-G-10-Staaten wenden 49 von 54 Banken das Standardverfahren an. Im Vergleich zu Basel I hat dies für die Banken die Folge, dass die Kapitalkosten um 38,2 Prozent steigen. Bei dem einfach IRB-Verfahren würde der Wert plus 11,4 Prozent betragen, wohingegen der fortgeschrittene IRB-Ansatz eine Verringerung um ein Prozent bewirkt. Dies soll an dieser Stelle die Bedeutung der einzelnen Verfahren verdeutlichen. Indem sie Selbstregulierung ermöglichen und Ratingagenturen miteinbeziehen, sind sie auch aus legitimatorischer Hinsicht problematisch.

Hinzu kommen noch das Marktrisiko, also die Unsicherheit der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sowie das operationelle Risiko, beispielsweise Fehler der internen Kommunikationssysteme. Im Rahmen dieser Arbeit bedürfen sie keiner weiteren Vertiefung.

#### **4.2.2.2 Bankenaufsicht und Marktdisziplin**

Die zweite Säule beinhaltet die Regelungen zur Bankenaufsicht (*Supervisory Review Process*), ebenfalls ein wesentlicher neuer Bestandteil von Basel II. Ziel ist ein besserer Dialog zwischen Regulierern und Regulierten sowie die Entwicklung neuer Risikosteuerungsinstrumente, im nationalen wie internationalen Kontext.<sup>93</sup> Für die Legitimation von Basel II ist sie insofern von Bedeutung, als nur eine funktionierende Kontrolle durch die nationale Aufsichtsbehörde sicherstellen kann, dass die Möglichkeiten zur Selbstregulierung nicht für unlautere Zwecke missbraucht werden.

Mit der dritten Säule, der Marktdisziplin, soll die Transparenz der Bankenaufsicht verbessert werden. Basel II beinhaltet erweiterte Offenlegungspflichten zur Anwendung der Eigenkapitalvorschriften, zur Angemessenheit der Eigenkapitalunterlegung oder zu den eingegangenen Risiken, in der Hoffnung, dass gut informierte Banken risikobewusster agieren.<sup>94</sup>

### **5. Die Legitimationsfrage 1 – Geoffrey Underhill**

Nachdem in den vorherigen Abschnitten der BA hinsichtlich seiner Einbettung in die globale Finanzregulierung, seiner Funktion und Organisation sowie seiner Leitlinien beschrieben worden ist, soll im Folgenden, auf den empirischen Teil aufbauend, der zentralen Frage dieser

---

<sup>91</sup> Übelhör et al. (2004: 24).

<sup>92</sup> Alle Zahlen in diesem Absatz: Underhill et al. (2008a: 323).

<sup>93</sup> Übelhör et al. (2004: 34).

<sup>94</sup> Übelhör et al. (2004: 36).

Arbeit nachgegangen werden. Wie steht es um die demokratische Legitimation des BA? Geoffrey Underhill steht an erster Stelle, da seine Legitimationskonzeption auf den BA zugeschnitten ist, wohingegen Giandomenico Majone die allgemeinen demokratietheoretischen Implikationen von Regulierung untersucht.

## **5.1. Theorie**

### **5.1.1. Die normativen Voraussetzungen globaler Finanzregulierung**

Ausgangspunkt von Underhills Überlegungen ist der gestiegene Einfluss von Privatakteuren in der globalen Finanzregulierung.<sup>95</sup> Die zunehmende Beteiligung von Praktikern und Lobbygruppen an der Regelsetzung habe “increasingly aligned financial governance with the preferences of powerful market players”, was wiederum zu “fundamental problems of exclusion and democratic deficit” geführt habe.<sup>96</sup> Unter dem Stichwort der Effizienzsteigerung sei die Frage vernachlässigt worden, welche normative Voraussetzungen legitime Finanzregulierung erfüllen müsse.<sup>97</sup>

### **5.1.2 Legitimation und *compliance***

Der wachsende Einfluss privater Akteure geht dabei mit einem Bedeutungsverlust nationaler Regulierungsversuche einher: “As the cross-border integration of the monetary and financial system intensifies, the effectiveness of domestic governance is increasingly undermined”.<sup>98</sup> Anstelle der inländischen Finanzaufsicht entwickle sich ein globales Regulierungsregime, das an drei legitimationstechnischen Problemen krankt:

- a weak sense of defined political community;
- accountability is underdeveloped;
- citizens and constituencies may be poorly represented and distant from decision-making processes.<sup>99</sup>

Das stellt insofern ein Problem dar, als Legitimation das entscheidende Kriterium für die internationale Akzeptanz einer Regel ist, wenn man sie wie Underhill als “pull towards compliance” definiert:

A property of a rule or rulemaking institution which itself exerts a pull towards compliance on those addressed normatively because those addressed believe that the rule or institution has come into being and operates in accordance with generally accepted principles of right process.<sup>100</sup>

Hier wird deutlich, dass die normativen Voraussetzungen der Regulierung für Underhill kein

---

<sup>95</sup> Seine Grundannahme entnimmt Underhill einem Aufsatz von Benjamin J. Cohen. 2008. „The international monetary system: diffusion and ambiguity“. <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/recent/index.html#>

<sup>96</sup> Underhill/Zhang (2008b: 536).

<sup>97</sup> Underhill/Zhang (2008b: 536).

<sup>98</sup> Underhill/Zhang (2008b: 538).

<sup>99</sup> Underhill/Zhang (2008b: 538).

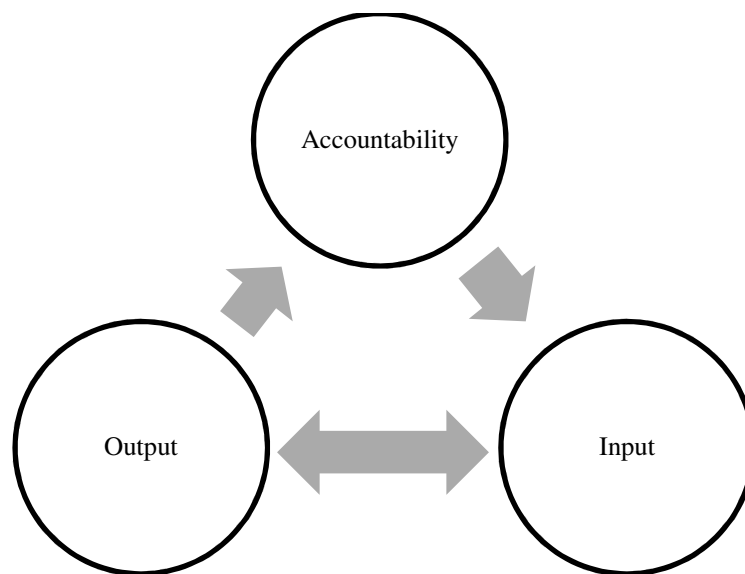
<sup>100</sup> Thomas Franck, 1990, in: Underhill/Zhang (2008b: 537).



moralisches, sondern ein praktisches Anliegen sind – Legitimation ist kein *nice-to-have*, sondern eine genuine Voraussetzung effektiver Aufsicht.

### 5.1.3 Die drei Phasen der Legitimation

Underhill entwirft ein Modell der Legitimation, das aus drei “Phasen” besteht: *input*, *output* sowie *accountability*.<sup>101</sup> Die Input-Phase meint dabei den Entscheidungsprozess einer Institution, also die Frage, wessen Meinung gehört wird und in welchem Ausmaß die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigt werden. Die Output-Phase bezieht sich auf die Resultate, also auf die Fähigkeit der Regulierer, Probleme in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Normen zu lösen. Dabei herrsche zwischen beiden Phasen eine Wechselwirkung. Es sei zwar durchaus möglich, dass ein Output als legitim angesehen werde, obwohl er auf zweifelhaftem Wege zustande gekommen sei, doch im Allgemeinen würde eine transparente und repräsentative Input-Phase legitime Resultate wahrscheinlicher machen. Bei ausreichender Legitimation des Inputs würden, so Underhill, langfristig sogar schlechte Resultate eher akzeptiert werden, da die Betroffenen so wenigstens am Zustandekommen beteiligt waren.



Underhill ergänzt diese beiden Phasen um die demokratische *accountability*, also Rechenschaftspflicht oder Verantwortlichkeit. Sie unterscheidet sich insofern von der Input-Phase, als es hier nicht um die konkreten Einflussmöglichkeiten von Expertenzirkeln oder Lobbygruppen auf Entscheidungsprozesse geht, sondern um die generellen Teilhabemöglichkeiten ganzer Bevölkerungsgruppen, die durch den Output einer Regulierungsbehörde betroffen sind. Im Idealfall würde eine effektive *accountability* langfristig breite Teile der Bevölkerung an der Input-Phase beteiligen. In einem zweiten Schritt würde dies zu einer besseren Prüfung

<sup>101</sup> Alle Zitate in diesem Absatz: Underhill/Zhang (2008b: 538f.).

der *outcomes* und ihrer distributiven Folgen führen.

Seine Kritik an der derzeitigen Bankenregulierung veranschaulicht Underhill an seinem zirkulären Modell. Auf der Input-Seite würden weite Bevölkerungsteile, besonders in Entwicklungsländern, zugunsten internationaler Großbanken ausgeschlossen. Damit würden Outputs erzielt, die nicht nur den politischen und ökonomischen Zielen von Entwicklungs- und Schwellenländern entgegenwirken, sondern auch in entwickelten Staaten Gruppen benachteiligen. Diese könnten folglich aufgrund niedriger *accountability* die Input-Phase nicht in Frage stellen, und letztendlich den Output nicht in ihrem Sinne beeinflussen.

## 5.2 Anwendung

Im Folgenden soll überprüft werden, ob Underhills Vorwürfe zutreffen. Gibt es ein Übergewicht privater Akteure in der Input-Phase? Werden Entwicklungs- und Schwellenländer in der Output-Phase über Gebühr benachteiligt? Und welche Rolle spielt bei beiden Kritikpunkten die *accountability*?

### 5.2.1. Input: Das Übergewicht privater Akteure

Hinsichtlich der Input-Phase des Basel-Prozesses beklagt Underhill ein Übergewicht privater Akteure, insbesondere internationaler Großbanken. Diese hätten eine “strukturelle Macht” erlangt, die es ihnen ermögliche, die Einflussmöglichkeiten nationaler Regierungen und internationaler Organisationen einzuschränken.<sup>102</sup> Dies begründet er mit der Verbreitung marktbasierter Regulierungsmechanismen, die es Unternehmen erlauben, Risiken selbst einzuschätzen. Damit meint Underhill das IRB-Verfahren, wie es unter Basel II Anwendung findet. Auch würden die Aufsichtsbehörden immer stärker auf die Expertise der Banker zurückgreifen, was einer “Entwaffnung” der Öffentlichkeit gleichkomme, da die Regulierung so den Präferenzen der Regulierten folge.<sup>103</sup> Das Argument, wonach die Beteiligung des Privatsektors eine Effizienzsteigerung der Regulierung bedeute, lässt Underhill nicht gelten. Aus seiner Sicht bedeutet diese “symbiotische Beziehung” vielmehr einen Effizienzverlust, da die Effizienz der Regulierung direkt von der demokratischen Rechenschaftspflicht des Systems abhängt.<sup>104</sup>

Tatsächlich ist festzustellen, dass Basel II von einer größeren Offenheit für externe Einflüsse geprägt ist, als es bei seinem Vorgänger der Fall war. Wie in Abschnitt 4.2.1 beschrieben nutzte insbesondere der Bankenverband IIF die sich so bietenden Einflussmöglichkeiten. Underhill will hier zwar nicht *policy capture* unterstellen, einen direkten Zusammenhang zwi-

---

<sup>102</sup> Underhill/Zhang (2008b: 541).

<sup>103</sup> Underhill/Zhang (2008b: 541).

<sup>104</sup> Underhill/Zhang (2008b: 541).

schen den Lobbyaktivitäten der Banker und dem Endprodukt sieht er aber durchaus.<sup>105</sup> Es sei keine Überraschung, so Underhill weiter, dass das IRB-Verfahren besonders international aktive Großbanken bevorteile, während im Standardverfahren kleinere Banken, die ihre Interessen nicht lautstark artikulieren können, steigenden Kapitalkosten entgegenblicken. Kreditnehmer mit gutem Rating könnten günstige Konditionen erwarten, was im Umkehrschluss für nicht-geratete Banken und KMU höhere Kosten bedeutet, obgleich sie nicht automatisch eine schlechtere Bonität haben: “B-II thus implies a clear relative capital cost disadvantage for both rated and unrated banks specializing in lending to (low-/unrated) SMEs”.<sup>106</sup>

Angesichts dieser Vorwürfe fiel es nicht schwer, Basel II auf ein besonders gelungenes Beispiel für Lobbyismus der Bankenverbände zu reduzieren. Doch es gibt auch Stimmen, die die Beteiligung der Kredithäuser verteidigen. Bernhard Speyer sagt, man dürfe die Beziehung zwischen Finanzindustrie und Aufsichtsbehörden nicht auf ein simples “Wir gegen sie”-Muster reduzieren.<sup>107</sup> Dafür führt er drei Gründe an. Zum einen seien die Interessenskonstellationen bei der Genese von Basel II vielfältig gewesen: große gegen kleine Banken, internationale gegen inländische Kredithäuser, Banken gegen Regierungen sowie Regierungen gegeneinander. Dies habe Lobbyismus erschwert. Desweiteren sei es durchaus im Interesse der Banken gewesen, ein *level playing field* zu schaffen. Zu diesem Zweck habe man die Kredithäuser an der Regulierung aber auch beteiligen müssen (“buy-in into the rules”).<sup>108</sup> Und zuletzt müsse man Finanzkrisen heutzutage in Echtzeit begegnen, was eine prozessbasierte Regulierung unter Beteiligung der Banken geradezu erfordere.

Auch von theoretischer Seite widerspricht Speyers Position Underhills Phasenmodell. Ein nicht-inklusive Input-Prozess stehe keineswegs automatisch dem Allgemeinwohl entgegen, müsse also keinen Mangel in der Output-Phase bedeuten. Denn für Speyer ist Basel zunächst ein Abkommen zwischen Aufsichtsbehörden und Kreditinstituten, ohne direkten Bezug zum gesellschaftlichem Wohlergehen: “Basel [...] directly affects the relation between banking supervisors and credit institutions only. There is no direct link between supervisory action and the welfare of society at large.”<sup>109</sup> Einen indirekten Zusammenhang mag es durchaus geben, in seiner Kausalität scheint Underhills Modell jedoch überzogen.

Die Prävalenz der Wechselbeziehung zwischen Regulierern und Regulierten über externe Einflussnahme betonen auch Barr und Miller. Allzu hohe regulatorische Kosten und Hürden

---

<sup>105</sup> Underhill et al. (2008a: 321).

<sup>106</sup> SME ist Englisch für KMU. Underhill/Zhang (2008b: 546).

<sup>107</sup> Speyer (2006: 112).

<sup>108</sup> Speyer (2006: 108).

<sup>109</sup> Speyer (2006: 114).

würden dieses Wechselspiel gefährden, und damit nicht zu mehr Sicherheit im Finanzsystem führen, sondern lediglich zu Stillstand. Banken würden Regeln, die sie nicht akzeptieren, schlicht umgehen, was wiederum jede Kontrolle ins Leere laufen lasse.<sup>110</sup> Auch die Legitimation würde leiden: “If the requirements are set too high, international negotiators may seek out more informality to escape these requirements, resulting in even less public participation, transparency and review.”<sup>111</sup>

Im Endeffekt lassen sich stichhaltige Argumente sowohl für als auch gegen eine rigide Einflussnahme auf die Inputphase finden. Tony Porter hat recht, wenn er einen einfachen Kausalzusammenhang zwischen Beteiligung des Privatsektors und diesen begünstigender Aufsicht negiert. Denn nur in Zusammenarbeit mit den Banken könne Regulierung entstehen, die “stronger and more effective” ist, “because it can be better tailored to the evolving practices of firms.”<sup>112</sup> Im nationalen Kontext sei es gängige Praxis, privaten Firmen öffentliche Aufgaben, beispielsweise das Einsammeln von Steuern, aufzutragen, da dies im Allgemeinen effektiver sei. Seine Lösung ist die Ko-Regulierung: “Self-regulation almost never works, as the current crisis demonstrates; however, coregulation, where private rules are backed up by public authority, can function well.”<sup>113</sup> Für Basel II bedeutet dies, dass die Prüfung des Kreditrisikos nach Standard- und IRB-Verfahren, anders als von Underhill behauptet, nicht grundsätzlich negativ zu bewerten ist. Denn einer der Hauptkritikpunkte an Basel I war die Starrheit der vier Kreditnehmerklassen, die es den Banken nicht ermöglichte, flexible und vor allem realistische Bonitätsprüfungen vorzunehmen. Dagegen erscheint es sinnvoll Großbanken, die über die technischen Voraussetzungen einer internen Prüfung verfügen, nicht zusätzliche Kosten für eine externe Bewertung aufzuerlegen.

Auf Underhills Modell bezogen heißt dies, dass die Input-Phase durchaus einer externen Kontrolle im Sinne der *accountability* unterliegen sollte. Damit kann jedoch nicht eine direkte Form demokratischer Einflussnahme gemeint sein, mit der man die Zusammenarbeit der Banken auf Spiel setzen würde. Vielmehr ist die Kooperation zwischen nationaler Bankenaufsicht und Banken zu intensivieren, also beispielsweise effektiver zu prüfen, ob Kredithäuser die Quoten über alternative Finanzprodukte umgehen. Auch könnte es eine Veröffentlichungspflicht für interne Ratings geben, um Missbrauch zu minimieren.

Solche Überlegungen sind für das Standardverfahren jedoch hinfällig, solange die Input-Phase weiterhin durch Ratingagenturen verzerrt wird. Hier ist sich ein Großteil der Beo-

---

<sup>110</sup> King/Sinclair (2003: 353).

<sup>111</sup> Barr/Miller (2006: 23).

<sup>112</sup> Porter (2009: 7).

<sup>113</sup> Porter (2009: 7).

bachter einig, denn zu groß erscheint der Widerspruch zwischen vorhandenem Einfluss und nicht vorhandener Haftung. Die Agenturen greifen massiv in die Finanzmärkte ein, sie können Kunden den Zugang zu Kapital erschweren oder Finanzkrisen verschärfen, ohne über ihre Entscheidungen vor Gerichten oder parlamentarischen Untersuchungsausschüssen Rechenschaft ablegen zu müssen<sup>114</sup>:

Despite this official role for ratings, no substantive public oversight of the rating agencies actually exists. They have escaped democratic mechanisms of accountability despite playing a part in the operation of credit markets. This lack of political accountability undermines their legitimacy.<sup>115</sup>

Im Zweifelsfall berufen sich Ratingagenturen darauf, lediglich Empfehlungen auszusprechen. Angesichts ihres Einflusses muss man dieser Auffassung jedoch widersprechen. Eine staatliche Überprüfung externer Ratings könnte die Legitimation von Basel II in dieser Hinsicht verbessern. Den Handlungsbedarf verdeutlicht die Tatsache, dass es Pläne gibt, die Ratingagenturen aufgrund ihrer Mitschuld an der Finanzkrise zu verklagen.<sup>116</sup> Die derzeitigen Pläne der G-20 gehen hier nicht weit genug, da sie keine umfassende internationale Kontrolle, sondern lediglich die Aufnahme in ein Register vorsehen.<sup>117</sup>

### **5.2.2: Output: Die Benachteiligung von Entwicklungsländern**

Der zweite Vorwurf Underhills ist die Benachteiligung von Entwicklungsländern in der Output-Phase. Diese wären von der Entstehung von Basel II mehr oder weniger ausgeschlossen gewesen, und würden dennoch unter seinen negativen Externalitäten zu leiden haben. Dies würde das Ziel von Basel II untergraben, die Stabilität des globalen Finanzsystems zu stärken, da es so gerade die schwächsten Teilnehmer über Gebühr belastet.<sup>118</sup> Konkret äußert Underhill drei Kritikpunkte.

Erstens die gestiegenen Kapitalkosten unter Basel II. Demnach seien Einwände der Entwicklungsländer ignoriert worden, denen zufolge die Gleichsetzung nicht-gerateter Vermögen mit einem höheren Risiko sie unverhältnismäßig benachteiligen würde. Mehr als 80 Prozent der bewerteten Unternehmen und mehr als 70 Prozent der bewerteten Banken befinden sich in OECD-Staaten.<sup>119</sup> In einer Studie der Weltbank gaben 581 Unternehmen aus OECD-Staaten an, unter Basel II niedrigere Kapitalkosten zahlen zu müssen, wohingegen lediglich 15 Unternehmen aus nicht-OECD-Staaten einer Minderung entgegenblickten. Im Durchschnitt hät-

---

<sup>114</sup> Kerwer (2005: 624).

<sup>115</sup> King/Sinclair (2003: 353).

<sup>116</sup> Der Standard. 9. September 2009. „Ratingagenturen haften für Anlegerschaden“.

<sup>117</sup> Süddeutsche Zeitung. 24. September 2009. „Was bisher geschah: Die Neuregelung der Finanzmärkte“.

<sup>118</sup> Underhill et al. (2008: 315)

<sup>119</sup> King/Sinclair (2003: 352).

ten diese Staaten höhere Kosten zu erwarten gehabt.<sup>120</sup>

Zweitens würde *compliance* mit den hohen Anforderungen des Risikomanagements unter Basel II für die zumeist kleinen Banken in Entwicklungsländern eine erhebliche Kostensteigerung verursachen, woraus sich wiederum Wettbewerbsnachteile erwachsen würden.

Und drittens würden diese Länder besonders unter der Prozyklizität von Basel II leiden. Damit ist die Eigenschaft marktbasierter Regulierung gemeint, finanzielle Zyklen zu verstärken, also pro-zyklisch zu wirken. In Krisenzeiten verschärfen sich die Eigenkapitalanforderungen, da das Risikogewicht des Kreditvolumens steigt. Folglich wird eine Bank eher auf Kreditvergabe verzichten, als das Eigenkapital zu erhöhen. Während einer Boomphase können Banken dagegen dazu verleitet werden, exzessiv Geld zu verleihen, was einer möglichen Finanzblase Vorschub leistet.<sup>121</sup> Gerade Entwicklungsländer, so Underhill, würden von solchen Schwankungen benachteiligt werden.<sup>122</sup>

Nun ließe sich zur Verteidigung des BA anführen, dass seine Regeln primär für die Regulierung der G-10-Banken intendiert sind. Dies würde im Umkehrschluss bedeuten, dass Entwicklungsstaaten sich die Vor- und Nachteile von Basel II aus freien Stücken aufladen würden. Doch eine solche Argumentation müsste von einer Freiwilligkeit der Umsetzung ausgehen, die, wie Abschnitt 3.3 gezeigt hat, durchaus angezweifelt werden kann. Zu stark scheint der Druck internationaler Organisationen gewesen zu sein.

Somit hat Underhill recht, wenn er eine Benachteiligung der Entwicklungsländer in der Output-Phase beklagt. Mit seiner Ausrichtung auf international tätige Großbanken, auf marktbasierter Risikobemessung, auf Kollaboration mit gewachsenen nationalen Aufsichtsbehörden sowie seinen hohen technisch-logistischen Anforderungen eignet sich Basel II nur bedingt für eine Regulierung unterentwickelter Finanzplätze. Underhills Schlussfolgerung, eine Verbesserung dieser Mängel bedürfe einer Erhöhung der *accountability*, muss man jedoch relativieren. Denn die von ihm favorisierte Einflussnahme durch benachteiligte Bevölkerungsteile würde zwangsläufig in einer Herabsetzung der regulativen Anforderungen resultieren. Dies könnte sich hinsichtlich der Stabilisierung der lokalen Bankensysteme, also auf den Output bezogen, kontraproduktiv auswirken. Für Barr und Miller ist es ein Irrglauben, dass lokale Institutionen aus demokratischer Sicht vor einem äußeren Regulierungseinfluss geschützt werden müssten: “If there is no domestic democracy to defer to, international insti-

---

<sup>120</sup> King/Sinclair (2003: 352).

<sup>121</sup> Illing/Paulin (2005: 165).

<sup>122</sup> Underhill/Zhang (2008b: 547).

tutions may enhance democratic reforms.”<sup>123</sup>

Um Missverständnissen vorzubeugen: Sie meinen damit nicht, dass Effizienzgründe eine Einmischung in Angelegenheiten souveräner Staaten legitimieren. Falls die lokale Aufsicht jedoch dysfunktional oder unterentwickelt sei, könne es dank des externen Regulierungsdrucks zur Schaffung neuer “administrative procedures”<sup>124</sup> kommen, wie das Beispiel China zeigt.

Zusammen mit Indien lehnte der Staat Basel II ab, weil “both countries recognized that their regulatory structures were inadequate [...], and that their banks were unlikely to be able to comply as well.”<sup>125</sup> Stattdessen hat China eine Aufsichtsbehörde gegründet, um die Transparenz des eigenen Bankensektors zu verbessern: “The Basel process gave added weight to reformers within the Chinese government who wanted to see more openness in the banking sector.”<sup>126</sup> Nach einer vierjährigen Entwicklungsphase ist China folgerichtig mit Indien im März 2009 dem BA beigetreten. Gleichzeitig hat die chinesische Banking Regulatory Commission verkündet, die Ende 2010 geplante Umsetzung von Basel II auf 2009 vorziehen zu wollen.<sup>127</sup> Dies verdeutlicht, dass China sich in seiner Entscheidung bestätigt sieht, die Basler Leitlinie als Instrument der Modernisierung zu nutzen, obwohl das Land in der Finanzkrise mit seinem isolationistischem Ansatz nicht schlecht gefahren ist.

In der Krise überrascht auch ein weiterer Staat, von dem man es nicht vermutet hätte, mit einer vorbildlichen Entwicklung des Bankensektors. Südafrikas Kredithäuser haben die Krise mit Kanada und Spanien am besten gemeistert, was auf eine frühzeitige und konsequente Umsetzung von Basel II zurückgeführt wird.<sup>128</sup> Das somit gestärkte Eigenkapital habe als Schutz in der Krise gewirkt. Laut Iraj Abedian, Chef eines Finanzdienstleisters, hat Südafrika mittlerweile “Auflagen bei der Vergabe von Krediten und Wagniskapital, die im Vergleich zur internationalen Konkurrenz äußerst strikt sind”. Es passt ins Bild, dass Südafrika im Juni 2009 dem BA beigetreten ist.

Beide Beispiele zeigen, dass man *accountability* nicht, wie Underhill den Eindruck erweckt, quantitativ verstehen darf. Es kann nicht nur darum gehen, wie viel Staaten im BA mitentscheiden können. Vielmehr geht es darum, wie Staaten die Voraussetzungen erfüllen können, um die Verhandlungen zu bereichern. Denn eine schlichte Erweiterung der Mitgliedschaft,

---

<sup>123</sup> Barr/Miller (2006: 3).

<sup>124</sup> Barr/Miller (2006: 39).

<sup>125</sup> Barr/Miller (2006: 39).

<sup>126</sup> Barr/Miller (2006: 43).

<sup>127</sup> ChinaStakes. 20. Oktober 2008. „China Implements Basel II Ahead of schedule“.

<http://www.chinastakes.com/2008/10/china-implements-basel-ii-ahead-of-schedule.html>

<sup>128</sup> Handelsblatt. 14. August 2008. „Die Musterschüler vom Kap“.

ohne Rücksicht auf die Entscheidungsmechanismen, ist zum Scheitern verurteilt, weil Bankenregulierung Akzeptanz und Konsens voraussetzt. Nur gewachsene, stabile Finanzplätze erfüllen die Anforderungen, um am Basler Verhandlungstisch ernst genommen zu werden, und damit den Output so zu verbessern, wie es auch Underhill wünscht. Dass der BA sich einer Öffnung nicht verschließt, haben die diesjährigen Erweiterungen bewiesen. Dass er dabei behutsam vorgeht, ist vernünftig. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist ein drohendes Beispiel für legislativen Stillstand durch maximale Inklusion.

## 6. Die Legitimationsfrage 2 - Giandomenico Majone

### 6.1 Theorie

#### 6.1.1 Das Glaubwürdigkeitsproblem des *regulatory state*

Zeit seines Lebens hat Giandomenico Majone über das europäische Regulierungsregime geforscht. Besondere Aufmerksamkeit hat er dabei der Legitimation von Aufsichtsbehörden gewidmet. Diese *regulatory bodies* definiert er als “institutions which by design are not directly accountable to the voters or to their elected representatives”<sup>129</sup>, denen nationale Regierungen Regulierungskompetenz übertragen haben. Als “constitutional anomalies”<sup>130</sup> passen sie nicht in das traditionelle Korsett parlamentarischer und gerichtlicher Aufsicht. Die wachsende Bedeutung dieser Behörden erklärt Majone, Underhill nicht unähnlich, mit dem Niedergang des *positive state*, einem interventionistischen und keynesianischen Staat, dessen Eingriffsmöglichkeiten immer weiter eingeschränkt würden.<sup>131</sup> Stattdessen habe sich ein neues Verständnis von staatlicher Steuerung durchgesetzt, der *regulatory state*, der anstelle direkter Kontrolle auf externe Aufsichtsbehörden setzt. Seine Erklärung für diese Entwicklung ist das *credibility problem*.

Demnach sei es für Politiker schwierig, in Regulierungsfragen glaubwürdige Entscheidungen zu treffen. Aufgrund regelmäßiger Wahlen fehle der Anreiz für stabilitätsorientiertes Handeln: “‘Short-termism’ and poor credibility are intrinsic problems of democratic governance”.<sup>132</sup> Jede neue Regierung könne bestehende Regularien in Frage stellen: “public policies are always vulnerable to renegeing [Wortbruch, NM] and hence lack credibility”.<sup>133</sup> Dieses Dilemma könne die Delegation von Regulierungskompetenz an unabhängige Behörden lösen, da diese

- provide greater policy continuity and consistency than cabinets precisely because they are

---

<sup>129</sup> Majone (1998: 15).

<sup>130</sup> Majone (1999: 2).

<sup>131</sup> Majone (1998: 18).

<sup>132</sup> Majone (1999: 4).

<sup>133</sup> Majone (1998: 17).



- one step removed from electoral returns;
- combine expertise with a rulemaking or adjudicative function, a combination that is deemed inappropriate to a government department;
- favour public participation, while the opportunity for consultations by means of public hearings is often denied to government departments;
- provide flexibility not only in policy formulation but also in the application of policy to particular circumstances;
- focus public attention on controversial issues thus enriching public debate.<sup>134</sup>

Dies erklärt jedoch noch nicht, warum Glaubwürdigkeit für Regulierungsbehörden von solcher zentraler Bedeutung ist. Majone sagt, dass es aufgrund zunehmender Interdependenz unmöglich oder jedenfalls sehr teuer sei, globale Regeln per Zwang durchzusetzen. Ziel jeder Regulierung müsse es daher sein, freiwillige Akzeptanz zu schaffen, was wiederum Glaubwürdigkeit voraussetzt.<sup>135</sup> Damit stimmt er mit Underhill überein, der die Bedeutung von *voluntary compliance* fast wortgleich begründet:

When political communities in a cross-border context accept rules as legitimate, they are motivated to comply with these rules by an internal sense of obligation rather than by the fear of retribution or self-interested calculation, both of which are more costly and tend to have only ephemeral effects.<sup>136</sup>

Für beide Autoren ist Legitimation von zentraler Bedeutung, da sie in ihren Augen die Voraussetzung einer freiwilligen Befolgung von Regulierungsvorschriften ist. Ihre Ansichten unterscheiden sich jedoch, wenn es um das Wesen der Legitimation geht. Während Underhill einen legitimatorischen Kreislauf entwirft, der von inklusiven Partizipationsmöglichkeiten lebt, präferiert Majone eine Legitimation, die weit entfernt ist von direktdemokratischen Einflüssen. Ein Gedankengang, der zunächst problematisch erscheint, da er unserem demokratischen Grundbedürfnis widerspricht.

### **6.1.2 Wann darf Regulierungskompetenz abgetreten werden?**

Bewusst widersprüchlich formuliert er im Kontext der EU: “paradoxically, Europe’s ‘democratic deficit,’ as the expression is usually understood, is democratically justified”.<sup>137</sup> Damit will er die demokratische Legitimation der EU gegenüber Kritikern verteidigen, die ein Übergewicht des Ministerrats gegenüber dem Europäischen Parlament anprangern. Denn Majone bevorzugt in Regulierungsfragen – und darunter fällt für ihn die EU – die indirekte Legitimation, wie sie die Repräsentanten im Rat innehaben. Die direkt gewählten Volksvertreter im Parlament müssten da zurückstehen.<sup>138</sup> Ist Majone nun ein Feind der Volksherrschaft?

---

<sup>134</sup> Majone (1999: 9).

<sup>135</sup> Majone (1999: 5).

<sup>136</sup> Underhill/Zhang (2008b: 537).

<sup>137</sup> Majone (1998: 7).

<sup>138</sup> Für eine Darstellung sowie Kritik dieser These siehe Hix/Follesdal (2006).

Der Zusatz “in Regulierungsfragen” darf hier nicht übersehen werden, da Majone keineswegs in jedem Fall einer indirekten Legitimation den Vorzug gibt. Er ist sich bewusst, dass es in einer Demokratie Entscheidungen gibt, die ein Staat nicht an externe Behörden abtreten darf: “The important issue for democratic theory is to specify which tasks may be legitimately delegated to institutions insulated from the political process, and which areas should remain under the direct control of the political principals”.<sup>139</sup> Somit zeigt sich, dass auch der vielleicht demokratiefremd erscheinende Majone in Sachen Delegation das normative “Wann darf man?” über das technokratische “Wann lohnt es sich?” stellt. Die Antwort auf die erste Frage hängt von der Natur der Entscheidungen ab, die abgetreten werden sollen, dem Regulierungsbereich. Dieser kann “politisch” oder “effizient” sein.

Unter politischen Entscheidungen versteht Majone Regeln, die eine Umverteilung von Wohlfahrtsgewinnen zur Folge haben. Von einer gesellschaftlichen Gruppe wird genommen, um einer anderen zu geben. Da es bei Entscheidungen dieser Art Gewinner und Verlierer gibt, müssten sie in jedem Fall durch Mehrheitsbeschluss abgesegnet werden und dürften nicht an unabhängige Behörden abgetreten werden.<sup>140</sup>

Effiziente Entscheidungen sollen hingegen der Gesellschaft als Ganzes dienen. Anders als im Nullsummenspiel der Umverteilung stellen sie ein Positivsummenspiel dar, da es im Idealfall keine Verlierer gibt. Hinter dieser Logik, man spricht auch von Pareto-Effizienz, steht der Gedanke, dass Regulierung, die richtigen Lösungen voraussetzt, lediglich Marktversagen korrigiert.<sup>141</sup> Ausgewählte Bereiche, beispielsweise die Finanzregulierung, müssten vor einer Politisierung, also einer Vereinnahmung durch kurzfristige Mehrheitsentscheidungen, geschützt werden, um langfristige Stabilität zu garantieren. Dies geht zurück auf das Glaubwürdigkeitsproblem des *regulatory state*. Im Hinblick auf die EU fassen Hix und Follesdal diese Argumentation Majones dergestalt zusammen:

If [EU] policies were made by what Majone calls ‘majoritarian’ institutions, they would cease to be Pareto-efficient, insofar as the political majority would select [EU] policy outcomes closer to its ideal short-term policy preferences and counter to the preferences of the political minority and against the majority’s own long-term interests.<sup>142</sup>

### **6.1.3 Die zwei Dimensionen der Legitimation**

In Majones Aufsätzen geht es um die EU, sie thematisieren den BA nur indirekt. Seine Argumente lassen sich dennoch gut anwenden, da sie den Kern der Legitimationsdiskussion treffen. Denn auch die Zentralbankgouverneure genießen bei ihren Basler Treffen lediglich

---

<sup>139</sup> Majone (1998: 28).

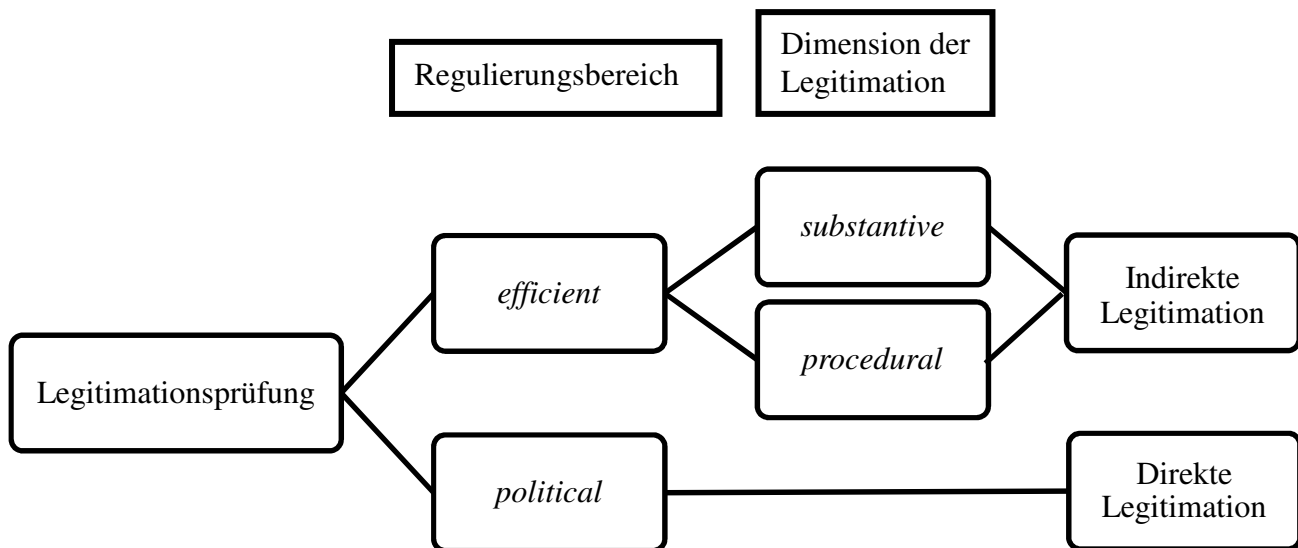
<sup>140</sup> Majone (1998: 28).

<sup>141</sup> Follesdal/Hix (2006: 537).

<sup>142</sup> Follesdal/Hix (2006: 538).

indirekte Legitimation.

Doch ist mit der Prüfung des Regulierungsbereichs nicht viel ausgesagt, außer, ob eine Delegation von Regulierungskompetenz grundsätzlich legitim ist. Wie diese Abtretung jedoch konkret auszusehen hat, bedarf eines zweiten Prüfschrittes. Majone teilt die Legitimation in eine *prozedurale* und eine *substanzielle* Dimension auf, denen er jeweils bestimmte Kriterien zugrundelegt. Hier eine Übersicht über beide Prüfschritte:



Die prozedurale Legitimation erfordert einen legitimen Delegationsprozess. Es geht also um die Art und Weise, mit der die Aufsichtsorgane geschaffen und besetzt werden, und mit der sie ihre Entscheidungen treffen. Konkret nennt Majone vier Anforderungen:

- that the agencies are created by democratically enacted statutes which define the agencies' legal authority and objectives;
- that the regulators are appointed by elected officials;
- that regulatory decision-making follows formal rules which often require public participation;
- finally, that agency decisions must be justified and are open to judicial review.<sup>143</sup>

Die substanzielle Legitimation stellt dagegen auf den Inhalt der Regulierung ab. Die Institutionen müssten die Fähigkeit haben, "to engender and maintain the belief that they are the most appropriate ones for the functions entrusted to them".<sup>144</sup> Die Kriterien sind hier:

- policy consistency;
- the expertise and problem solving skills of the regulators;
- their ability to protect diffuse interests;

<sup>143</sup> Majone (1997: 160). In späteren Schriften hat Majone diese Kriterien teilweise umformuliert, inhaltlich bleiben sie jedoch gleich, siehe Majone (1999: 13f.) und Majone/Schlicht (2001: 77).

<sup>144</sup> Majone (1997: 161).

- professionalism;
- a clear definition of the objectives of the agency and of the limits within which the agency is expected to operate;
- results.<sup>145</sup>

Bei zufriedenstellender Erfüllung dieser Kriterien sind Regulierungsbehörden, so Majones Schlussfolgerung, nicht weniger legitimiert als nationale Politiker.<sup>146</sup>

## 6.2 Anwendung

Folglich soll die Legitimation des BA nach Majone geprüft werden. Zuerst der Regulierungsbereich: Findet eine Umverteilung im Sinne seiner Unterscheidung zwischen “efficiency-enhancing” und “redistributive policies” statt? Falls die Delegation von Entscheidungskompetenz zulässig ist, ist weiterhin festzustellen, inwiefern Majones Anforderungen an die prozedurale und substantielle Legitimation von Aufsichtsbehörden erfüllt sind. Hierbei werde ich die vier bzw. sechs Kriterien nicht einzeln abfragen, sondern sie gruppieren.

### 6.2.1 Regulierungsbereich: *efficient oder political?*

In dieser Frage scheint in der Literatur Einigkeit zu herrschen: Die Vorgaben von Basel II hätten eindeutig distributive Konsequenzen, da es Gewinner und Verlierer gibt. Von letzteren finden King und Sinclair eine ganze Reihe: Kreditnehmer ohne Rating, deutsche KMU, Entwicklungsländer und kleine Banken. Diese Liste führen sie noch weiter: Banken im Allgemeinen würden von Basel II benachteiligt werden, da andere Finanzakteure (Investmentbanken, Anlagenverwalter und Finanzgesellschaften) nicht unter die Leitlinie fallen und damit gegenüber regulären Kreditinstituten einen Vorteil erlangen würden – ein “uneven playing field”.<sup>147</sup> Underhill spricht von “significant distributional consequences”, die “a range of important yet unequally distributed benefits” mit sich gebracht hätten.<sup>148</sup> Im Hinblick auf die Situation des deutschen Mittelstandes spricht auch Kerwer von einem “redistributive impact”.<sup>149</sup> Selbst Barr und Miller, die den Basel-Prozess durchweg positiv beurteilen, warnen, dass man seine Tätigkeit nicht als “value-neutral, expert, technocratic decision-making” interpretieren dürfe, da Kapitalstandards “inhärent” soziale Normen betreffen und “policy tradeoffs” bedeuten.<sup>150</sup>

Es scheint, als ob eine indirekte Legitimation nach Majone aufgrund der klaren distributiven Implikationen der Basler Regularien nicht in Frage käme. Müssten die Entscheidungen in

---

<sup>145</sup> Majone (1997: 161). Auch hier über die Jahre mehrere Umformulierungen. Wichtig: Die „accountability by results“, die 2001 hinzukam, Majone/Schlicht (2001: 77).

<sup>146</sup> Majone (1998: 20).

<sup>147</sup> King/Sinclair (2003: 356).

<sup>148</sup> Underhill/Zhang (2008b: 553).

<sup>149</sup> Kerwer (2005: 627).

<sup>150</sup> Barr/Miller (2006: 23)

Basel folglich in den Teilnehmerstaaten per Mehrheitsentscheid ratifiziert werden? Aus meiner Sicht nicht absolut. Denn man darf nicht vergessen, dass die Basler Standards, trotz aller informeller Verbindlichkeit, immer noch den Status einer Empfehlung haben. Die EU mag hier eine Ausnahme darstellen, da die Umsetzung der Basler Vorgaben sehr strikt erfolgt. Eine Gegenüberstellung der Deutschen Bundesbank zeigt jedoch, dass auch die EG-Richtlinie von 2005 in wesentlichen Teilen vom ursprünglichen Entwurf des BA abweicht.<sup>151</sup> Selbst die Deutsche Bundesregierung hat ihre Forderung, Basel II “eins zu eins” umsetzen zu wollen, im gleichen Zug relativiert, indem sie die Bedeutung “nationaler Spielräume” herausgestellt hat.<sup>152</sup> Die Vereinigten Staaten zeigen ebenfalls eindrucklich, mit welchem Erfolg sich die Einführung der Standards verzögern lässt. Barr und Miller sagen zurecht, dass “each participant in the Basel Committee can choose how to implement the new accord domestically”.<sup>153</sup> Dies führe zwar zum Nachteil mangelnder Konvergenz, gleichzeitig stärke es aber die Legitimation:

While national variation reduces the extent to which harmonization yields the same standard, national variation that is consistent with the essential principles of a global standard can serve to enhance the legitimacy of the global standard and increase the likelihood that the global regulatory process has a wider reach among nations.<sup>154</sup>

Als Einwand kann hier geltend gemacht werden, dass diese Argumentation nur auf reiche Staaten zutrefte, wohingegen finanzschwache Staaten mitnichten die Chance zur individuellen Umsetzung hätten, da internationale Organisationen Umsetzung erzwingen können. Ganz entkräften lässt sich diese Kritik nicht, doch immerhin kann man entgegenen, dass der Druck nachgelassen hat, nicht zuletzt, da der IMF Basel II seit 2001 selbst kritisch sieht.<sup>155</sup> Desweiteren könnten die regionalen Zusammenschlüssen von Zentralbankern, die bereits jetzt mit dem BA zusammenarbeiten, die Kooperation intensivieren, um eine stärkere regionale Anpassung der Basler Vorgaben zu erreichen.

Im Endeffekt mag der Regulierungsbereich des BA durchaus *political* sein – eine indirekte Legitimation nach Majone ist dennoch zu rechtfertigen ist, da es Staaten frei steht, auftretende Härten national abzufedern. Dies kann entweder durch die Nutzung von Spielräumen bei der Umsetzung geschehen, oder durch Einflussnahme im Vorfeld, wie Gerhard Schröder erfolgreich bewiesen hat. Peer Steinbrück ist im Juni 2009 dagegen gescheitert, als er aufgrund kurzfristiger Entwicklungen bei der EU um eine Lockerung der Kapitalvorschriften gebeten

---

<sup>151</sup> Deutsche Bundesbank (2004: 98).

<sup>152</sup> Deutsche Bundesregierung (2005: 86).

<sup>153</sup> Barr/Miller (2006: 31).

<sup>154</sup> Barr/Miller (2006: 31).

<sup>155</sup> IMF. 2001. “IMF Staff Comments on the January 2001 Proposals of the Basel Committee on Banking Supervision“. In: King/Sinclair (2003: 356).

hat.<sup>156</sup> Was als politische Niederlage für den deutschen Finanzminister gewertet werden kann, stellt gleichzeitig einen Sieg für Majones *policy commitment* dar – und somit ein Argument zugunsten einer indirekten Legitimation.

### 6.2.2 Prozedurale Dimension

Die Kriterien der prozeduralen Dimension lassen sich in zwei Kernargumente zusammenfassen. Zum einen, dass die Bestellung der Aufsichtsbehörde demokratisch erfolgen muss, und zum anderen, dass der Entscheidungsprozess transparent zu sein hat.

Die erste Frage bedarf innerhalb der G-10 keine Diskussion. Zwar sind die Zentralbankgouverneure, die nach Basel geschickt werden, “insulated, to some degree, from domestic modes of political accountability”.<sup>157</sup> Man kann aber davon ausgehen, dass es an der demokratischen Qualität ihrer Ernennung keine Zweifel gibt. Interessanter ist die Frage, wie die prozedurale Legitimation des BA in diesem Jahr unter der Aufnahme von Staaten gelitten hat, deren Regierungen unter problematischen Umständen ins Amt gekommen sind. Weder China noch Russland und Saudi Arabien erfüllen die demokratischen Standards, die Majones Theorie voraussetzen scheint. Es steht zu befürchten, dass hier aus politischem Kalkül lokale Legitimationsprobleme in den BA hineingetragen wurden. Eine Entwicklung, die wiederum bestätigt, dass eine Erweiterung allein kein legitimatorisches Wundermittel ist, sondern dass es auf die demokratische Qualität der Mitglieder ankommt.

Ambig fällt auch die Bewertung der Transparenzfrage aus. Nun hat sich der BA jede Mühe gegeben, die geheimniskrämerische Genese von Basel I vergessen zu machen. Für Speyer waren die Konsultationsrunden von Basel II “fully transparent”, es sei einfach gewesen, “to put forward views on the shape of the Basel accord”.<sup>158</sup> Auch Barr und Miller bewerten die Offenheit des Basel II-Prozesses positiv:

While far from ideal, the Basel process has come a long way from the purely closed ‘club’ model of its origins, and demonstrates the possibility for enhanced accountability and legitimacy in international regulation. At the international level, the Basel committee has recently engaged in a relatively open process akin to a notice and comment rule-making in developing international capital standards, and has improved its transparency.<sup>159</sup>

Dem stehen jedoch die bereits erläuterten Zweifel an der Wirkung dieser externen Einwürfe gegenüber. Es bleibt undurchsichtig, ob die proklamierte Offenheit einer tatsächlichen Bereitschaft entspricht, Kritik von außen anzunehmen, oder ob es sich dabei nur um ein legitimatorisches Feigenblatt handelt. Das Fehlen schriftlicher Entscheidungsregeln oder einer *ju-*

---

<sup>156</sup> Süddeutsche Zeitung, 8. Juli 2009. „Steinbrück verschafft Banken Luft“.

<sup>157</sup> Barr/Miller (2006: 18).

<sup>158</sup> Speyer (2006: 114).

<sup>159</sup> Barr/Miller (2006: 17).

*dicial review*<sup>160</sup> verstärkt diese Zweifel. Folglich erscheint es fragwürdig, ob Majone im Falle des BA guten Gewissens von einer ausreichenden prozeduralen Legitimation sprechen würde.

### 6.2.3 Substanzielle Dimension

Einen Großteil der inhaltlichen Kriterien, die Majone in der substanziellen Dimension der Legitimation zusammenfasst, scheint der BA zu erfüllen. Anders als nationale Zentralbanken, die mit ihrer Leitzinspolitik wechselnde Interessen verfolgen können, ist das Ziel des BA mit der Stabilisierung der Finanzmärkte klar umrissen. Es gibt also eine “clear definition of the objectives of the agency”. Dies haben auch die zahlreichen Modifikationen der Basler Regularien nicht geändert, was “policy consistency” gewährleistet. Was die “expertise and problem solving skills of the regulators” betrifft, macht sich hier die aus legitimatorischer Hinsicht problematische Beteiligung der Privatindustrie bezahlt, da die Aufsichtsbehörden so *up-to-date* bleiben und von Innovationen im Finanzsektor nicht überrumpelt werden.

Schwieriger ist hingegen die Beurteilung des letzten inhaltlichen Kriteriums, der “results”. Majone selbst misst zwar keiner der beiden Dimensionen eine höhere Bedeutung bei, in der öffentlichen Wahrnehmung des BA ist die Beurteilung seiner Resultate jedoch entscheidend. Sie bestimmt, ob der Ausschuss als “the most appropriate [institution]”<sup>161</sup> für die Funktion der Bankenregulierung angesehen wird. Das Primat der Resultate über andere legitimatorische Kriterien in der Praxis verdeutlicht ein Vergleich der beiden Leitlinien:

Yet it is ironic that the closed, insular, G-10 process that gave the world Basel I resulted in widespread adoption of the first accord, while the inclusive, participatory, and transparent process of Basel II has given us capital standards that are likely inapplicable to most banks in the developing world.<sup>162</sup>

Doch es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, eine umfassende Überprüfung der Auswirkungen des BA vornehmen zu wollen. Nicht ohne Grund nennt Becker die Performanz auf nationale und internationale Entwicklungen als eigenen Forschungsbereich der *Global Governance*.<sup>163</sup>

An dieser Stelle sei lediglich an die kontroverse Beurteilung des BA erinnert, wie sie bereits in der Einleitung deutlich geworden ist. In seiner jetzigen Form dürfte Basel II einer Neuordnung der Finanzwelt, wie sie die G-20 derzeit anstreben, nicht genügen. Konkret scheinen drei Reformen unausweichlich. Erstens sollen die Eigenkapitalregeln grundsätzlich verschärft werden, damit Banken in Zukunft mehr Eigenkapital bereithalten. Dies hat die

---

<sup>160</sup> Kerwer (2005: 623).

<sup>161</sup> Majone (1997: 161).

<sup>162</sup> Barr/Miller (2006: 40).

<sup>163</sup> Becker et al. (2007: 107).

EU-Kommission bereits im Juli verlangt.<sup>164</sup> Zweitens, müssen die Eigenkapitalvorschriften stärker antizyklisch wirken, wie Nouriel Roubini fordert.<sup>165</sup> Und drittens braucht es eine Obergrenze für die Schulden. Das Fehlen einer sogenannten *leverage ratio*, die eine Obergrenze für die Bilanzsumme im Verhältnis zum Eigenkapital festsetzt, hat kürzlich EU-Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy angeprangert.<sup>166</sup> Bisher konnten Bilanzen die 50-fache Summe des Eigenkapitals umfassen. McCreevy will diese Zahl auf 30 senken. Sein Vorschlag ist dabei schon nach Basel durchgedrungen, denn im April kündigte der BA an, die Einführung einer *leverage ratio* für das erste Quartal 2010 zu prüfen, ohne jedoch eine Mindestquote zu nennen.<sup>167</sup>

Die Aktualität dieser Ereignisse zeigt auch die Problematik, die der substanziellen Dimension innewohnt. Sie ist abhängig von der öffentlichen Beurteilung. Denn theoretisch können die Leitlinien einer Aufsichtsbehörde hocheffektiv sein. Wenn die Staaten von ihrer Wirkung jedoch nicht mehr überzeugt sind, und sich von ihrer Umsetzung distanzieren, kann man schlechterdings von vorhandener substanzieller Legitimation sprechen. Dies widerspricht auch Underhills These, wonach ein legitimer Regulierungsprozess über inhaltliche Schwächen hinwegtäuschen könne – ein Argument, das nicht überzeugt.

Für den BA hat dies die Folge, dass sein Wirken vor der Krise fast in Vergessenheit geraten ist – entscheidend wird allein sein, ob er bei der Neuregelung der Bankenaufsicht genügend Gehör findet, oder ob er zugunsten eines neuen Regulierungsregimes in den Hintergrund gedrängt wird. Der Ausschuss selbst scheint sich dieser Herausforderung bewusst, denn er publiziert momentan im zweiwöchigen Turnus neue Empfehlungen.<sup>168</sup> Es bleibt abzuwarten, ob dieser Aktionismus in einem substanziellen Legitimationsgewinn münden wird.

## 7. Schluss

Die Legitimation ist ein undankbarer Forschungsgegenstand, wenn man auf eindeutige Antworten hofft. Diese Arbeit hat gezeigt, dass viele Fragen zu umstritten sind, als dass man den BA plakativ anprangern oder vehement verteidigen könnte, wenn es um seine demokratische Rechenschaftspflicht geht. Letztendlich hängt das Urteil vom den eigenen normativen

---

<sup>164</sup> Süddeutsche Zeitung. 24. September 2009. „Was bisher geschah: Die Neuregelung der Finanzmärkte“.

<sup>165</sup> Süddeutsche Zeitung. 15. September 2009. „Lehren aus dem Crash“.

<sup>166</sup> Auch als *debt-to-equity ratio* bekannt. Financial Times Deutschland. 31. Juli 2009. „Brüssel lässt Banken an der langen Leine“.

<sup>167</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung. 14. Juli 2009. „BIZ verlangt mehr Risikopuffer für die Banken“. Außerdem: BIZ. April 2009. „The role of valuation and leverage in procyclicality“.

<http://www.bis.org/publ/cgfs34.pdf?noframes=1>

<sup>168</sup> An folgenden Tagen: 13. Juli 2009, 28. Juli 2009, 27. August 2009, 7. September 2009 und 17. September 2009. [http://www.bis.org/list/press\\_releases/said\\_7/index.htm](http://www.bis.org/list/press_releases/said_7/index.htm)



Prioritäten ab. Eine inklusive, demokratisch breit aufgestellte Inputphase kann die Effektivität der Regulierungstätigkeit bedrohen. Gleichzeitig kann eine Dominanz weniger Großbanken für breite Teile der Finanzwelt exorbitante Kapitalkosten zur Folge haben. Es bleibt im Grunde nichts übrig, als einen akzeptablen Konsens zu finden, wie ich es mit meinen Standpunkten versucht habe. Also Ko-Regulierung statt Selbstregulierung; Qualitative statt quantitative Erweiterung; Transparenz und Wahrung demokratischer Mindeststandards.

Beide Legitimationstheorien sind auf ihre Art fruchtbar. Underhills Modell ist gut geeignet, um den sperrigen Begriff der “Legitimation” in handlichere Einzelteile, den Phasen, zu zerlegen. Dank dieser kann man das wichtige Wechselverhältnis von Input und Output, von Ursache und Wirkung der Regulierung zeigen und bewerten. Problematisch ist dagegen seine Definition der *accountability*, da er eine zirkuläre Kausalität prophezeit, die es in der Praxis nicht gibt. Majone gelingt es überzeugend, die grundsätzliche Legitimation von Aufsichtsbehörden zu begründen, insofern ihre Tätigkeit keine Verlierer erzeugt. Ob dies in der Realität möglich ist, sei dahingestellt – die flexible Umsetzung der Basler Standards ist jedenfalls ein Weg, um Ungerechtigkeiten auszugleichen. Bei der Frage, wie die indirekte Legitimation konkret bewertet werden soll, tun sich auch bei Majone Widersprüche auf. Das legitimatorische Bild, das sich in beiden Dimensionen abzeichnet, ist weder weiß noch schwarz – es ist grau.

Wie es um die künftige Legitimation des BA aussehen wird, entscheidet sich womöglich bald. Denn die momentan kursierenden Reformvorschläge würden die internationalen Großbanken empfindlich treffen. Sollte der BA sie umsetzen, wäre das auch aus legitimatorischer Hinsicht ein starkes Signal.

## Literatur<sup>169</sup>

- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich. 2006. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. <http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>
- Barr, Michael und Geoffrey Miller. 2006. Global administrative law. The view from Basel. *European Journal of International Law* 17: 15-46.
- Becker, Maren, Stefanie John und Stefan A. Schirm. 2007. *Globalisierung und Global Governance*. Paderborn: Fink.
- Bennett, Martha und Jost Hoppermann. 2008. *Basel II: What It Is, and Why It's Important*. Forrester Research. <http://www.forrester.com/Research/LegacyIT/Excerpt/0,7208,28884,00.html>
- Burghof, Hans-Peter und Bernd Rudolph. 1996. *Bankenaufsicht. Theorie und Praxis der Regulierung*. Wiesbaden: Gabler.

---

<sup>169</sup> Alle Internetadressen am 1. Oktober 2009 aufgerufen.

- Deutsche Bundesbank. April 2001. *Die neue Basler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II)*. <http://www.bundesbank.de/download/bankenaufsicht/pdf/basel.pdf>
- Deutsche Bundesbank. September 2004. *Neue Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute (Basel II)*. [http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2004/200409mba\\_baselIII.pdf](http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2004/200409mba_baselIII.pdf)
- Deutsche Bundesregierung. 2005. *Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*. [http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag)
- Fey, Gerrit. 2006. *Banken zwischen Wettbewerb, Selbstkontrolle und staatlicher Regulierung. Eine ordnungsökonomische Analyse*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Financial Stability Institute. 2004. *Implementation of the new Capital Adequacy Framework in Non-Basel Committee Member Countries*. <http://www.bis.org/fsi/fsipapers04.pdf>
- Follesdal, Andreas und Simon Hix. 2006. Why there is a democratic deficit in the EU. A response to Majone and Moravcsik. *Journal of common market studies* 44: 533-562.
- Grynberg, Roman und Sacha Silva. 2006. Harmonization without representation: Small States, the Basel Committee, and the WTO. *World Development* 34: 1223-1236.
- Helleiner, Eric. 2009. Reregulation and Fragmentation in International Financial Governance. *Global Governance* 15: 16-22.
- Illing, Mark und Graydon Paulin. 2005. Basel II and the Cyclicity of Bank Capital. *Canadian Public Policy* 31: 161-180.
- Kerwer, Dieter. 2005. Rules that Many Use: Standards and Global Regulation. *Governance* 18: 611-632.
- King, Michael R. und Timothy J. Sinclair. 2003. Private Actors and Public Policy: A Requiem for the New Basel Capital Accord. *International Political Science Review* 24: 345-362.
- Krajewski, Markus. 2006. *Wirtschaftsvölkerrecht*. Heidelberg: Müller.
- Majone, Giandomenico. 1997. From the positive to the regulatory state. Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy* 17: 139-167.
- Majone, Giandomenico. 1998. Europe's "democratic deficit". The question of standards. *European Law Journal* 4: 5-28.
- Majone, Giandomenico. 1999. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics* 22: 1-25.
- Majone, Giandomenico und Ekkehart Schlicht. 2001. Nonmajoritarian institutions and the limits of democratic governance. A political transaction-cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157: 57-78.
- Mosley, Layna. 2009. An End to Global Standards and Codes? *Global Governance* 15: 9-15.
- Porter, Tony. 2005. *Globalization and Finance*. Oxford: Polity.
- Porter, Tony. 2009. Why International Institutions Matter in the Global Credit Crisis. *Global Governance* 15: 3-8.
- Singer, David A. 2009. The Subprime Accountability Deficit and the Obstacles to International Standards Setting. *Global Governance* 15: 23-28.

- Speyer, Bernhard. 2006. Governing Global Financial Markets - Basel I and II: the Role of Non-State Actors. In: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), *Global Governance and the Role of Non-State Actors*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 101-115.
- Übelhör, Matthias, Christian Warns, Axel Nitschke und Heiner Brockmann. 2004. *Basel II. Auswirkungen auf die Finanzierung; Unternehmen und Banken im Strukturwandel*. Heidenau: PD-Verl.
- Underhill, Geoffrey R. D., Stijn Claessens und Xiaoke Zhang. 2008a. The Political Economy of Basle II: The Costs for Poor Countries. *The World Economy*: 313-344.
- Underhill, Geoffrey R. D. und Xiaoke Zhang. 2008b. Setting the Rules: Private Power, Political Underpinnings, and Legitimacy in Global Monetary and Financial Governance. *International Affairs* 84: 535-554.
- Willke, Helmut. 2006. *Global Governance*. Bielefeld: transcript.

# BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei [www.GRIN.com](http://www.GRIN.com) hochladen  
und kostenlos publizieren

