



OSNABRÜCK
JEAN MONNET CENTRE
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



Jan-Moritz Kuhn

Differenzierte Integration am Beispiel der
europäischen Bankenunion

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 13 (2015)

Award Series

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 13 (2015)

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Stefanie Stasche, LL.M.

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2015 für die beste Bachelorarbeit, verliehen am 06. Juli 2015.

Jurymitglieder:

Prof. Dr. Oliver Dörr

Prof. Dr. Ingeborg Tömmel

© Osnabrück JMCE
Universität Osnabrück
Seminarstr. 33
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

Zitierweise:

Kuhn, Jan-Moritz (2015) „Differenzierte Integration am Beispiel der europäischen Bankenunion“, Osnabrück JMCE Award Series Nr. 13 (2015).

September 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Differenzierte Integration als Teil der europäischen Integration	7
2.1. Was ist europäische Integration?.....	7
2.2. Differenzierte Integration	10
2.2.1. Bedeutung, Begriff und Ziel differenzierter Integration.....	10
2.2.2. Kategorisierungen der differenzierten Integration	13
2.2.3. Folgen und Probleme differenzierter Integration.....	14
3. Differenzierte Integration am Beispiel der Bankenunion	22
3.1. Ursachen für die Krise in der Eurozone.....	22
3.1.1. Allgemeine Faktoren der Krise.....	22
3.1.2. Spezielle Faktoren in der Eurozone.....	23
3.2. Zielsetzung und Komponenten der Bankenunion.....	25
3.2.1. Gemeinsame Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM).....	25
3.2.2. Gemeinsamer Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM)	26
3.3. Beurteilung der Instrumente der Bankenunion	27
3.4. Rechtsgrundlage.....	28
3.5. Einordnung der Bankenunion in die Kategorien differenzierter Integration.....	29
4. Die Bankenunion als Integrationsprojekt	31
4.1. Die Akteurspositionen in den Verhandlungen zur Bankenunion.....	31
4.1.1. Nationale Akteure.....	31
4.1.2. Supranationale Akteure.....	34
4.1.3. Die Finanzbranche	35
4.2. Die Bankenunion als Ergebnis eines <i>Spillover</i> -Prozesses?.....	36
5. Fazit	39
Literaturverzeichnis	41

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRRD	Directive on Bank Recovery and Resolution (EU-Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Banken)
CDO	Colateralized Debt Obligations (Pakete gebündelter Hypothekenkredite)
DI	Differenzierte Integration
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FED	Federal Reserve Bank (US Notenbank)
IWF	Internationaler Währungsfonds
MBS	Mortgage-backed Securities (durch Hypotheken besicherte Wertpapiere)
SRB	Single Resolution Board (Gemeinsamer Abwicklungsausschuss)
SRF	Single Resolution Fund (Gemeinsamer Abwicklungsfonds)
SRM	Single Resolution Mechanism (Gemeinsamer Abwicklungsmechanismus)
SSM	Single Supervisory Mechanism (Gemeinsamer Bankenaufsichtsmechanismus)
SWP	EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt

1. Einleitung

Seit dem Jahr 2007 befindet sich die Europäische Union, insbesondere der Euro-Raum, in einer Krise, deren Ausmaß und Auswirkungen die Union nachhaltig prägen werden. Neben wirtschaftlichen, arbeitsmarkt- und fiskalpolitischen Folgen sind auch starke politische Verwerfungen in den Mitgliedstaaten der EU aus dieser Krise hervorgegangen. So hat nicht nur die letzte Europawahl die Zunahme euroskeptischer Ansichten von politischen Parteien und Gruppierungen signalisiert. Diese Unzufriedenheit mit der momentanen Verfasstheit und Politik der EU ist dabei nicht auf ein bestimmtes politisches Spektrum beschränkt, auch wenn insbesondere rechtspopulistische Gruppierungen Zulauf finden. Die Krise stellt damit nicht nur eine Gefahr für den Zusammenhalt in der Europäischen Union sondern auch für das europäische Integrationsprojekt insgesamt dar.

Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene Maßnahmen diskutiert, welche die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion auch nachhaltig garantieren soll. Im Zentrum der Debatte zu den hierfür möglichen Optionen steht die Frage nach der Perspektive für die institutionelle und politische Zukunft der Europäischen Union, oder anders ausgedrückt, nach der Entscheidung für mehr oder weniger Integration.

Während sowohl der öffentliche als auch der wissenschaftliche Diskurs immer wieder um diese Frage kreist, wurde auf der Ebene politischer Entscheidungsträger bereits ein Projekt beschlossen, das möglicherweise eine Antwort hierauf liefert: Die Bankenunion. Durch die Schaffung einer Europäischen Bankenaufsicht, einer Bankenabwicklungsbehörde und anderer Mechanismen wird hierbei ein weiterer Schritt vollzogen, der in Richtung einer stärker integrierten Union weist. Da die Bankenunion jedoch nicht alle gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EU einschließt, sondern sich in der Gesamtheit ihrer Funktionen nur auf den Euroraum beschränken wird, kann die Beschaffenheit dieses Integrationsprojektes und dessen Bedeutung für die Europäische Union unterschiedlich interpretiert werden. Besonders die Frage, ob die Bankenunion möglicherweise einen weiteren Schritt in Richtung einer Teilung der EU in sogenannte Kern- und Peripherieländer signalisiert und somit das Integrationsprojekt als ganzes gefährdet, ist hierbei relevant. Das Ergebnis eines Integrationsfortschrittes, an dem nur ein Teil der europäischen Mitgliedstaaten mitwirkt, wird als differenzierte Integration (DI)¹ bezeichnet, deren Untersuchung am Beispiel der Bankenunion den Kern dieser Arbeit darstellt. Dabei sollen Antworten zu den folgenden drei Fragen geliefert werden: Was ist DI und wie können europäische Integrationstheorien zu ihrer Erklärung herangezogen werden? Welches sind die Hauptkomponenten und Ziele der Bankenunion und welchen Kategorien differenzierter Integration lässt sie sich zuordnen? Durch welche Schule der europäischen Integrationstheorien kann die Errichtung der Bankenunion erklärt werden?

¹ Die Abkürzung „DI“ wird in dieser Arbeit durchgehend – wenn grammatisch passend – verwendet; Sie ist auch in anderen Werken als Abkürzung für „differenzierte Integration“ gebräuchlich (z. B. Ondarza 2012).

Entsprechend ist diese Arbeit in drei Hauptteile gegliedert. Zunächst wird im theoretischen Teil die Bedeutung europäischer Integration diskutiert um vor diesem Hintergrund das Konzept der DI zu beleuchten. Darauf aufbauend soll anschließend eine Kategorisierung unterschiedlicher Formen von DI vorgenommen werden und auf deren Folgen und mögliche Probleme eingegangen werden. Der darauf folgende Abschnitt widmet sich verschiedenen theoretischen Ansätzen zur Erklärung der DI und diskutiert die Frage, wie jene in die bestehenden Integrationstheorien eingeordnet werden kann.

Das sich anschließende empirische Kapitel dieser Arbeit gilt der Auseinandersetzung mit der Bankenunion. Dabei wird zunächst kurz auf die Ursachen der Wirtschafts- und Finanzkrise eingegangen werden um die Faktoren zu beleuchten, die für das enorme Ausmaß der Krise – gerade in der Eurozone – verantwortlich gemacht werden können. Anschließend werden die einzelnen Komponenten und die juristischen Grundlagen der Bankenunion erläutert um zu verdeutlichen welche Probleme mit ihr gelöst werden können und inwiefern es sich hierbei um ein Projekt differenzierter Integration handelt. Mithilfe dieser Informationen soll im Anschluss unter Rückgriff auf die Erkenntnisse des Theorieteils ein Versuch zur Einordnung der Bankenunion in die Kategorien der DI unternommen werden.

Im letzten Kapitel wird zunächst die Bedeutung einzelner Akteure für den Entstehungsprozess der Bankenunion untersucht. Auf dieser Grundlage soll anschließend die Erklärbarkeit der Bankenunion durch die Theorieschulen der europäischen Integrationsforschung diskutiert werden. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen werden, ob die Bankenunion als Ergebnis eines Spillover-Effektes gesehen werden kann.

Im Fazit werden schließlich die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und die Bedeutung sowohl der DI als auch der Bankenunion für den Integrationsprozess und die künftige Entwicklung der Europäischen Union bewertet.

2. Differenzierte Integration als Teil der europäischen Integration

Die Auseinandersetzung mit dem Konzept der DI und dessen Einordnung in die europäische Integration erfordert zunächst eine Klärung der Frage, was Integration im Bezug auf die Europäische Union eigentlich ist. Dazu ist zunächst die Erläuterung des Begriffs der Europäischen Integration erforderlich. Zu diesem Zweck werden im Folgenden unter anderem zwei der wichtigsten Theorieschulen der Europäischen Integration vorgestellt. Auf dieser Grundlage soll anschließend das Phänomen der DI im Kontext des europäischen Integrationsprozesses erklärt und untersucht werden.

2.1. Was ist europäische Integration?

Wie verschiedene Autoren immer wieder feststellen, ist das Finden einer eindeutigen Definition des Begriffs ‚europäische Integration‘ nicht unproblematisch. Dies liegt darin begründet, dass sich das Verständnis dessen, was unter europäischer Integration verstanden wird, im Laufe der Zeit verändert hat (vgl. Bieling/Lerch 2005; Thiemeyer 2010; Pollak/Slominski 2012). So lässt sich europäische Integration einerseits als Prozess und andererseits als Zustand begreifen. Unter ersterem wird ein Prozess verstanden, in dem zuvor „getrennte politische, ökonomische und/oder gesellschaftliche Einheiten enger zusammengeführt werden und ein größeres Ganzes bilden“ (Bieling/Lerch 2005: 13).

Dieses Verständnis von europäischer Integration als Prozess liegt vor allem den klassischen Theorien politischer (in diesem Falle europäischer) Integration zugrunde (Bieling/Lerch 2005). Dies wird zum Beispiel in der Definition von Haas deutlich, dessen Theorie des Neofunktionalismus als „die Integrationstheorie der Frühzeit der europäischen Integration“ gilt (Holzinger u. a. 2005: 22 [Hervorhebung im Original]).

„Political integration is the process whereby political actors in several, distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions process or demand jurisdiction over the pre-existing national states“ (Haas 1958: 16, zitiert in: Wolf 2005: 70).

Das alternative Verständnis des Begriffs sieht dagegen in europäischer Integration das Resultat bzw. das ‚*Outcome*‘ eines Prozesses des Zusammenwachsens (Bieling/Lerch 2005: 13; Diez/Wiener 2004: 3). In dieser Betrachtungsweise liegt weniger die Erklärung des Zustandekommens dieses Ergebnisses im Vordergrund als vielmehr die Untersuchung der Funktionsweise dessen, was verschiedene Autoren als „a new system of governance emerging in the EU“ bezeichnen (ebd.: 3). Dieses Begriffsverständnis von europäischer Integration hat sich in der jüngeren Literatur der Europaforschung durchgesetzt (ebd.; Bieling/Lerch 2005: 11 f.). Dabei richtet sich der Fokus entsprechend vor allem auf die Erklärung des politischen Systems der Europäischen Union, auch wenn die Transformationsprozesse, der die EU nichtsdestotrotz ausgesetzt ist, weiterhin berücksichtigt werden (ebd.: 11 f.).

In der theoretischen Auseinandersetzung mit europäischer Integration hat sich eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze herausgebildet. Da jedoch eine umfassende Darstellung dieser Integrationstheorien diese Arbeit sprengen würde, wird hier lediglich auf die zwei großen Theorieschulen des Supranationalismus und des Intergouvernementalismus eingegangen, die den theoretischen Diskurs zur europäischen Integration bestimmt haben (Holzinger u. a. 2005: 22). Supranationalistische und intergouvernementalistische Theorieansätze unterscheiden sich in der Frage, ob für den europäischen Integrationsprozess Nationalstaaten oder europäische Institutionen die treibenden Akteure sind. So wird in den supranationalistischen Theorien davon ausgegangen, dass dem Integrationsprozess eine Eigendynamik zugrunde liegt, die von den durch die Mitgliedstaaten geschaffenen politischen EU-Organen ausgeht. Demnach läge die Kontrolle über die Entwicklung der EU nicht mehr in den Händen der nationalen Regierungen, sondern die EU sei quasi eine sich selbst transformierende Organisation (ebd.: 23).

Als einer der wichtigsten Vertreter der supranationalistischen Schule gilt Ernst B. Haas, dessen Theorie des Neo-Funktionalismus mitunter sogar als „supranationalistische() ‚Ur‘-Theorie“ (ebd.: 31) bezeichnet wird. Haas' 1958 erschienenes Hauptwerk „The Uniting of Europe“ ist eine der einflussreichsten theoretischen Auseinandersetzungen mit dem Gegenstand politischer Integration, deren Bedeutung sich auch dadurch ausdrückt, dass später die Vertreter intergouvernementalistischer Ansätze, ihre Überlegungen als Gegenpol zum Neo-Funktionalismus verstanden (Wolf 2005; Bieling 2005).

Der Neo-Funktionalismus kann als Nachfolger funktionalistischer Theorien, insbesondere der David Mitransys, verstanden werden, der jedoch im Gegensatz zu diesen einen weniger normativen als analytischen Charakter aufweist. Ziel des Neo-Funktionalismus ist es gemäß Haas, empirisch-analytisch die Bedingungen für „die Erhaltung des Friedens und die Stärkung der Menschenrechte“ (Wolf 2005: 66) zu ermitteln. Ein besonderes Augenmerk legt Haas dabei auf die Erklärung von dynamischen Einigungsprozessen, in denen sich Nationalstaaten durch den Einsatz internationaler und regionaler Institutionen einhegen und somit hinsichtlich ihrer Machtausübung beschränken (ebd.). Haas' Untersuchungsgegenstand sind hierbei die „Motoren“ und „Bremsen“ (ebd.: 70) dynamischer Integrationsprozesse, besonders im Bezug auf die Europäische Union. Entscheidendes Merkmal dieser Integrationsprozesse stellte für Haas dabei die Übertragung politischer Kompetenzen von nationalen auf supranationale politische Organe dar. Damit grenzt Haas politische Integration von herkömmlicher intergouvernementaler Kooperation ab, in der keine den nationalstaatlichen Akteuren übergeordnete Institutionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen existieren (ebd.: 71).

Das Kernelement von Haas' neofunktionalistischer Theorie stellt der sogenannte *Spillover*-Mechanismus dar. Unter *Spillover* versteht Haas dabei die sich ausweitende Vergemeinschaftung ehemals nationalstaatlicher Ordnungsfunktionen. Demnach erfordern die im Rahmen transnationaler Kooperation entstehenden Interdependenzen die Koordinierung bestimmter Aufgaben. Hierbei handelt es sich um meist technische Funktionen, weshalb deren Vergemeinschaftung politisch eher unproblematisch ist und die Errichtung supranationaler Organe, die mit der Verwaltung dieser Aufgaben betraut sind, erleichtert wird (ebd.). Der eigentliche *Spillover* setzt nun dann ein, wenn die Vergemeinschaftung bestimmter Aufgaben – zum Beispiel zur Regelung eines gemeinsamen Marktes – die Vergemeinschaftung weiterer Aufgaben notwendig macht um das

erfolgreiche Verfolgen des ursprünglichen Ziels zu ermöglichen (ebd.: 72; Pollak/Slominski 2012: 56). Dabei weitet sich nach der Logik des *Spillovers* der Aufgabenbereich supranationaler Organe auf andere Politikbereiche aus. So erforderte die gemeinsame Regelung der Produktion von Kohle und Stahl im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl neben der Vereinheitlichung der Standards und Normen für das jeweilige Produkt auch die Vereinheitlichung der Produktions- oder Transportbedingungen, sodass weitere Sektoren in den Regulierungsrahmen gemeinsamer Institutionen fielen (Wolf 2005: 72; Pollak/Slominski 2012: 57). Diese hinzukommenden Bereiche müssen jedoch nicht mehr rein technischen Charakters sein, sondern können durchaus eine politisch umstrittene Dimension beinhalten (Wolf 2005: 72).

Diese Form der sich quasi selbständig ausweitenden Integration ist unter anderem gemeint, wenn europäische Integration als eigendynamischer Prozess verstanden wird. Wie unter anderem die Autoren Pollak und Slominski (2012) anmerken, ist der *Spillover*-Mechanismus jedoch nicht notwendigerweise ein automatisch einsetzender Prozess, sondern er unterliegt unter Umständen auch exogenen Faktoren. Als Beispiele können hier neben dem Paradigmenwechsel in der US-Wirtschaftspolitik, der Durchsetzungskraft der Europäischen Kommission oder der Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten (Pollak/Slominski 2012: 57) auch wirtschaftliche oder politische Krisen genannt werden.

In Abgrenzung zum Neo-Funktionalismus entwickelte Andrew Moravcsik seine Theorie des liberalen Intergouvernementalismus. Mit dieser vereinte er einerseits Ansätze aus dem Liberalismus und andererseits Ansätze aus dem Realismus. Moravcsik schließt dabei an die Theorie von Stanley Hoffmann an, der wiederum mit seinem Intergouvernementalismus, aufbauend auf den realistischen Theorien der Internationalen Beziehungen, einen Ansatz zur Erklärung der europäischen Integration lieferte (Steinhilber 2005: 169).

Moravcsiks liberaler Intergouvernementalismus ist somit ein „explizit staatszentrierte[r]“ Ansatz (ebd.), gemäß dessen Annahmen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union jeweils als geschlossene Einheiten agieren und deren Regierungen die zentralen Akteure im Rahmen europäischer Verhandlungen sind (Holzinger u. a. 2005: 24). Demzufolge findet europäische Integration als Abfolge rational getroffener Entscheidungen der nationalen Regierungen statt, die unter verschiedenen, auskalkulierten Handlungsoptionen jeweils die Alternative mit dem größten Nutzen wählen (ebd.: 25). Hauptmotiv für den Eintritt in die Verhandlungen zur transnationalen Kooperation und letztendlich für die Errichtung europäischer Institutionen ist dabei die einem Zweckrationalismus folgende Erwartung, Transaktionskosten reduzieren und durch gemeinsame Lösungsstrategien Probleme effizienter lösen zu können (Pollak/Slominski 2012: 61). Da sich die jeweiligen Staaten hinsichtlich ihrer Präferenzordnungen und ihres Informationsstandes unterscheiden, differenziert sich auch die relative Verhandlungsmacht dieser Akteure. Je höher der Wissensstand und je größer die Anzahl möglicher Handlungsoptionen eines Staates, desto eher wird sich dieser in Verhandlungen auf europäischer Ebene durchsetzen können (ebd.).

Gleichzeitig geht Moravcsik davon aus, dass die Herausbildung entsprechender nationaler Interessen innergesellschaftlich auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten stattfindet und somit zwischenstaatlichen Verhandlungen vorgelagert ist (Steinhilber 2005: 170; Pollak/Slominski 2012: 61; Schimmelfennig 2004: 77). Das Motiv, an einem Integrationsprozess teilnehmen zu wollen, ist entsprechend Ausdruck der Präferenzen innerstaatlicher Interessengruppen, die in der Kooperation europäischer Staaten ökonomische Vorteile sehen. Damit unterscheidet sich Moravcsik

Ansatz von den realistischen Theorien der Internationalen Beziehungen, in denen der Staat als „*black box*“ (Schörnig 2010: 72) verstanden wird, deren außenpolitisches Interesse sich erst im Kontext zwischenstaatlicher Machtverteilung herausbildet und nicht Folge innerstaatlicher politischer Prozesse ist (Steinhilber 2005: 170; Holzinger u. a. 2005: 28). Es zeigt sich also, dass der Integrationsprozess in der Europäischen Union je nach Theoriestrang unterschiedlich erklärt wird.

2.2. Differenzierte Integration

Nach der Vorstellung der Erklärungsansätze zum europäischen Integrationsprozess soll im Folgenden auf die DI eingegangen werden. Die entscheidenden Fragen sind hierbei, wie die Herausbildung differenzierter Integration erklärt werden kann und ob die beiden großen Theorieschulen hierzu entsprechende Ansätze liefern, bzw. ob sich mit den bereits skizzierten Ansätzen hierauf eine Antwort finden lässt. Dazu soll jedoch zunächst das Phänomen der DI definiert und erläutert werden.

2.2.1. Bedeutung, Begriff und Ziel differenzierter Integration

In der Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der DI ist zunächst festzuhalten, dass diese seit ihrem ersten Auftreten in der Geschichte der Europäischen Union mit einer Vielzahl verschiedener Begriffe versehen worden ist. Grund dafür sind die unterschiedlichen Formen, die sie annehmen kann, die jedoch allesamt eine Gemeinsamkeit aufweisen, anhand derer sich das Phänomen der DI bestimmen lässt. So schreibt Nicolai von Ondarza:

„Das verbindende Element aller Varianten von DI ist das Abweichen vom Prinzip der einheitlichen Integration aller Mitgliedstaaten eines politischen Gebildes“ (Ondarza 2012: 7).

Im Bezug auf die Europäische Union stehe die DI damit definitorisch im Gegensatz zur Zielvorstellung einer „immer engeren Union“ und zum Einheitsprinzip des Europarechts. Dieses Einheitsprinzip ist mehrfach durch Urteile des Gerichtshofs der EU bekräftigt worden und hat für die Mitgliedstaaten auch durch das im EU-Vertrag verankerte Kohärenzprinzips bindenden Charakter (ebd.). Die Einschätzung, dass die einheitliche Integrationsstrategie das eigentliche „realpolitische Paradigma der europäischen Integration darstellt“ genießt in der Europaforschung allgemeine Akzeptanz (Keutel 2012: 12; Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013). Wie auch schon Bender (2001: 733) verweist von Ondarza entsprechend auf die Definition von Huber (1996: 347), laut der DI der

„Zustand [ist], (...) in dem die bislang systembildende Einheitlichkeit und Gleichzeitigkeit des Integrationsniveaus in allen Mitgliedstaaten durch mehr oder weniger umfangreiche, zeitlich befristete oder dauerhafte Durchbrechungen relativiert wird“ (Ondarza 2012: 7).

Unter DI fallen somit im formalen Recht der Europäischen Union verankerte Regelungen, die nach Mitgliedstaaten differenzierte Gültigkeit besitzen (ebd.; Schimmelfennig/Winzen 2014:

356). Wie Schimmelfennig und Winzen (ebd.: 356) betonen, schließt diese Definition die nicht vollständige Harmonisierung von EU-Recht in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht mit ein. Lediglich die in einem Rechtstext festgehaltene Ausnahme mindestens eines Mitgliedstaates von einer EU-Regelung bedeutet, dass ein Fall von DI vorliegt.

Die erste formale Erwähnung des Konzepts differenzierter Integration findet sich in einer Rede Willy Brandts vom 19. November 1974 in Paris. Vor dem Hintergrund der ersten Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1973 empfiehlt er, die Integration der Gemeinschaft durch eine Abstufung nach wirtschaftlicher Stärke der Mitgliedsländer fortzuführen um die Gemeinschaft insgesamt zu stärken (Brandt 1974; zitiert in: Keutel 2012: 5 f.).

Die Diskussion der DI begann jedoch erst später. Anlässlich der in den 1960er und 70er Jahren währenden Stagnation des wirtschaftlichen Einigungsprozesses der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde der damalige belgische Premierminister Tindemans 1974 von den Staats- und Regierungschefs der EWG beauftragt, Vorschläge zur Lösung des Integrationsstillstandes zu entwickeln (ebd.: 7). In dem daraus resultierenden „Bericht über die Europäische Union“ legt Tindemans nahe, eine differenzierte Gestaltung der europäischen Integration zu verfolgen, welche die Unterschiede der wirtschaftlichen Stärke der Mitgliedsländer berücksichtigt. Er erklärt, dass ein zeitgleiches Erreichen künftiger Integrationsziele nicht glaubwürdig sei und ein Festhalten an einer entsprechenden Forderung jeden Fortschritt unmöglich mache (ebd. f.). Damit stößt Tindemans die Diskussion unterschiedlicher Modelle von DI an, welche jedoch erst in den 90er Jahren an Fahrt gewann (Stubb 1996: 284; Holzinger/Schimmelfennig 2012: 294).

Wie Keutel (2012) zeigt, hat es seitdem verschiedene sowohl auf politischer Ebene als auch in der Wissenschaft stattfindende Debatten zum Thema der DI gegeben, aus denen eine Vielzahl unterschiedlicher Konzeptionen hervorging. Dabei reichen die jeweils gewählten Bezeichnungen von Willy Brandts „abgestufter Integration“ über „Europa der variablen Geometrie“ bis hin zu „Europa der konzentrischen Kreise“ oder „Europa der zwei Geschwindigkeiten“. Im Grunde beschreiben diese Bezeichnungen jedoch lediglich unterschiedliche Ausprägungen des stets gleichen Grundkonzepts, das mit dem Oberbegriff der DI beschildert werden kann (u.a. Stubb 1996; Bender 2001; Holzinger/Schimmelfennig 2012; Keutel 2012).

Die Rede Brandts und der Kontext des Tindemans-Reports vor dem Hintergrund der Stagnation des europäischen Einigungsprozesses lassen die Motive für DI zu jener Zeit recht eindeutig erscheinen. Sie wird als Ausweg aus einem Stillstand der Integrationsbemühungen vorgeschlagen. Diese Aussage lässt sich auch auf andere Momente in der Geschichte der europäischen Integration übertragen. So schreibt Keutel (ebd.: 5), dass „[v]or allem in Krisenzeiten Politik und Wissenschaft immer wieder [fordern], durch die Anwendung differenzierter Integrationsstrategien neue Wege für die Zukunft eines Vereinten Europa zu erschließen.“ Dabei sei die Akzeptanz für DI immer dann besonders groß, wenn Verträge durch Referenden in einzelnen Mitgliedstaaten abgelehnt würden, die Europäische Union vor einer Erweiterung stehe oder sich der Integrationsprozess generell in Stagnation befinde (ebd.; Schimmelfennig/Winzen 2014: 360). Insbesondere in Fällen politischer Blockaden verursacht durch einzelne Mitgliedstaaten ist DI ein bevorzugtes Mittel geworden, da sie „als ‚weiche Alternative‘ zu Mehrheitsentscheidungen einen für alle tragbaren Kompromiss ermöglichen“ (Ondarza 2012: 15). Zudem nimmt DI den Rechtfertigungsdruck von Mitgliedstaaten, die sich gegen bestimmte Integrationsschritte wehren, und dient somit auch als Instrument zur Entschärfung politischer Konfliktsituationen (ebd.). Wie

sowohl Keutel (2012) als auch von Ondarza (2012), auch unter Verweis auf andere Autoren, zeigen, lässt sich dieser Zusammenhang in einer Reihe von Fällen in der EU-Integrationsgeschichte zeigen.

Wie Willy Brandt in seiner Rede betont, „kann es sich [bei abgestufter Integration] keineswegs um eine ‚Abkoppelung‘ handeln, sondern es muß darum gehen, den gemeinsamen Rahmen zu erhalten und das gemeinsame Dach zu stärken“ (Brandt 1974: 36). Auch andere Politiker, Keutel verweist hier auf Joschka Fischer und Jacques Chirac, äußerten sich, dem europäischen Paradigma der einheitlichen Integration folgend, entsprechend (Keutel 2012: 10, 12). Mit der Verankerung der sogenannten Verstärkten Zusammenarbeit im Amsterdamer Vertrag und ihrer späteren Weiterentwicklung im Vertrag von Nizza, wurde die DI als allgemeines integrationspolitisches Instrument anerkannt (Bender 2001: 732, 738). So soll mithilfe der DI das Voranschreiten der europäischen Integration gefördert werden, indem die stärker integrierten Mitgliedstaaten sogenannte „zentripetale Kräfte“ entfalten und auf die nicht an dem jeweiligen Integrationsstadium teilnehmenden Staaten eine Sogwirkung ausüben (Ondarza 2012: 16; Bender 2001). Diesem Modell zufolge, das in die sogenannten „dynamischen Integrationsstrategien“ fällt (Keutel 2012: 10), würde man der Funktion der DI also nicht gerecht, wenn man sie ausschließlich auf ein Mittel zur Überwindung kurzfristiger Blockaden reduziere (Ondarza 2012: 16). Vielmehr wird aus europapolitischer Perspektive der DI ein katalysierender Effekt zugeschrieben (ebd.; Holzinger/Schimmelfennig 2012). Dieser kann empirisch jedoch nur bedingt belegt werden. Tatsächlich ließ sich mit dem Sozialabkommen des Maastrichter Vertrags lediglich ein Fall beobachten, in dem nach anfänglicher DI eine „Wiedervereinigung“ aller Mitgliedstaaten stattgefunden hat (Ondarza 2012: 17). Allerdings ist es in anderen Politikfeldern – so zum Beispiel beim Schengener Abkommen – zumindest zu einer teilweisen, nachträglichen Angleichung gekommen, so dass die erwähnten, an das Instrument der DI gestellten Erwartungen nicht gänzlich unbegründet zu sein scheinen (ebd.).

Auf der anderen Seite existiert mit dem Modell der „abgestuften Integrationsstrategien“ ein Gegenentwurf, der die „dauerhafte Etablierung einer Kern-Peripherie-Struktur der Europäischen Union“ vorsieht (Keutel 2012: 10 f.). Jedoch sprechen sich Vertreter dieser Perspektive, Keutel nennt hier Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, trotzdem nicht für eine dauerhafte Spaltung der Europäischen Union aus, sondern sie sind lediglich der Ansicht, dass deren Einheitlichkeit nicht notwendigerweise erhalten bleiben müsse und sich bereits ein europäischer Kern als Avantgarde im Integrationsprozess herausgebildet habe (ebd.: 11).

Trotz der Option, mithilfe differenzierter Integration Phasen der Stagnation des Einigungsprozesses zu überwinden, haben sich die politischen Eliten bemüht, stets einheitliche Alternativen zu finden, die keine Mitgliedstaaten ausgrenzen. Der Einsatz des Instrumentes der DI stellt somit auch eine psychologische Hemmschwelle dar. Damit konnte die Androhung differenzierter Integration in der Praxis auch als Druckmittel verwendet wurde um das Finden einer einheitlichen Lösung zu erwirken bzw. zu erzwingen (Ondarza 2012: 12; Keutel 2012: 9).

2.2.2. Kategorisierungen der differenzierten Integration

Wie bereits erwähnt, existiert eine Vielzahl von teilweise synonym verwendeten Bezeichnungen, die unterschiedliche Formen der DI beschreiben. Um einen Überblick über diesen „excess of terminology“ (Stubb 1996) zu verschaffen, unterteilt Stubb in seinem Aufsatz „A Categorization of Differentiated Integration“ (1996) die verschiedenen Varianten differenzierter Integration in drei Kategorien. Dazu macht Stubb drei Dimensionen aus, in denen sich die Differenzierung der Gültigkeit europäischer Regelungen vollziehen kann. So unterscheidet er die Dimensionen (a) Zeit, (b) Raum und (c) Materie.

In Kategorie (a) fallen Formen differenzierter Integration, bei denen sich ein Teil der EU-Mitgliedstaaten sowohl in der Lage als auch willens zeigt, sich in einem Politikfeld weiter zu integrieren um bestimmte Ziele, denen sich auch die restlichen Staaten verschrieben haben, zu verfolgen. Dies geschieht unter der Annahme, dass zu gegebener Zeit die übrigen Mitgliedstaaten folgen werden. Somit findet lediglich eine zeitliche Differenzierung von Integration mit dem Ziel einer späteren Angleichung statt. Dies wird unter anderem auch als „Europa der zwei (oder mehreren) Geschwindigkeiten“ (Ondarza 2012: 7) bezeichnet (Stubb 1996: 287). Unter differenzierter Integration, die sich in der räumlichen Dimension vollzieht (b), versteht Stubb eine Form der Integration, an der sich lediglich ein Teil der EU-Mitgliedstaaten beteiligt. Diese räumliche Trennung der EU in „Kernländer“ und „Peripherie“ (Schweiger 2014) kann dabei auch permanenten oder irreversiblen Charakter haben, wodurch die Diversität stärker institutionalisiert wird, als in den Formen der Kategorie (a), in denen die Differenzierung temporär begrenzt ist und die Mitgliedsländer sich hinsichtlich ihrer gemeinsamen Ziele einig sind (Stubb 1996: 287). In Kategorie (c) fallen schließlich alle Modelle differenzierter Integration, die auch mit den Begriffen des „*à la carte*“- oder „*pick-and-choose*“-Europas beschrieben werden. Die Mitgliedstaaten wählen dabei die Politikfelder aus, in denen sie jeweils zu tiefer gehender Integration bereit sind, während sie jedoch gewisse gemeinsame Minimalziele verfolgen (ebd.: 288).

Diese Kategorisierung von Stubb hat sich auch bei anderen Autoren weitestgehend durchgesetzt. So unterscheiden auch von Ondarza (2012: 8) und Schimmelfennig und Winzen (2014: 360) die drei Kategorien „Zeit, Raum und Inhalt“ bzw. „time, countries and policy areas“. Nichtsdestotrotz ist die Einteilung in diese drei Kategorien „nicht absolut trennscharf“, wie sowohl von Ondarza (2012: 8 Anm. 16) als auch Holzinger und Schimmelfennig (2012) anmerken. So sei die Unterscheidung zwischen zeitlicher und permanenter Differenzierung schlüssig, während die Dimensionen „Raum“ und „Materie“ definitionsgemäß in allen Formen der DI betroffen seien (ebd.: 296). Dies ist insofern plausibel, als letztendlich jede Differenzierung, um ihrer Definition gerecht zu werden, mindestens ein oder mehrere, nicht aber alle Politikfelder betreffen muss und auch mindestens ein Mitgliedsland jedoch nicht alle Mitgliedsländer von der entsprechenden Regelung ausschließen kann. Somit unterscheiden sich Stubbs Kategorien (b) und (c) nicht hinsichtlich der Dimensionen Raum und Materie, sondern vielmehr verlaufe die Trennlinie zwischen fester und flexibler Mitgliedschaft in den jeweiligen Politiken (ebd.).

Holzinger und Schimmelfennig schlagen deshalb eine Unterscheidung anhand von sechs Dimensionen vor:

- (1) permanente gegen zeitlich begrenzte Differenzierung
- (2) territoriale gegen funktionelle Differenzierung
- (3) Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten gegen Differenzierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen
- (4) Differenzierung innerhalb der EU-Verträge gegen Differenzierung außerhalb der Verträge
- (5) Entscheidungsfindung auf EU-Ebene gegen Entscheidungsfindung auf Ebene des Regimes
- (6) Möglichkeit der Teilnahme richtet sich ausschließlich an Mitgliedstaaten gegen Teilnahme auch für nicht-EU-Länder.

Gleichzeitig wählen die Autoren zehn verschiedene Ausprägungen die sich hinsichtlich der oben aufgeführten Dimensionen unterscheiden und auf die wiederum verschiedene, dem Oberbegriff der DI untergeordnete, Bezeichnungen passen. Sie unterscheiden die Modelle (1) Multiple Speed, (2) Multiple Standards, (3) Avantgarde Europe, (4) Core Europe/Concentric Circles, (5) Flexible Integration, (6) Variable Geometry, (7) Europe à la carte, (8) Optimal Level of Jurisdiction, (9) Flexible Cooperation und (10) Functional Overlapping Competing Jurisdictions (s. Tabelle in Holzinger/Schimmelfennig 2012: 298). Wie Holzinger und Schimmelfennig anmerken (ebd.: 297), decken diese zehn Ausprägungen nicht alle theoretisch möglichen Kombinationen aus den sechs Dimensionen ab, empirisch betrachtet sei die Klassifizierung jedoch vollständig.

Während die Unterscheidung verschiedener Varianten differenzierter Integration mithilfe dieser sechs Dimensionen ermöglicht wird, bringt sie auf der anderen Seite gewisse Defizite hinsichtlich der Handhabbarkeit in der politischen Debatte mit sich. Aus diesem Grund kann die Beschränkung auf die von Stubb unterschiedenen Kategorien unter Umständen und insbesondere im Kontext der politischen Auseinandersetzung mit DI sinnvoller sein, wie beispielsweise von Ondarza (2012: 8) anmerkt. Zur Einordnung der europäischen Bankenunion könnte die Klassifizierung aufgrund ihrer Vollständigkeit jedoch durchaus hilfreich sein. Dies zu ermitteln wird einen Teil des dritten Kapitels darstellen.

2.2.3. Folgen und Probleme differenzierter Integration

Die DI wird mit der Erwartung, dass sie dem Einigungsprozess der Europäischen Union zuträglich ist, praktiziert. Allerdings lassen sich auch Folgen der DI erkennen, die aus europäischer Perspektive durchaus kritisch zu sehen sind. Insbesondere die Arbeit von Ondarzas beinhaltet eine sehr differenzierte und umfangreiche Betrachtung dieser Aspekte differenzierter Integration.

Anknüpfend an die Erwartung, dass DI ein zentripetales Kraftfeld schafft, welches zur Vervollständigung der Integration führt, soll zunächst der – auch semantisch – gegenteilige Fall der „zentrifugalen Fliehkräfte“ (Bender 2001: 737) bzw. einer Spaltung der Union beleuchtet werden.

Nach der normativen Sichtweise, dass die Vertiefung der europäischen Integration ein wünschenswertes Ziel der Zusammenarbeit ist, wird hierunter das als problematisch bewertete Szenario einer Zersplitterung der Union verstanden. So schreibt von Ondarza (2012: 16), dass DI

eine „eher spaltende Wirkung [entfaltet] und die politischen Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten [verschärft]“, wenn sich Mitgliedstaaten eigentlich an einem Integrationsprojekt beteiligen wollen, ihnen jedoch, beispielsweise aus Gründen der Nichterfüllung spezieller Kriterien, die Teilnahme verweigert wird. Als Beispiel kann hier die Ausgrenzung Polens von den Verhandlungen über die Reformen in der Eurozone angeführt werden. Polen hat sich nach der Jahrtausendwende zu einem Beitritt zur Eurozone unter den damaligen qualitativen Bedingungen verpflichtet. Wenn die entsprechenden Kriterien nun verschärft werden, wie es im Rahmen der aktuellen Krise der Fall war, wird Polen vor die Wahl gestellt entweder diese geänderten Anforderungen zu erfüllen oder die Verpflichtung zur Einführung des Euro zu verletzen. Dies hat sowohl Schweden als auch Polen dazu bewogen mit der Nichtunterzeichnung des Fiskalpaktes zu drohen (ebd.). Hier zeigt sich DI nicht als Blockaden überwindendes sondern als Blockaden verursachendes Instrument (ebd.). Auch Bender (2001: 737) sieht in der erfolgreichen Umsetzung differenzierter Integration die Gefahr, dass die integrationswilligen Staaten „auch bei Kernthemen ihr Heil in einem außerkonstitutionellen Sonderweg suchen“ könnten. Die Bemühungen zum Finden politischer Kompromisse wären somit geschmälert. Neben der Herausbildung eines „Kerneuropa“ würde zudem die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts infrage gestellt, woraus „eine() Zersplitterung des Rechts und [die] Auflösung des einheitlichen institutionellen Rahmens der EU resultieren“ könne (ebd.).

Einen weiteren Effekt der DI stellt die Verschiebung der politischen Gewichte in der Europäischen Union dar. Diese macht von Ondarza anhand von drei Faktoren deutlich. Zunächst kommt es zu einer Veränderung der Stimmgewichte innerhalb der Gruppe der an differenzierter Integration teilnehmenden Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit, welche DI unter dem Dach der Europäischen Union ermöglicht, gelten dieselben Stimmgewichtungen wie bei Entscheidungen, die nach den Regeln der qualifizierter Mehrheit gefällt werden. Das heißt, dass sich, aufgrund der geringeren Anzahl der Gesamtstimmen im Fall differenzierter Integration, das relative Stimmengewicht der beteiligten Länder im Verhältnis zum Quorum bzw. zur Sperrminorität verändert. Dadurch wird die Verhandlungsmacht insbesondere größerer Mitgliedstaaten zusätzlich verstärkt, da diese Beschlüsse leichter blockieren können (Ondarza 2012: 18).

Als zweiten Punkt führt von Ondarza die Veränderung der Verteilung politischer Interessen in der Europäischen Union auf. Die Präferenzen der im Rahmen differenzierter Integration voranschreitenden Staaten unterscheiden sich unter Umständen von denen der übrigen Mitgliedsländer. So würden in der Regel Partnerstaaten enger zusammenarbeiten, die als Teilnehmer in DI-Projekten ähnliche Interessen verfolgen (ebd.: 19). Dies untermauert die Befürchtung, dass DI zu einer dauerhaften Spaltung der EU führen könne, die Mitglieder zweiter oder dritter Klasse schaffe. Entsprechende Äußerungen stammen unter anderem von dem polnischen Premierminister Donald Tusk (Ondarza 2013: 149). Die Veränderung der Interessenverteilung kann jedoch auch negative Auswirkungen für die *Insider*-Staaten der DI haben. So fehlen diesen bei Gesprächen innerhalb der Gruppe der Teilnehmer möglicherweise wichtige Verhandlungspartner, die bei gemeinsamen Projekten eine zuverlässige Unterstützung darstellen. Als Beispiel führt Ondarza hierzu die Position Deutschlands an, das in der Eurogruppe nicht auf die Verhandlungshilfe Schwedens und Polens, die ähnliche wirtschaftspolitische Grundinteressen verfolgen, setzen kann (Ondarza 2012: 19).

Drittens, schließlich, können sich die politischen Kräfteverhältnisse innerhalb der Union entsprechend dem Grad der Beteiligung von Außenseiter-Staaten an den Verhandlungen der Insider verändern. Eine passive Beteiligung, die zumindest die Teilnahme und Möglichkeit zur Äußerung der eigenen Position bei Verhandlungen beinhaltet, ermöglicht den Außenseitern ein gewisses Maß an Teilhabe und gewährt Einsicht in den Verhandlungsprozess. Die Veränderung der politischen Gewichte erfährt somit eine gewisse Einschränkung. Dagegen verändern sich die politischen Kräfteverhältnisse durch DI deutlich stärker, wenn eine Beteiligung von Außenseitern, zum Beispiel im Fall zwischenstaatlicher, außerhalb des EU-Rahmens vereinbarter Abkommen, ausgeschlossen wird (ebd.: 20).

Eine weitere mögliche Folge von DI stellt die Beeinträchtigung des institutionellen Gefüges der Europäischen Union dar. Diese kann zunächst Folge zwischenstaatlicher Verträge sein, an denen nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt sind und die nicht im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit abgeschlossen werden. Somit werden für die Verhandlung von Beschlüssen innerhalb dieser Abkommen eigenständige Organe gegründet, die parallel zum institutionellen Rahmen der EU existieren und „langfristig die Autorität und Legitimität der eigentlichen EU-Organe untergraben [können]“ (ebd.: 23). Dieser Fall ist bis jetzt jedoch nicht eingetreten, da, beispielsweise im Fall des Schengener Abkommens, eine rasche Integration in den EU-Rahmen stattgefunden hat. Im Falle des Fiskalpaktes dagegen wird mit der Kommission ein europäisches Organ „ausgeliehen“ das bei der Umsetzung vereinbarter Beschlüsse eine wichtige Rolle übernimmt. Auch der Europäische Gerichtshof bleibt in Fragen, die den Fiskalpakt betreffen, die zuständige Instanz (ebd.). Während diese „Hybridstruktur“ rechtliche Unsicherheiten mit sich bringen kann, wird auf der anderen Seite, zumindest im letzteren Fall die Rolle der Kommission gestärkt. Denn diese ist einerseits wichtiger Ansprechpartner für die Außenseiter-Staaten und andererseits für die Vereinbarkeit der Verstärkten Zusammenarbeit mit dem EU-Recht verantwortlich, wodurch sie diese Form der DI mitlegitimiert (ebd.: 24 f.). Je nachdem ob also auf EU-Strukturen zurückgegriffen wird oder nicht, kann DI die Kompetenzen der Kommission entweder stärken oder sogar untergraben. Eine Beeinträchtigung des institutionellen Gleichgewichts in der Union ist jedoch in beiden Fällen wahrscheinlich.

Weitaus problematischer ist die DI dagegen für das Europäische Parlament. Findet diese nämlich im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit unter dem Schirm der EU statt, ist das Europäische Parlament in der Regel an Entscheidungen beteiligt. Dies bedeutet jedoch, dass auch diejenigen EU-Parlamentarier über Rechtsetzungen abstimmen können, die aus den nicht an der DI teilnehmenden Ländern stammen, deren Wahlkreise also von entsprechenden Entscheidungen nicht betroffen sind. Dadurch wird folglich die demokratische Legitimität des Europäischen Parlaments infrage gestellt (ebd.: 25).

Eine weitere kritische Entwicklung als Folge von DI sieht von Ondarza in der Veränderung der Europäischen Personalpolitik. Zwar habe sich DI weder auf die Besetzung der Posten des Parlamentspräsidenten und der Vizepräsidenten noch auf die Zusammensetzung der Belegschaft der Kommissionsbeamten auf Arbeitsebene ausgewirkt. Allerdings ließen sich hinsichtlich der Besetzung von Führungspositionen in der Europäischen Kommission zwei Entwicklungen feststellen. Die erste betrifft zunächst die Leitung der einzelnen Ressorts. So werden die Kommissarsposten für Politikbereiche, an denen einzelne Mitgliedstaaten aufgrund eines *Opt-outs* nicht beteiligt sind, nur an Kandidaten aus den beteiligten Staaten vergeben. Dies gelte für Generaldi-

reaktionen, in deren Zuständigkeitsbereich die Währungsunion, der RFSR (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) oder das Schengener Abkommen fallen (ebd.: 26).

Die zweite Entwicklung betrifft die Bestimmung des Kommissionspräsidenten. Seit von der Möglichkeit des *Opt-outs* Gebrauch gemacht würde, sei das Amt des Kommissionspräsidenten ausschließlich an Kandidaten aus Ländern, die an allen Projekten differenzierter Integration beteiligt sind, vergeben worden. Demnach kommen für die Besetzung dieses Amtes Personen aus lediglich zehn der 27 Mitgliedstaaten infrage (Stand: 2012). Dies werde damit begründet, „dass ein Kommissionspräsident gerade auch die Anliegen der wichtigsten DI-Projekte überzeugend und glaubwürdig nach außen vertreten müsse“ (ebd.).

Ähnlich sieht die Situation bei der Wahl des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates, ein Amt das mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, aus. Da die Bestimmung des Inhabers dieses Amtes zeitlich mit der Wahl des Präsidenten des Eurogipfels zusammenfällt, hält von Ondaraza es für wahrscheinlich, dass die beiden Ämter künftig in Personalunion geführt werden könnten (ebd.: 22). Sollte sich eine entsprechende Regelung als Konvention durchsetzen, würde dies jedoch auch bedeuten, dass künftig nur noch Kandidaten aus den Euroländern für das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates infrage kämen (ebd.: 27). Daraus ergibt sich auch hinsichtlich der Besetzung entscheidender Ämter sowohl der supranationalen als auch der intergouvernementalen EU-Organen ein Ausschluss bestimmter Mitgliedstaaten.

Schlussendlich weist von Ondaraza auf die Gefahr der DI für die Solidarität und den Zusammenhalt in der Europäischen Union hin. So sei insbesondere die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen für die Bildung eines Gemeinschaftsgefühls nötig, die im Rahmen differenzierter Integration jedoch nur bedingt stattfinden (ebd.). Besonders die Politik zur Bewältigung der aktuellen Krise zeige, dass Differenzierte Lösungen – wie hier im Falle der Eurozone – auch Folgen für den Zusammenhalt in der Union haben können (ebd.: 29).

Trotz der positiven Seiten, wie der Überwindung von politischen Blockaden und der auf Außenseiter wirkenden zentripetalen Kräfte, sind mit differenzierter Integration also auch eine Reihe von möglichen Gefahren für den Einigungsprozess der Europäischen Union verbunden.

2.2.4. Theoretische Ansätze zur Erklärung differenzierter Integration

Obwohl DI und ihre verschiedenen Variationen spätestens seit den 1990er Jahren zum Bestandteil einer Reihe von sowohl politischen als auch wissenschaftlichen Diskussionen geworden ist, haben sich über lange Zeit keine theoretischen Ansätze zu ihrer Erklärung herausgebildet. So hat sich die Wissenschaft zunächst lediglich auf die Charakterisierung und die Kategorisierung unterschiedlicher Formen von differenzierter Integration beschränkt. Ebenso wurde DI in den bestehenden Theorien europäischer Integration vernachlässigt. Dies gilt insbesondere für die Theorien der beiden großen Schulen des Intergouvernementalismus und des Supranationalismus (Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 33; Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger 2011: 1). Während die frühen Integrationstheorien von dieser Kritik ausgenommen werden können, da es in den 1960er und 70er Jahren noch keine nennenswerten Fälle differenzierter Integration gab, gilt dies seit den 1990er Jahren, als jene auch politisch relevanter wurde, nicht mehr (Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 33). Stattdessen haben sich laut Schimmelfennig et al.

(2011: 1) die gängigen supranationalistischen und inter-gouvernementalistischen Theorien auf die Erklärung der Erweiterung und nicht der Differenzierung europäischer Integration konzentriert. Dies ist auch insofern verwunderlich als einige Autoren auf die zunehmende Bedeutung der DI hingewiesen und eine intensivere und auch theoretische Analyse von *Opt-outs* und Ausschlüssen von Integrationsschritten gefordert haben (Ondarza 2013: 165; Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 33).

Erst in jüngster Zeit hat es tiefer gehende, theoretische Ansätze zur Erklärung differenzierter Integration gegeben, die unter anderem ermitteln sollen, wann diese einen spaltenden oder einenden Effekt für die europäische Gemeinschaft hat (Ondarza 2012: 16; Schimmelfennig/Winzen 2014). Die zwei Theoriestränge des Supranationalismus und des Inter-gouvernementalismus haben sich jedoch weitestgehend als Referenzrahmen bei der theoretischen Auseinandersetzung mit differenzierter Integration durchgesetzt.

Einigkeit scheint zudem in der Annahme zu herrschen, dass DI eine Konsequenz aus der, infolge mehrerer Erweiterungsrunden, größer gewordenen Heterogenität der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union darstellt. Da jene Heterogenität, die Forderung nach alternativen Integrationslösungen überhaupt erst hervorgerufen hat, scheint diese Annahme mehr als logisch. Zwar herrschte in der Union stets das Paradigma der einheitlichen Integration vor, jedoch bedeuteten die zunehmenden Differenzen zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten, dass das Prinzip „Alle oder Keiner“ nicht alternativlos verfolgt werden konnte, sollte eine Stagnation des Integrationsprozesses vermieden werden (Keutel 2012: 18). Die daraus resultierende Annahme lautet, dass, solange ein bestimmtes Maß an Homogenität in einem Politikfeld vorhanden ist, einheitliche Integrationsbemühungen verfolgt werden und nur im Notfall auf alternative Wege zurückgegriffen wird (ebd.).

Diese Überlegung bezeichnen Schimmelfennig und Winzen (2014: 360) als „konventionelles Narrativ“ („conventional story“). Sie beziehen jedoch noch zwei weitere Faktoren in dieses Narrativ ein. So sei DI nicht nur Folge der geographischen Erweiterung sondern ebenso der Vertiefung der europäischen Integration. Es gelte:

„The more countries the EU integrates, the more likely it is to have a membership with heterogeneous preferences and capabilities. The more policy sectors it integrates, the more likely they will include value-laden or redistributive policies that provoke intense conflict and are difficult to manage and settle“ (ebd.).

Darüber hinaus sei auch der Grad der supranationalen Zentralisierung europäischer Integration und der damit einhergehende Rückgang nationaler Autonomie ein potentieller Auslöser für eine mögliche nationale Ablehnungshaltung gegenüber weiteren Integrationsbemühungen. Da Fortschritte in der Integration in den meisten Fällen Einstimmigkeit voraussetzen, sei es wahrscheinlich, dass eine solche Situation zu einem Integrationsstillstand („*Deadlock*“) führe (ebd.). Diese sehr grundlegenden Annahmen erweitern Schimmelfennig und Winzen jedoch, indem sie infolge einer empirischen Erfassung von Differenzierung im europäischen Primärrecht in „instrumentelle“ und „konstitutionelle Differenzierung“ unterscheiden. Instrumentelle Differenzierung wird hierbei als Folge von Erweiterungsrunden gesehen, welche die neuen Mitgliedstaaten von bestimmten Politikfeldern ausgrenzt (ebd.: 364). Die Motive hierfür können dabei zum einen Verteilungsgründe sein, sodass beispielsweise bestimmte finanzielle EU-Mittel (wie jene für den Agrarsektor) nicht mit den neuen Ländern geteilt werden müssen. Zum anderen kann die Differenzierung den

Anpassungsprozess erleichtern, indem den neuen Mitgliedstaaten durch die vorübergehende Ausgrenzung von einem Politikfeld (zum Beispiel der gemeinsamen Umweltpolitik) mehr Zeit eingeräumt wird. Daraus folgen die Annahmen, dass die DI von temporärer und nur kurzfristiger Dauer ist, dass die neuen Mitgliedstaaten an einem baldigen Ende diskriminierender Ausnahmen (Agrarmittel) und dass die alten Mitgliedstaaten an einem baldigen Ende bevorteilender Ausnahmen (Umweltstandards) für die neuen Länder interessiert sind. Daraus schließen die Autoren, dass instrumentelle Differenzierung vor allem in (re-)distributiven Politikfeldern und eher bei Erweiterungsrounds mit ärmeren Bewerberländern vorkommt. Da die Entscheidung für DI in diesen Fällen in erster Linie aus Effizienzgründen getroffen wird, bezeichnen die Autoren jene als „funktionalistisches Szenario“ (ebd.: 361 f.). Somit könnte hier eine Nähe zu den (neo-) funktionalistischen Ansätzen der supra-nationalistischen Integrationstheorien gesehen werden.

Die konstitutionelle Differenzierung dagegen ist das Ergebnis intergouvernementaler Verhandlungen zu Vertragsänderungen, die eine Vertiefung der Integration bewirken. Sie tritt auf, wenn abweichende Präferenzen hinsichtlich der Reichweite von EU-Politik und des Grades der supranationalen Integration zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten bestehen (ebd.: 364, 362). Da Vertragsänderungen Einstimmigkeit erfordern kommt es zum *Deadlock*, für den zwei Auswege zur Verfügung stehen. Entweder entscheiden sich die Veto-Länder im Rahmen eines *Opt-outs* für eine Ausnahme von dem entsprechenden Integrationsschritt, wie im Falle der Währungsunion oder die integrationswilligen Mitgliedstaaten entscheiden sich für einen völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des EU-Rechtsrahmens, wie im Falle des Schengener Abkommens oder des Fiskalpakts. Bei beiden Varianten liegt die Ursache für die Differenzierung in der Uneinigkeit bei intergouvernementalen Verhandlungen. Diese kann auftreten, wenn die Integrationsvorhaben nationale Kernkompetenzen oder identitätsbasierte Präferenzen betreffen. Daraus folgern die Autoren, dass die konstitutionelle Differenzierung tendenziell von längerer oder permanenter Dauer ist, da sich die nationale Identität nicht ohne weiteres verändert und die jeweilige Regierung somit durch eine sogenannte ‚*domestic constraint*‘ in ihrer Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene eingeschränkt ist. Demzufolge wird konstitutionelle Differenzierung vor allem durch Länder, die eine eher euroskeptische Haltung vertreten, „verursacht“. Die Autoren sprechen hier von „post-funktionalistischen“ Szenarien (ebd.: 362 ff.). Der akteurszentrierte Charakter dieser auf intergouvernementalen Verhandlungen basierenden Fälle von DI legt im Gegensatz zur instrumentellen Differenzierung eine Erklärbarkeit durch intergouvernementalistische Ansätze nahe. Es zeigt sich also, dass jeweils unterschiedliche Ursachen für und unterschiedliche Formen von differenzierter Integration nicht eindeutig durch nur eine der beiden traditionellen Theorieschulen erklärt werden können.

Zu diesem Schluss kommen auch die Autoren Leuffen, Rittberger und Schimmelfennig (2013). Sie zeigen anhand der Analyse von differenzierter Integration in den vier großen Politikfeldern gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Innenpolitik (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts), dass die bestehenden Integrationstheorien für sich keine überzeugende und vollständige Erklärung für DI liefern können (ebd.: 259). Vielmehr hänge es von mehreren Nebenbedingungen ab, ob es in einem Politikfeld zu differenzierter Integration komme. Diese Bedingungen spielen jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Integrationsprozess eine Rolle und innerhalb dieses Verlaufs greifen unterschiedliche Theorieansätze, die den Übergang zu der jeweils nächsten Stufe dieses Prozesses

erklären. Somit vereinen die Autoren die unterschiedlichen Theorien in einem kombinierten Modell, welches sie als *Synthetisches Integrationsmodell* („synthetic model of integration“) bezeichnen (ebd.: 259 ff.).

Dieses Modell unterteilt sich in drei zeitliche Abschnitte. Der erste Zeitabschnitt ist durch einen anfänglichen Impuls zur Integration in einem bestimmten Politikfeld bzw. durch ein geringes Maß an Zentralisierung gekennzeichnet. Dieser Art „Initialzündung“ gehen Motive voraus, die durch intergouvernementalistische Ansätze erklärt werden können. Hierunter fallen ein Mindestmaß an (wirtschaftlicher) Interdependenz zwischen den beteiligten Nationalstaaten sowie die Kompatibilität ihrer, jeweils im gesellschaftlichen Diskurs gebildeten, nationalen Interessen, welche die Nachfrage nach Integration begründen. Gleichzeitig ist dieser erste Integrationsschritt bzw. die Form seiner Ausgestaltung noch stark abhängig von der Verhandlungsmacht der einzelnen staatlichen Akteure. Es handelt sich bei diesen drei Faktoren um exogene Effekte, deshalb haben mögliche *Spillover*-Mechanismen und die Kapazitäten supranationaler Organisationen noch keinen nennenswerten Einfluss auf diesen Prozess (ebd.: 264).

Nachdem Integration ein gewisses, kritisches Maß erreicht hat, kommen in der zweiten Phase – quasi als Reaktion auf gewonnenes Feedback aus diesem ersten Integrationsschritt – *Spillover*-Mechanismen bzw. Pfadabhängigkeiten zum Tragen, welche die Interdependenzen zwischen den Nationalstaaten verstärken. Supranationale Organe werden gebildet und gewinnen an Leistungsfähigkeit. Integration nimmt sowohl vertikal als auch horizontal² zu und springt auf andere Politikbereiche über. Je einflussreicher die supranationalen Organe, wie Europäische Kommission oder Europäischer Gerichtshof, desto eher können sie *Opt-outs* verhindern und DI überwinden. Hier greifen also Ansätze der supranationalistischen Theorien zur Erklärung dieser Entwicklung.

In der dritten Phase entscheidet sich schließlich, ob weitere Integrationsschritte unternommen werden. Sollte der Integrationsprozess stattdessen stagnieren, kann es an dieser Stelle zu einer Form der DI kommen. Welches Szenario sich letztendlich ergibt, hängt davon ab, welchen Verlauf die Integration während der zweiten Phase nimmt. Dringt sie in Kernbereiche nationaler Autonomie und Identität vor, ist es wahrscheinlich, dass sich bei einigen Akteuren Widerstand gegen weitere Integrationsschritte formiert. Eine zunehmende Politisierung verlagert infolgedessen die Diskussion über weitere Integration auf die nationale Ebene und resultiert in Herausbildung auseinandergehender Präferenzen zwischen den Nationalstaaten. Dies macht, gemäß den Überlegungen der Autoren, in der dritten Phase des Modells letztendlich differenzierte Lösungen notwendig um einen Integrationsstillstand zu vermeiden (ebd.: 267).

Mit ihrem *Synthetischen Integrationsmodell* versuchen sich die Autoren Leuffen, Rittberger und Schimmelfennig nicht nur an einer Begründung für das Zustandekommen differenzierter Integration. Sie liefern auch ein Modell, das durch die Kombination von sowohl supranationalistischen als auch intergouvernementalistischen Erklärungsmustern ein Theoriegerüst bereit hält, das dem Verständnis europäischer Integration als einem Prozess wieder mehr Beachtung schenkt. Dies ist insofern interessant, als sich die aktuellere Literatur vornehmlich mit der Erklärung der Funktionsweise der EU und ihrer Organe auseinandersetzt. Die über einen längeren Zeitraum versäumte, umfassendere Betrachtung der DI lässt jedoch das Wiederaufgreifen des

² Vertikale Integration bezeichnet hierbei eine Zunahme supranationaler Zentralisierung und horizontale Integration die territoriale Erweiterung innerhalb eines Politikfelds im Zeitverlauf.

ursprünglichen Verständnisses von europäischer Integration, wenn nicht notwendig, so zumindest hilfreich erscheinen. Diese Rückbesinnung ist insofern logisch, als auch aufgrund der wachsenden Zahl an Mitgliedstaaten in der Europäischen Union DI in zunehmendem Maße an Bedeutung gewinnt (u.a. Holzinger/Schimmelfennig 2012; Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013; Ondarza 2013). Neu ist jedoch das Zusammenbringen der zwei großen Theorieschulen. Dies ist insofern schlüssig, als nur die Kombination von strukturalistischen und akteurszentrierten Ansätzen eine überzeugende Erklärung für die Entstehung differenzierter Integration im europäischen Einigungsprozess liefern kann (Keutel 2012: 17). Das Modell von Leuffen, Rittberger und Schimmelfennig kann hier als einer der ersten umfassenden Ansätze gesehen werden, der dieser Bedingung nachkommt.

3. Differenzierte Integration am Beispiel der Bankenunion

Die Fortführung des europäischen Einigungsprozesses mittels differenzierter Integration lässt sich auch in der europäischen Reaktion auf die Krise in der Eurozone wiedererkennen (Ondarza 2013: 150). So wurde mit der Bankenunion erneut ein Integrationsprojekt beschlossen, an dem nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union gleichberechtigt teilnehmen werden. Wie im Folgenden gezeigt werden soll, liegt die Ursache hierfür unter anderem in der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion, als einem der größten DI-Projekte. Neben den allgemeinen Hintergründen der Krise sollen deshalb vor allem die Faktoren, die unmittelbar mit der Eurozone verbunden sind, genauer beleuchtet werden.

3.1. Ursachen für die Krise in der Eurozone

Bei der Betrachtung der Krise in der Eurozone muss zwischen den allgemeinen Faktoren, die für den Ausbruch der Bankenkrise ursächlich waren, und den spezifischen Umständen in der EU, die aus der anfänglichen Banken- und Finanzkrise eine Staatschuldenkrise bzw. eine Krise in der Eurozone werden ließen, differenziert werden. Deshalb werden diese beiden Aspekte hier separat betrachtet.

3.1.1. Allgemeine Faktoren der Krise

Die internationale Finanz- bzw. Bankenkrise hat ihren Ursprung auf den US-amerikanischen Finanz- und Immobilienmärkten. Der Prozess, der letztendlich zu der Krise führte kann grob in drei Phasen unterteilt werden. Die erste beginnt mit der Deregulierung der US-Finanzmärkte durch den Gramm-Leach-Bliley Act. Dieser ermöglichte es, dass Investmentbanken ab 1999 auch in das reguläre Bankengeschäft einsteigen konnten (Tichy 2014; U.S. Financial Crisis Inquiry Commission 2011). Dies erlaubte die Entwicklung neuer und innovativer, aber auch höchst risikobehafteter Finanzprodukte. Dazu zählten unter anderem sogenannte *Mortgage-backed Securities* (MBS, durch Hypotheken besicherte Wertpapiere), für die der Kreditnehmer nicht als Person sondern lediglich mit der Immobilie haftet³, sowie *Collateralized Debt Obligations* (CDOs), Pakete, in denen jene MBS mit anderen Papieren gebündelt und somit deren Ausfallrisiko verschleiert wurde (Tichy 2014; Hilpold 2014: 4).

Die zweite Phase folgte der Lockerung der US-amerikanischen Geldpolitik nach den Anschlägen des 11. September 2001. Durch diese Politik und verschiedene Kapital freisetzende

³ Kann der Kreditnehmer den Kredit also nicht mehr bedienen, geht seine Immobilie in den Besitz der Bank über. Der Kreditnehmer haftet nicht länger, auch wenn der Marktpreis der Immobilie unter dem Wert des ursprünglichen Kredites liegt.

Entwicklungen⁴ in anderen Teilen der Welt, entstand ein Überschuss Anlage suchender Mittel. Da die Renditeerwartungen für konventionelle Finanzprodukte aufgrund der Niedrigzins-Politik der Federal Reserve Bank (FED) gering war, wuchs das Interesse an CDOs, die trotz ihres vermeintlich geringen Ausfallrisikos vergleichsweise hohe Gewinne versprachen (Tichy 2014: 224 f.).

Die dritte Phase setzte schließlich ein, als die FED ab 2004 den Zins wieder erhöhte und im Jahr 2007 die Preise auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt zu fallen begannen. Ab diesem Zeitpunkt wurden die Risiken jener Finanzpraktiken der vorherigen Jahre deutlich. In dem darauf folgenden Platzen der Immobilienblase kann schließlich der unmittelbare Auslöser für die *Subprime crisis*⁵ gesehen werden, die mit dem Zusammenbruch der Investmentbanken *Bear Stearns* und *Lehman Brothers* im Jahr 2008 ihren Anfang nahm (ebd.: 226). Wie sich zeigte, konzentrierten sich die Verluste in großen systemrelevanten Finanzinstituten (U.S. Financial Crisis Inquiry Commission 2011: xxiv). Aufgrund der Aktivitäten vieler europäischer (und anderer nicht-US-amerikanischer) Institute auf dem US-amerikanischen Finanzmarkt, konnte diese Finanzkrise deshalb auf das globale Finanzsystem und somit schließlich auch auf das der EU übergreifen (ebd.: 115 ff.). Allerdings hat sich die Krise in der Währungsunion deutlich stärker, als in anderen Regionen ausgewirkt. Den Ursachen hierfür wird im folgenden Kapitel nachgegangen.

3.1.2. Spezielle Faktoren in der Eurozone

Der dem Zusammenbruch der genannten US-amerikanischen Investitionsbanken folgende Crash auf dem europäischen Bankenmarkt folgte ein rasanter Anstieg der Staatsverschuldung in den EU-Mitgliedsländern, der durch Bankenrettungsprogramme verursacht wurde. Dies hatte vor allem in den Ländern der europäischen Peripherie weitreichende Konsequenzen. Zum einen waren diese Staaten (z. B. Italien, Griechenland) zum Teil ohnehin schon stärker verschuldet, als im EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgesehen. Zum anderen hatten einige Staaten bereits mit weiteren Problemen zu kämpfen – so zum Beispiel Spanien mit dem Einbruch des Immobilienmarkts oder Italien mit einem anhaltenden Wachstumsdefizit. Diese Umstände verschärften zusätzlich die mit der Rettung bzw. Verstaatlichung von Banken verbundene Belastung der Staatshaushalte, welche letztendlich zu der europäischen Staatsschuldenkrise führte (Hilpold 2014; Darvas 2012).

Gleichzeitig spielten jedoch auch eine Reihe weiterer Gegebenheiten sowohl für die Verschärfung als auch für die Probleme bei der Bekämpfung der Krise eine Rolle. Hierbei handelte es sich weniger um spezifische, nationale Schwierigkeiten als um generelle Umstände, die sich aus der Architektur der Eurozone ergeben. Dazu kann zunächst auf das Versagen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verwiesen werden. Trotz der in diesem festgelegten Regelungen über Höchstwerte für nationale Haushaltsdefizite (3% des Bruttoinlandsproduktes (BIP)) und für die Verschuldung (60% des BIP) gab es keine effektiven Instrumente, welche die Einhaltung der Haushaltsdisziplin in der Eurozone durchsetzen konnten. Zusammen mit dem Fehlen einer gemein-

4 Hierunter fallen z.B. Kapitalüberschüsse durch positive Leistungsbilanzen in den Exportnationen (insbesondere Deutschland, China) oder die nachlassenden Tendenzen der Entwicklungsländer sich zu verschulden.

5 Subprime-Kredite sind Hypothekenkredite mit einer relativ hohen Ausfallwahrscheinlichkeit, da sie an Schuldner mit geringem oder ohne Einkommen bzw. Vermögen vergeben werden. Sie werden deshalb auch als NINJA loans (No income, no job, no assets) bezeichnet (Tichy 2014: 224).

samen Fiskalpolitik führte dies dazu, dass die Kriterien mehrfach von verschiedenen Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland) ohne weitere Konsequenzen verletzt wurden und sich einige Länder bereits vor der Krise stark verschuldet hatten (ebd.; Hilpold 2014: 25, 29).

Ein weiteres Problem stellt das Fehlen einer gemeinsamen EU-Wirtschaftspolitik dar. So konnte es innerhalb der Eurozone zu einer starken Divergenz der Leistungsbilanzen – sogenannten *makroökonomischen Ungleichgewichten* – kommen, die unter anderem in der Fehlallokation von Kapital resultierte und die Entstehung von Blasen – wie zum Beispiel auf den Immobilienmärkten Spaniens und Irlands – ermöglichte (Darvas 2012: 3 f.).

Im Falle der Staatsschuldenkrise zeigte sich zudem das Problem der gemeinsamen Geldpolitik. Da diese nämlich das Verbot monetärer Staatsfinanzierung beinhaltet, konnten Regierungen, die sich am Rande der Zahlungsunfähigkeit befanden, nicht auf die Zentralbank als Kreditgeber der letzten Instanz („*Lender of Last Resort*“) setzen um sich zu refinanzieren, wie es in Ländern mit eigener Währung möglich ist. Durch den Haftungsausschluss („*No-Bail-out-Klausel*“), der es EU-Ländern verbietet für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten zu haften, wurde zudem die direkte finanzielle Unterstützung betroffener Staaten durch die Partnerländer ausgeschlossen. Gleichzeitig birgt eine Staatspleite – auch die eines kleinen Eurolandes – jedoch die Gefahr der Ansteckung für die übrigen Mitgliedstaaten und damit eines Zusammenbruchs des gesamten europäischen Bankensektors (ebd.: 6 f.). Grund ist die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der einzelnen nationalen Mitgliedstaaten, deren tatsächliches Ausmaß bis zum Ausbruch der Krise in der Eurozone unterschätzt worden war. (ebd.: 6).

Ein weiteres Problem der Eurozone liegt schließlich in der nach wie vor starken Abhängigkeit zwischen den Regierungen und den Banken eines jeweiligen Staates. So kaufen Banken vornehmlich Anleihen ihres ‚Heimatlandes‘, während die entsprechenden Regierungen im Ernstfall für die Rettung eben dieser Banken verantwortlich ist. Gerät also ein Staat in finanzielle Schwierigkeiten, ist gleichzeitig auch der nationale Bankensektor betroffen und umgekehrt. Diese Verquickung erklärt das gleichzeitige Auftreten von Banken- und Staatsschuldenkrise. Das Fehlen eines gemeinsamen europäischen Abwicklungsmechanismus‘ für Banken verschärft diesen Zusammenhang zusätzlich. Denn durch ein entsprechendes Instrument könnte der Teufelskreis, der aus dieser gegenseitigen Abhängigkeit von Staat und Banken resultiert, durchbrochen und drohende Staatsschuldenkrisen vermieden werden. Allerdings erfordert dies auch eine gemeinsame Bankenaufsicht mit einheitlichen Regeln und einem entsprechenden europäischen Abwicklungsfonds, aus dem gegebenenfalls die Rettung einer Bank mitfinanziert werden könnte (ebd.). Denn die bisherige Praxis nationaler Bankenaufsicht bei gleichzeitig hohem Vernetzungsgrad der einzelnen Finanzsektoren birgt ein ständiges Stabilitätsrisiko. Sie stellt somit ein weiteres Problem der europäischen Finanzmarktarchitektur dar, welches unter dem Begriff des „*financial trilemma*“ gefasst wird (Schoenmaker 2011). Nationale Aufsichten richten ihre Beurteilungskriterien nach dem Bedarf der jeweiligen nationalen Volkswirtschaft. Folglich divergieren die geltenden Aufsichtsstandards in den verschiedenen EU-Ländern, sodass das Risiko, welches von einem bestimmten nationalen Bankensektor ausgeht, von den zuständigen Behörden der übrigen Mitgliedstaaten nicht in zufriedenstellendem Maße beurteilt werden kann (ebd.).

3.2. Zielsetzung und Komponenten der Bankenunion

Als Reaktion auf die Krise in der Eurozone präsentierte die Europäische Kommission im Mai 2012 in einer Mitteilung Vorschläge zur weiteren Integration des europäischen Bankenmarktes im Rahmen einer Bankenunion. Darin empfahl sie unter anderem die Einrichtung einer Gesamtfinanzaufsicht und eines einheitlichen Systems zur Sicherung von Bankeneinlagen (Europäische Kommission 2012a: 6). Im Juni 2012 einigten sich in der Folge die Staats- und Regierungschefs des Euroraums auf die Errichtung entsprechender Fazilitäten, mit denen unter anderem der „Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen“ durchbrochen werden soll (Europäischer Rat 2012a). Darauf aufbauend entstand der Plan zur Schaffung einer Bankenunion, deren Grundlage ein einheitliches Regelwerk zur Stabilisierung des europäischen Finanzmarktes darstellen würde. Dieses Regelwerk soll zum einen helfen den Ausbruch künftiger Krisen zu vermeiden und enthält zum anderen Regelungen zur Rettung bzw. geordneten Abwicklung in Schwierigkeiten geratener europäischer Finanzinstitute. Darüber hinaus soll die Bankenunion im Falle einer Bankenabwicklung die Belastung öffentlicher Haushalte minimieren und die Sicherheit der Einlagen europäischer Sparer gewährleisten. Insgesamt würden dadurch die Banken und der europäische Finanzmarkt stabiler, wettbewerbsfähiger und widerstandsfähiger werden (Bundesfinanzministerium 2014a; Europäische Kommission 2014a). Hierzu wurde die Einrichtung einer gemeinsamen Bankenaufsicht und eines gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus beschlossen (ebd.).

3.2.1. Gemeinsame Bankenaufsicht (*Single Supervisory Mechanism, SSM*)

Gemäß der EU-Verordnung 1024/2013 des Rates der Europäischen Union vom 15. Oktober 2013 werden der Europäischen Zentralbank (EZB) zum 4. November 2014 Aufgaben zur einheitlichen Aufsicht über sämtliche rund 6000 Banken der Eurozone übertragen (Rat der Europäischen Union 2013). In den Kompetenzrahmen der EZB fallen somit drei Kernaufgaben. Erstens übernimmt die EZB die Vergabe und den Entzug von Banklizenzen. Zweitens beurteilt sie den Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen an europäischen Kreditinstituten. Drittens überprüft sie die Einhaltung der europäischen Kapitalanforderungen für Banken und erhöht diese, wenn sie dies zur Sicherung der europäischen Finanzmarktstabilität für notwendig hält. Die EZB wird zudem regelmäßige Banken-Stresstest durchführen und eng mit den nationalen Behörden für Bankenaufsicht zusammenarbeiten. Unter die direkte Aufsicht der EZB fallen diejenigen Banken, die als systemrelevante und somit bedeutende Kreditinstitute eingestuft werden. Die übrigen Banken fallen in den Aufsichtsrahmen der kooperierenden nationalen Behörden, jedoch kann die EZB jederzeit beschließen auch die Aufsicht über diese Institute zu übernehmen, sollte sie dies für nötig halten (ebd.).

Durch den SSM soll somit sichergestellt werden, dass die europäischen Banken insgesamt solider wirtschaften und somit aus Schocks resultierende Verluste besser absorbieren können. Gleichzeitig sollen mögliche Risiken auf den Finanzmärkten frühzeitig erkannt und dadurch eventuelle Krisen von vornherein vermieden werden. Dies soll das allgemeine Vertrauen in die europäischen Banken, unabhängig von der wirtschaftlichen Stärke des entsprechenden Staates der Niederlassung, steigern. Kreditinstitute sollen sich in der Folge besser an den internationalen

Märkten mit Kapital versorgen und dieses zur Unterstützung der europäischen Wirtschaft an Unternehmen und Haushalte weitergeben. Der SSM stellt somit die präventive Komponente der Bankenunion dar (Europäische Kommission 2014a; Rat der Europäischen Union 2013).

Die Aufgabe der Bankenaufsicht wird von der EZB übernommen, da diese zum einen politisch unabhängig ist und zum anderen mit einer hohen makroökonomischen Expertise zur Beurteilung der Finanzmarktstabilität ausgestattet ist. Die Kompetenzen der Bankenaufsicht und die Geldpolitik der EZB werden hierbei durch die Einrichtung eines speziellen Aufsichtsgremiums funktional voneinander getrennt sein, um mögliche Zielkonflikte der beiden Aufgabenbereiche zu vermeiden. Neben einem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter besteht dieses Aufsichtsgremium aus vier Vertretern der EZB und einem Vertreter einer jeweils zuständigen nationalen Behörde der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Zu den teilnehmenden Mitgliedstaaten zählen alle Länder, die den Euro als Währung führen. Für Nicht-Euro-Länder besteht jedoch die Möglichkeit sich freiwillig im Rahmen eines *Opt-ins* am SSM zu beteiligen. Da die EZB gemäß den Verträgen über keine bindenden Kompetenzen gegenüber Nicht-Euro-Ländern verfügt, handelt es sich hierbei lediglich um eine Kooperation der nationalen Aufsichtsbehörden dieser Länder mit dem SSM und nicht um eine Vollmitgliedschaft. Die freiwillig teilnehmenden Staaten sind jedoch ebenfalls mit einem nationalen Vertreter im SSM-Aufsichtsgremium repräsentiert. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat es noch keine formellen Anfragen von Nicht-Euro-Ländern zur Kooperation mit der EZB gegeben (European Central Bank 2014). Die übrigen, nicht-teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten gehen darüber hinaus eine Vereinbarung mit der EZB ein, in der die Zusammenarbeit der nationalen Behörden mit der EZB hinsichtlich der Aufsicht von Kreditinstituten geregelt wird (Rat der Europäischen Union 2013).

3.2.2. *Gemeinsamer Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM)*

Mit der Verordnung 806/2014 vom 15. Juli 2014 beschlossen das Europäische Parlament und der Rat die Einsetzung eines gemeinsamen Abwicklungsmechanismus für die Bankenunion. Damit wird zunächst die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Banken (*Directive on Bank Recovery and Resolution, BRRD*) in den Rahmen der europäischen Bankenunion aufgenommen. Die BRRD beinhaltet ein Regelwerk, nach dem marode Banken saniert werden sollen, ohne dabei die Realwirtschaft zu sehr zu belasten. Sie bestimmt danach wie Verluste und entstehende Kosten von Sanierungen auf die Gläubiger und Aktionäre der betroffenen Banken verteilt werden (*Bail-in*). Dadurch sollen künftige Bankenrettungspakete der nationalen Regierungen (*Bail-out*) und die damit verbundene Belastung der Steuerzahler vermieden werden. Diese Regelungen werden von den EU-Mitgliedstaaten jeweils national umgesetzt (Europäische Kommission 2014b). Durch die Übernahme der BRRD in einen gemeinsamen Abwicklungsmechanismus werden diese Aufgaben für die Eurozone auf supranationaler Ebene geleistet. Begründet wird dies damit, dass die Bankenabwicklung nicht auf nationaler Ebene erfolgen sollte, während die Bankenaufsicht für die gesamte Eurozone zuständig ist. Dies könne hinsichtlich der Vorgehensweise mit maroden Banken zu Spannungen zwischen der EZB als Bankenaufsicht und den nationalen Abwicklungsbehörden der einzelnen Eurostaaten führen. Da sich letztere eine gemeinsame europäische Geldpolitik und Währung teilen, müssten beide Funktionen ebenfalls auf europäischer Ebene geleistet

werden. Dadurch würden zudem Zweifel bezüglich der Fähigkeiten einzelner Mitgliedstaaten, adäquat mit maroden Banken umzugehen, ausgeräumt. Unter die Autorität des SRM fallen automatisch alle an dem SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU (Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament 2014a; Europäische Kommission 2014b).

Um das Problem gefährdeter Banken effektiv und auch kurzfristig angehen zu können, wird der SRM der Bankenunion mit einem Ausschuss (*Single Resolution Board, SRB*), der als eigenständiges europäisches Organ für die einheitliche Abwicklung zuständig sein wird, und einem Fonds (*Single Resolution Fund, SRF*) ausgestattet sein. Der SRF ist zur Abwicklung von Banken in den teilnehmenden Mitgliedstaaten vorgesehen und soll deshalb durch Beiträge des Bankensektors finanziert werden. Innerhalb von acht Jahren nach seiner Einsetzung zum Januar 2016 soll er mit finanziellen Mittel in Höhe von mindestens 1 % der gesamten Einlagen aller Kreditinstitutionen in den teilnehmenden Ländern ausgestattet werden. Des Weiteren soll der Fonds auch genutzt werden, um Finanzmittel unter festgelegten Kreditkonditionen an nationale Einlagesicherungssysteme zu vergeben, falls diese erschöpft sein sollten. Mit der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates haben sich die EU-Mitgliedstaaten zu der Einrichtung dieser Einlagesicherungssysteme verpflichtet, die im Falle einer Bankinsolvenz die Ersparnisse betroffener Kunden mit bis zu 100.000 Euro entschädigen. Getragen werden die finanziellen Mittel dieser Systeme ebenfalls von Beiträgen der Kreditinstitute in dem jeweiligen Land der Niederlassung (Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament 2014a, b).

Der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung wird seine Tätigkeit zum Januar 2015 aufnehmen und soll ab Januar 2016 voll einsatzfähig sein (Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament 2014a).

3.3. Beurteilung der Instrumente der Bankenunion

Mit der Bankenunion werden Kernprobleme des europäischen Kreditmarktes angegangen und damit die Integration des Finanzsektors im Euroraum vorangetrieben. Durch die gemeinsame Bankenaufsicht und den gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus wird eine einheitliche europäische Lösung zur Prävention von Bankenkrisen und zum Umgang mit maroden Banken geschaffen. Insbesondere der Teufelskreis zwischen Banken- und Staatsschuldenkrise wird durchbrochen, indem die Finanzierung der Abwicklung von Finanzinstituten nicht mehr einseitig von nationalen Regierungen getragen werden muss. Auch das Problem der Fehleinschätzung von Risiken in unterschiedlichen Mitgliedstaaten wird durch die Vereinheitlichung von Bewertungskriterien und Regeln zu Kapitalquoten im Rahmen des SSM entschärft. Mit diesen Maßnahmen wird folglich das Ansteckungsrisiko anderer nationaler Finanzmärkte und Staatshaushalte sowohl in der Eurozone als auch in den übrigen EU-Mitgliedstaaten verringert (Howarth/Quaglia 2013; Gros/Schoenmaker 2014; Véron 2014).

Indirekt werden zudem die aus dem Prinzip der No-Bail-out-Klausel resultierenden negativen Konsequenzen umgangen, da die Staatshaushalte idealerweise nicht mehr durch akute Maßnahmen zur Bankenrettung belastet würden. Während die Bankenunion somit einerseits Antworten auf Gefahren, die von den europäischen Finanzmärkten für die Realwirtschaft und die Staatshaushalte ausgingen, liefert, leistet sie jedoch andererseits keinen direkten Beitrag zu der

Lösung anderer Probleme der Eurozone, die für die Krise ebenfalls von Bedeutung waren (s. Kap. 3.1.2.). Dies betrifft insbesondere die allgemein zu hohe Staatsverschuldung, makroökonomische Ungleichgewichte, sowie das Fehlen einer gemeinsamen Steuer- und Wirtschaftspolitik in der Eurozone. Allerdings haben die Euroländer Reformpakete verabschiedet, mit denen diese Probleme zum Teil angegangen werden (Hilpold 2014)⁶. In diesem Zusammenhang betont auch das Bundesfinanzministerium die Bedeutung „eine[r] solide[n] Haushalts- und Finanzpolitik, die auf die Erfüllung der vereinbarten staatlichen Defizit- und Schuldenquoten ausgerichtet ist (...)“ (Bundesfinanzministerium 2014a).

3.4. Rechtsgrundlage

Die Übertragung der Bankenaufsicht auf die Europäische Zentralbank erfolgte auf Grundlage von Artikel 127(6) des *Vertrags über die Funktionsweise der Europäischen Union* (AEUV), in dem steht:

„Der Rat kann einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen“ (Art. 127(6) AEUV).

Der Entschluss diesen Artikel als Grundlage für den SSM zu nutzen wurde jedoch zum Teil kritisiert, unter anderem mit der Begründung, dass eben Versicherungsunternehmen von der Aufsicht ausgenommen würden. Um dieses Problem zu vermeiden, sei die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde als neues EU-Organ notwendig geworden. Da dies jedoch die langwierige und politisch problematische Änderung der Europäischen Verträge erfordert hätte, sei mit Anwendung von Art. 127 (6) eine Abkürzung genommen worden, die eine zwar zeitnahe, aber auch unzureichende Lösung darstelle (Speyer 2013: 8 f.). Die Anwendung von Art. 127(6) wurde auch von Bundesfinanzminister Schäuble als Notlösung präsentiert. Seine Bedenken gelten jedoch in erster Linie der Frage nach der Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht, die „so strikt wie möglich durchgeführt“ werden müsse (Schäuble 2014; o. V. 2012a).

Im Zuge der Verhandlungen zur Einrichtung eines gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus wurde die Frage nach der Rechtsgrundlage für die Bankenunion auch in einem weiteren Punkt relevant. So hatte beispielsweise Schäuble noch im Mai 2013 eine Vertragsänderung als Grundlage für die Einrichtung des SRM gefordert (EurActiv 2013). Letztendlich einigten sich der Rat und das Europäische Parlament jedoch auf eine Art Doppellösung: Als Rechtsgrundlage für den SRM gilt somit zum einen Art. 114(1) des AEUV, worin es heißt:

„Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben“ (Art. 114(1) AEUV).

⁶ Hierunter fallen unter anderem die Verabschiedung des „Six-Pack“, des „Euro-Plus“-Pakts und des Fiskalpakts sowie die Einführung des *Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte* und des *Europäischen Semesters*.

Darin wird der SRM also als Angleichungsmaßnahme interpretiert, die das Funktionieren des Binnenmarktes – hier des gemeinsamen Finanzmarktes – beispielsweise durch eine geregelte Vorgehensweise in Krisenfällen oder die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gewährleisten soll (Europäische Kommission 2013). Zum anderen wurde jedoch ein intergouvernementales Übereinkommen zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten für die Übertragung von auf nationaler Ebene erhobenen Finanzmitteln auf den Abwicklungsfonds abgeschlossen (Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament 2014a). Die ursprünglichen Einwände der Bundesregierung folgten der Argumentation, dass die Verwendung von Art. 114(1) zu ebendiesem Zweck juristisch angreifbar sei, da die nationale Budgethoheit gefährdet würde (Mussler 2013). Mit der intergouvernementalen Lösung soll dieses Problem umgangen werden und der Abwicklungsmechanismus juristisch abgesichert sein (Bundesfinanzministerium 2014b). Nichtsdestotrotz wurden bereits Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den SRM angekündigt (EurActiv 2014).

3.5. Einordnung der Bankenunion in die Kategorien differenzierter Integration

Als Integrationsprojekt, an dem nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union in gleichem Maße teilnehmen, stellt die Bankenunion eine Form der Differenzierten Integration dar. Mithilfe der vorgestellten Kategorisierungsansätze (s. Kap. 2.2.2.) soll nun ein Versuch zur Einordnung der Bankenunion in die verschiedenen Kategorien unternommen werden.

Unter Bezugnahme auf die Überlegung von Stubbs ließe sich die Bankenunion in die zweite Kategorie seines Modells einordnen, in der DI eine räumliche Dimension annimmt. Denn wie die Währungsunion ist auch die Bankenunion auf einen Teil der EU-Mitgliedstaaten beschränkt; sie hat dabei den Charakter einer permanenten Differenzierung, da die Vollmitgliedschaft im SSM und entsprechend auch SRM den Euroländern vorbehalten bleibt. Die bereits bestehende Differenzierung wird somit zusätzlich verstärkt, da Länder wie Großbritannien, Schweden und Dänemark weiterhin ihre nationalen Währungen führen und keine Mitgliedschaft in der Währungsunion anstreben.

Aufgrund der bereits thematisierten fehlenden Trennschärfe in Stubbs Modell liegt die Kategorisierung mithilfe der sechs Dimensionen von Holzinger und Schimmelfennigs Modell nahe: Die Differenzierung der Bankenunion hat permanenten (1), territorialen (2) Charakter und findet sowohl auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten (3) als auch im Rahmen der EU-Verträge (4) statt. Die Entscheidungsfindung liegt aufgrund der Einbettung in die EZB auf EU-Ebene und die Möglichkeit der Teilnahme beschränkt sich auf EU-Mitgliedstaaten (6). Demnach kommen für die Bestimmung der Bankenunion entweder das Modell der „*Multiple Standards*“ oder jenes des „*Avantgarde Europe*“ infrage (s. Tabelle in Holzinger/Schimmelfennig 2012: 298). Das Konzept des „*Avantgarde Europe*“ scheint jedoch im Bezug auf die Bankenunion plausibler, nicht zuletzt da auch die Währungsunion gemäß der Kategorisierung von Holzinger und Schimmelfennig in dieses einzuordnen wäre und Banken- und Währungsunion hinsichtlich ihrer Differenzierung einige Parallelen aufzeigen. Gerade das für eine Vollmitgliedschaft notwendige Kriterium der Führung der gemeinsamen Währung, sowie die Vereinigung von Kompetenzen aufseiten der EZB machen dies deutlich. Denkbar wäre hier unter Umständen die Interpretation der Banken-

union als ein Kontinuum der Eurozone, in dem die Festigung bestehender Differenzierung zu sehen wäre. Zwar kommt nach dem Kategorisierungsmodell von Holzinger und Schimmelfennig das Konzept des „*Kerneuropa[s]*“ für die Bankenunion nicht infrage, da Nicht-EU-Staaten von ihr ausgeschlossen sind. Allerdings ließe die Differenzierung eines weiteren Integrationsprojekts entlang der bereits bestehenden Unterscheidung in Euro- und Nicht-Euroländer eine entsprechende Zuordnung ebenfalls plausibel erscheinen. Das gilt um so mehr, als die Euroländer tendenziell eine höhere Beteiligungsquote an DI-Projekten aufweisen als die übrigen EU-Mitgliedstaaten und somit eine insgesamt höhere Bereitschaft zur Beteiligung an gemeinsamen Lösungen zu signalisieren scheinen (Ondarza 2012: 11, 35).

Andere Autoren sehen dagegen in der Bankenunion die Fortsetzung des „*Multi-Speed*“ bzw. „*Two-Speed*“-Ansatzes, also die Entwicklung hin zu einer EU der mehreren bzw. zwei Geschwindigkeiten (Howarth/Quaglia 2013: 114; Verhels 2013: 52). Sowohl in dem Kategorisierungsmodell von Stubb als auch dem von Holzinger und Schimmelfennig wird mit diesem Konzept jedoch eine gewisse zeitliche Begrenzung der Differenzierung ausgedrückt, die weder für die Währungsunion noch für die Bankenunion plausibel erscheint. Allerdings zeigt sich, dass sich die Bankenunion auch mithilfe vorhandener Kategorisierungsmodelle nicht eindeutig einem Konzept der DI zuordnen lässt, auch wenn eine gewisse Einschränkung hinsichtlich infrage kommender Alternativen vorgenommen werden kann.

4. Die Bankenunion als Integrationsprojekt

In der Auseinandersetzung mit der Bankenunion sollte neben den technischen Faktoren auch die politischen Faktoren betrachtet werden, die deren Entstehungsprozess geprägt haben. Hier soll dies durch die Betrachtung einzelner Akteure, die an der Ausgestaltung der Bankenunion beteiligt waren, untersucht werden. Dieser Schritt wird es zudem ermöglichen, anschließend den Versuch einer Einordnung der Bankenunion als DI-Projekt in die Integrationstheorien vorzunehmen.

4.1. Die Akteurspositionen in den Verhandlungen zur Bankenunion

Mit dem Ausbruch der Banken- und Staatsschuldenkrise in Europa begann der politische Diskurs um die Frage, welche Maßnahmen zu ergreifen seien um einerseits akute Probleme, wie die drohende Staatspleite in Griechenland, zu bekämpfen und andererseits künftige Krisen zu vermeiden bzw. deren Effekte abzumildern. Das erstere, eher kurzfristige Ziel wurde hierbei mit der Schaffung der *Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität* (EFSF) und des *Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus* (EFSM), sowie den Kreditvergabeprogrammen des *Internationalen Währungsfonds* (IWF) angegangen (Hilpold 2014: 33 ff.). Es folgten unter anderem mit dem *Europäischen Semester*, dem sogenannten *Sixpack* oder dem *Fiskalpakt* („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“) Mechanismen, welche die allgemeine Haushaltsdisziplin sowie die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU und insbesondere in der Eurozone stärken sollten (Hilpold 2014).

Durch die Forderung der Europäischen Kommission nach Schaffung der Bankenunion wurde schließlich ein Projekt ins Gespräch gebracht, das die weitere Integration des europäischen Finanzmarktes vorantreiben sollte (Europäische Kommission 2012a: 5). Obwohl diese Forderung zunächst prinzipiell auf Zustimmung in den Mitgliedstaaten der Eurozone stieß (Europäischer Rat 2012a, b), stellte sich die Einigung über die konkrete Ausgestaltung einer Bankenunion als weitaus problematischer dar (Deutsche Bundesbank 2014). Neben den Regierungen sowie den europäischen Organen beeinflussten jedoch auch Akteure aus der Finanzbranche und der Wissenschaft den Diskurs.

4.1.1. Nationale Akteure

Die Bankenunion dringt – insbesondere durch den gemeinsamen Abwicklungsmechanismus und der mit ihm verbundenen Frage nach der Finanzierung eines entsprechenden Fonds – in möglicherweise empfindliche Bereiche nationaler Souveränität ein. Folglich war der Verhandlungsprozess zur Bankenunion geprägt durch die divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten, die jeweils nationale Interessen zu verteidigen versuchten. Vor allem die deutsche Bundesregierung prägte mit ihren Einwendungen den Diskurs. Neben den Bedenken Schäubles hinsichtlich

der klaren Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht (o. V. 2012a) lassen sich hierbei vier Hauptstreitfragen ausmachen.

Erstens herrschte Uneinigkeit über den Geltungsbereich der Bankenaufsicht. Sollte sich dieser über alle 6000 Banken in der Eurozone erstrecken oder lediglich über die größten und systemrelevanten? In letzterem Fall läge die Aufsichtsfunktion über die übrigen Institute weiterhin im nationalen Kompetenzrahmen – wenn auch unter einem gemeinsamen europäischen Regelwerk. Insbesondere die deutsche Regierung stellte sich gegen eine umfassendere Aufsicht, mit der Argumentation, dass diese nicht in der Lage wäre, rund 6000 Institute effektiv zu überwachen (Hulverscheidt/Rexer/Cáceres 2012; Schäuble 2012). Zudem beabsichtigte die Bundesregierung die nationalen Bankenregulierungssysteme gegen einen zu großen Einfluss aus Brüssel zu verteidigen. Dabei wurde sie auch aus anderen *Überschussländern*⁷ der Eurozone, wie den Niederlanden und Finnland, unterstützt (O'Donnell 2012; Underhill 2012).

Damit vertrat die Bundesregierung gleichzeitig die Interessen der öffentlichen Sparkassen und Landesbanken. Denn nach Aussage des Sparkassen- und Giroverbandes wären die zusätzlichen administrativen Kosten der Aufsicht für diese kleineren Institute eine Belastung, die damit wichtige Kreditgeber für regionale, mittelständische Unternehmen gefährden würden. Darüber hinaus ginge von den risikoarmen Geschäftsmodellen der öffentlichen Banken keine systemische Gefahr aus, weshalb eine flächendeckende Bankenaufsicht dieser Institute nicht notwendig sei (Stevens/Henning 2012; Fahrenschon/Kitzler 2012).

Ähnlich war die Position der öffentlichen Banken hinsichtlich der zweiten wichtigen Streitfrage, die den Geltungsbereich der gemeinsamen Abwicklung betrifft. Eine Haftung der Sparkassen für europäische Großbanken durch die Einzahlung in einen gemeinsamen Abwicklungsfonds sei laut dem Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Georg Fahrenschon, „weder angemessen noch fair“ (Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2014). Die Vorgaben, die im Rahmen einer Bankenregulierung an Kreditinstitute gestellt werden, müssten sich an dem Risiko des Geschäftsmodells der jeweiligen Banken orientieren. Darüber hinaus seien die Sparkassen mit einem eigenen Sicherungssystem inklusive Einlagensicherung ausgestattet. Deshalb sollten sie von dem europäischen Abwicklungsmechanismus ausgenommen werden (ebd.).

Da die öffentlichen Banken mit der Verwaltung privaten Sparguthabens und der Finanzierung von Projekten in Kommunen eine wichtige Funktion für das deutsche Wirtschaftssystem erfüllen, wurden die Anliegen dieser Branche in der Bundesregierung entsprechend ernst genommen (Stevens/Henning 2012). Dies erklärt ebenfalls die Einwände der deutschen Bundesregierung gegen einen umfassenden Geltungsbereich der Aufsichts- und Abwicklungsmechanismen.

Dem stand die Position einer von Frankreich angeführten Gruppe anderer EU-Länder – darunter Spanien und Portugal – gegenüber. Da eine nach Größe der Banken differenzierte Aufsicht bedeuten würde, dass ein großer Teil der deutschen Institute unter nationaler Aufsicht verbliebe, während der Großteil der französischen Großbanken unter den SSM fiele, sprach sich

⁷ Als Überschussländer werden Eurozonenländer bezeichnet, deren volkswirtschaftlichen Export-Einnahmen die Ausgaben übersteigen und die somit eine positive Leistungsbilanz aufweisen. Defizitländer verzeichnen entsprechend eine negative Bilanz (Underhill 2012).

insbesondere Frankreich für eine gemeinsame Aufsicht über alle rund 6000 Banken in der Eurozone aus (Barker 2014a).

Auch das Vereinigte Königreich vertrat die Position, dass die Bankenunion möglichst einheitliche Regelungen für alle Banken in der Eurozone schaffen solle. Zwar würde es der Bankenunion nicht beitreten, wie Premierminister David Cameron deutlich machte. Andererseits betonte er, dass die weitere Integration zur Stabilisierung des Währungsraumes notwendig und dies auch im Interesse des Vereinigten Königreiches sei. Darüber hinaus verbirgt sich hinter diesem Standpunkt auch taktisches Kalkül bei der Stärkung der britischen Position innerhalb der Europäischen Union. Mit einer im Rahmen der Bankenunion weitreichenden Souveränitätsübertragung auf die europäische Ebene hätte nämlich eine Anpassung der europäischen Verträge notwendig werden können. Dieser hätte die britische Regierung jedoch nicht zugestimmt, ohne in den Verhandlungen eine Rückgabe europäischer Kompetenzen, welche beispielsweise die Innen- und Sozialpolitik betreffen, an das Vereinigte Königreich zu fordern (Barker 2013; o. V. 2012b). Aus diesem Grund waren die übrigen Eurozonenländer darauf bedacht die Bankenunion ohne Vertragsänderung auf den Weg zu bringen (Barker 2013).

Drittens zeigten sich die divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten auch in der Frage nach der Kapitalisierung des Abwicklungsfonds. So unterschieden sich die Forderungen hinsichtlich der Berechnung der von Banken zu entrichtenden Beiträge. Entsprechend wurden verschiedene Modelle vorgeschlagen, die den jeweils heimischen Bankensektor so wenig wie möglich beeinträchtigen würden (Barker 2014a). Hier sah besonders Frankreich die Gefahr, dass seine Banken den größten Beitrag zur Ausstattung des Fonds leisten müssten. Denn wenn für systemrelevante Banken ein Sonderbeitrag anfiel, wären insbesondere die französischen Großbanken betroffen. Für den deutschen Bankensektor mit seinen vielen Sparkassen und Landesbanken hätte dies weit weniger Auswirkungen, weshalb die deutsche Politik auch entsprechende Ausnahmen für kleine Banken forderte (ebd.).

Als vierter und letzter wichtiger Streitpunkt kann schließlich die Frage nach der Abwicklungsentscheidung im Rahmen des SRM gesehen werden. Die Bundesregierung sprach sich hierbei dagegen aus, dass die Kommission über die Abwicklung einer Bank entscheiden solle. Das letzte Wort sollte der Rat der Europäischen Union (Rat) haben. Obwohl zunächst fast alle Mitgliedstaaten diese Position vertreten hatten, lenkten diese schließlich ein, da die vertraglichen Optionen wenig Spielraum für Alternativen ließ. Lediglich die Bundesregierung rückte nicht von ihrer Forderung ab (Barker/Spiegel/Wagstyl 2013). Sie fürchtet, dass bei Abwicklungen von Banken in anderen Euroländern der deutsche Steuerzahler belastet werden könnte und fordert entsprechende Mitentscheidungsrechte (ebd.; o. V. 2013).

Somit zeigt sich also, dass der Diskurs zur Bankenunion sehr stark durch die Interessenpolitik der Mitgliedstaaten geprägt war, die ihre ‚eigenen‘ Banken zu schützen versuchten (Jenkins 2012). Insbesondere die Bundesregierung hat in verschiedenen Kernfragen den Verlauf der Verhandlungen determinieren können. Insgesamt lässt sich zudem festhalten, dass die Konfliktlinien in den Diskussionen vor allem zwischen den *Überschuss-* und den *Defizitländern* der Eurozone verliefen (Underhill 2012: 139).

4.1.2. *Supranationale Akteure*

Als Initiator der politischen Diskussion um die Bankenunion kann die Europäische Kommission gesehen werden. Sie hat mit ihrem Vorschlag zur weiteren Integration des Finanzsektors inklusive entsprechender Regulierungsmechanismen die Vision einer Bankenunion ins Leben gerufen (Europäische Kommission 2012a, b). Sowohl der Europäische Rat als auch das Europäische Parlament erteilten diesem Vorschlag ihre Zustimmung, sodass die Kommission im September 2012 einen Fahrplan zur Schaffung der Bankenunion sowie die ersten konkreten Legislativvorschläge vorlegte (ebd.).

In den anschließenden Verhandlungen versuchte die Kommission eine möglichst einheitliche Lösung zu erzielen. So sprach sie sich gegen nationale Bankenaufsichts- und Abwicklungskompetenzen aus. Binnenmarktkommissar Michel Barnier argumentierte diesbezüglich, dass die europäischen Banken grenzüberschreitend tätig seien und sie entsprechend supranational überwacht werden müssten (o. V. 2013). Außerdem drängte die Kommission auf eine schnelle Einigung, um die EZB bereits zu Beginn des Jahres 2013 mit der Bankenaufsicht beginnen lassen zu können. Allerdings wurde der Prozess insbesondere durch die Differenzen zwischen der französischen und der deutschen Position verzögert, sodass es erst deutlich später zu einer Einigung und der anschließenden Verabschiedung der entsprechenden Verordnungen kam (Europäische Zentralbank 2014; Rat der Europäischen Union 2013).

Entscheidender in der Verhandlungsphase der Bankenunion war dagegen die Rolle des Europäischen Parlaments. So hat es in den Verhandlungen zum Abwicklungsfonds mit dem Rat durchsetzen können, dass der Fonds bereits nach acht Jahren das Zielkapital von 55 Milliarden Euro erreicht haben wird (Barker 2014b). Die EU-Finanzminister hatten den europäischen Banken ursprünglich einen Einzahlungszeitraum von zehn Jahren gewähren wollen. Zusätzlich konnte das Parlament eine frühzeitigere Vergemeinschaftung des Fondskapitals erwirken. Denn zunächst werden die durch die Behörden der Euroländer eingeholten Beiträge der Banken national getrennt verwaltet (Bohne 2014; Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament 2014a).

Auch in der Frage nach der Schließung bzw. Sanierung labiler Großbanken hat das Parlament die Position der Finanzminister – angeführt von Wolfgang Schäuble – aufweichen können. Danach sollten entsprechende Entscheidungen im Rahmen eines relativ schwerfälligen Mechanismus' gefällt werden, in dem die nationalen Finanzminister das letzte Wort gehabt hätten. Dieser hätte jedoch ein kurzfristiges Abwicklungsvorhaben nicht ermöglicht. Die Entscheidungsfindung sollte jedoch möglichst innerhalb eines Wochenendes erfolgen können um die Verwerfungen auf den Finanzmärkten durch eine Bankenabwicklung zu minimieren. Auf eine entsprechende Regelung konnten sich Rat und Parlament schließlich einigen, sodass nun in den meisten Fällen die Europäische Kommission die finale Entscheidung treffen wird (Bohne 2014; Barker 2014b; Europäische Kommission 2014a).

Da die Gesetzgebung zum Abwicklungsmechanismus im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgte und somit beide Organe in der Beschlussfassung gleichberechtigt waren (Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament 2014a), konnte das Parlament im Verhandlungsprozess zum SRM also relativ viel Einfluss auf das Ergebnis nehmen. Auf der anderen Seite war die Handlungsfähigkeit des Parlamentes von anderer Seite eingeschränkt. Denn die Verhandlungen zum SRM sollten möglichst vor der anstehenden EU-Parlamentswahl im Mai

2014 abgeschlossen sein. Ansonsten wäre der SRM um viele Monate verzögert worden. Dadurch war die Verhandlungsposition des Parlaments insofern geschwächt, als sie es nicht riskieren konnte durch weitere Forderungen den Verhandlungsprozess zu verlängern (Bohne 2014). Andererseits kann davon ausgegangen werden, dass auch der Rat an einer rechtzeitigen Einigung interessiert gewesen ist, wodurch die Kompromissbereitschaft beider Organe insgesamt relativ hoch gewesen sein dürfte. Entsprechend wurden von beiden Seiten Konzessionen gemacht. Insbesondere das Einlenken von Bundesfinanzminister Schäuble wurde jedoch vonseiten der EU-Parlamentarier als Zeichen für die Verhandlungsstärke des Parlaments gewertet (Barker 2014b).

4.1.3. Die Finanzbranche

Neben den europäischen und nationalen Akteuren trugen auch die europäischen Privatbanken zu den Diskussionen um die Bankenunion bei. So äußerten sich die europäischen Großbanken, im Gegensatz zu den Sparkassen in Deutschland und kleineren Banken, eher positiv zur Bankenunion. Sie hatten sie sogar als „essentiell“ für die Überwindung der Eurozonenkrise bezeichnet (Jenkins 2012). In der Bankenunion sehen sie eine Stärkung der Stabilität im europäischen Finanzsystem (Stevens/Henning 2012). Hinsichtlich der Bankenaufsicht wick die Position der Großbanken von jener der deutschen Sparkassen insofern ab, als sie einheitliche Regelungen für alle Banken befürwortete. Demnach sollten die Regeln für Bankenaufsicht und zu leistende Beiträge zum Abwicklungsfonds nicht nach Größe der Banken differenziert werden. So argumentierte beispielsweise der Vorstandschef der Commerzbank, dass die deutschen Großbanken in direkter Konkurrenz mit den Sparkassen stünden, da Spar- und Geschäftskunden ebenfalls potentielle Klienten seien. Folglich müsste auch dasselbe Regelwerk greifen (ebd.). Darüber hinaus wurde vonseiten der Privatbanken argumentiert, dass in Finanzkrisen nicht nur Großbanken, sondern auch Sparkassen gefährdet seien. Dies zeige vor allem der Fall Spaniens, dessen *Cajas* von der Immobilienkrise schwer getroffen wurden (ebd.; Jenkins 2012). Durch ihre engen geschäftlichen Beziehungen mit der Wirtschaft seien die deutschen Sparkassen zudem ebenso systemrelevant wie Großbanken (Stevens/Henning 2012). Dementsprechend forderte auch der Präsident des Privatbankenverbands BdB, Andreas Schmitz: „Für gleiches Geschäft, für gleiche Risiken und für alle Marktteilnehmer müssen die gleichen Aufsichtsregeln gelten und auch einheitlich angewandt werden“ (Hulverscheidt/Rexer/Cáceres 2012).

Finanzanalysten der Banken Morgan Stanley und Barclays sehen in der Schaffung gemeinsamer Regelung eine Notwendigkeit, um die „*Balkanisierung*“ (Jenkins 2012) des Bankenmarktes in der Eurozone, in der nationale Aufsichtsbehörden verzweifelt die nationalen Bankengeschäfte zu schützen versuchen, zu überwinden. Von der Bankenunion würden zudem insbesondere jene Banken profitieren, die unter der bisherigen Fragmentierung des Bankenmarktes gelitten hätten (ebd.).

Dass mit einer Vereinheitlichung der Bankenregulierung auch eine möglicherweise strengere als unter den bisherigen nationalen Rahmenbedingungen geltende Aufsicht verbunden sein könnte, scheint die Privatbanken dabei nicht zu stören. Den einzigen Nachteil sehen sie in dem eventuellen Verlust umfassender nationaler Aufsichtsexpertise (ebd.).

Nach der Untersuchung verschiedener am Verhandlungsprozess der Bankenunion beteiligter Akteure lassen sich zwei Hauptbeobachtungen machen. Zum einen haben mit dem Europäischen Parlament und der Kommission zwei supranationale Organe der EU entscheidend zu der Verabschiedung eines weiteren – wenn auch differenzierten – Integrationsprojektes beitragen können. Insbesondere das Parlament hat sich in einigen Punkten gegen den Rat durchsetzen und somit seine Verhandlungsstärke demonstrieren können. Auch die Kommission hat mit ihrem Vorschlag für ein europäisches Modell der Bankenregulierung ein ambitioniertes Ziel in Angriff genommen und dieses – wenn auch nicht innerhalb des ursprünglich angedachten Zeitrahmens und mit einigen Einschränkungen – erreichen können. Vor allem die Tatsache, dass die Aufsicht und zu großen Teilen auch die Abwicklung von Finanzinstituten auf die europäische Ebene übertragen wurden, kann als Erfolg für die Kommission gewertet werden.

Daran anschließend sollte jedoch zum anderen die Rolle der Mitgliedstaaten in den Verhandlungen betrachtet werden. Es hat sich gezeigt, dass der Verhandlungsprozess sowohl zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen Parlament und Rat durch starke nationale Interessen geprägt und zum Teil verlängert wurde. Letztere waren hierbei in nicht unerheblichem Maße durch die Präferenzen nationaler Interessengruppen geprägt. Zu diesen zählten besonders die Sparkassen und Landesbanken in Deutschland sowie die Großbanken in Frankreich und anderen europäischen Ländern. Mit dem Vereinigten Königreich hat zudem auch ein Nicht-Euroland durch seine Interessenpolitik den Verhandlungsprozess beeinflusst.

4.2. Die Bankenunion als Ergebnis eines *Spillover*-Prozesses?

Aus den Ergebnissen des vorherigen Kapitels lässt sich ableiten, dass die Relevanz supranationaler und nationaler Akteure im Entstehungsprozess der Bankenunion relativ gleich verteilt ist. Dies erschwert die eindeutige Erklärung des Zustandekommens der Bankenunion durch nur eine Schule der europäischen Integrationstheorien. Denn es lassen sich Charakteristika sowohl supranationalistischer als auch intergouvernementalistischer Ansätze in dem Errichtungsprozess der Bankenunion finden. Diese sollen im Folgenden unter Berücksichtigung der vorgestellten Theorien aufgezeigt werden.

Aus Perspektive des Intergouvernementalismus kann argumentiert werden, dass der Entstehungsprozess der Bankenunion stark durch die verschiedenen Interessen der Nationalstaaten geprägt wurde. Die Nationalstaaten traten – vertreten durch ihre Regierungen – in den Verhandlungen als relativ geschlossene Einheiten auf und übernahmen eine zentrale Rolle in der Ausgestaltung der Bankenunion. Indem sie versuchten ihre jeweiligen nationalen Finanzmärkte und -institute zu schützen, vertraten sie die Interessen nationaler Interessengruppen, die entscheidend zur Formung der Regierungspositionen beigetragen hatten. Dies impliziert zudem, dass die Regierungen gemäß der Theorie des liberalen Intergouvernementalismus zweckrational mit dem Ziel der Nutzenmaximierung agierten. Die tatsächliche Teilnahme der Eurostaaten an der Bankenunion kann ebenfalls mit diesem Zweckrationalismus erklärt werden, da diese infolge zwischenstaatlicher Kooperation Transaktionskosten zu reduzieren verspricht. Denn mit der Bankenunion sollen zum einen künftige Finanzkrisen durch die gemeinsame Bankenaufsicht vermieden und zum anderen potenzielle Kosten für die nationalen Haushalte und die Wirtschaft durch

den Abwicklungsmechanismus verringert werden. Dieser Logik folgend kann die Bankenunion also im Sinne intergouvernementalistischer Theorien als rational getroffene Handlungsentscheidung der Nationalstaaten gewertet werden.

Allerdings ist mit der Bankenunion auch die Aufgabe nationalstaatlicher Kompetenzen und ihre Übertragung auf supranationale Institutionen verbunden. Zwar kann argumentiert werden, dass dies ebenfalls der Logik des Zweckrationalismus als Notwendigkeit zur Minimierung von Transaktionskosten folgt, jedoch sprachen sich die teilnehmenden Staaten beispielsweise hinsichtlich der Entscheidungsfindung für Bankenabwicklungen zunächst gegen eine supranationale Lösung aus. Dass die Entscheidungskompetenz zu großen Teilen schließlich dennoch auf die Kommission übertragen wurde, kann mit intergouvernementalistischen Ansätzen nur bedingt begründet werden.

Dies kann möglicherweise besser durch die supranationalistische Theorieschule erklärt werden. Die Krise hat Schwächen in der Eurozone aufgezeigt, deren Ursachen sowohl in ihrer Konstruktion als auch in der unvollständigen Integration des europäischen Finanzmarktes liegen. Dass auf diese Problematik mit der Übertragung nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene und der weiteren Integration des Finanzmarktes reagiert wurde, ließe sich mit dem *Spillover*-Mechanismus des Neo-Funktionalismus erklären. Um die Verfolgung des ursprünglichen Ziels, namentlich die Sicherstellung des Funktionierens des gemeinsamen Binnenmarktes, zu gewährleisten war demnach die Vergemeinschaftung nationaler Kompetenzen in der EZB bzw. die Schaffung eines weiteren supranationalen Organs in Form der Abwicklungsbehörde notwendig. Tatsächlich weisen verschiedene Autoren im Bezug auf die Bankenunion ebenfalls implizit oder explizit auf die Logik des *Spillover*-Mechanismus hin (Underhill 2012: 137; Posen/Véron 2014; Hilpold 2014: 71).

Auch in der Rolle, die sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament während der Schaffung der Bankunion einnahmen, können Ansätze für eine gewisse Eigendynamik des europäischen Integrationsprozesses gesehen werden. Als supranationale Organe haben Parlament und Kommission einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Errichtung der Bankenunion genommen. Sie waren zum Teil in der Lage sich gegen die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten durchzusetzen und neue Kompetenzen für die europäischen politischen Organe zu erstreiten. Mit ihren Legislativvorschlägen zur Bankenunion präsentierte sich die Kommission als Motor für die europäische Integration, während das Parlament seine Fähigkeit zur Beschränkung der Handlungsautonomie nationalstaatlicher Akteure unter Beweis stellte.

Damit lassen sich beide Theorieschulen auf jeweils unterschiedliche Abschnitte des Entstehungsprozesses der Bankenunion anwenden. Mit dem Supranationalismus kann die Initiative zu einem weiteren Integrationsschritt erklärt werden, während die konkrete Ausgestaltung der Bankenunion stärker durch die Interessen der Nationalstaaten geprägt war und damit eher der Logik intergouvernementalistischer Theorien folgte, auch wenn das Europäische Parlament einen nicht unerheblichen Einfluss in den Verhandlungen zum SRM ausübte.

Aufgrund dieser nach den Phasen des Entstehungsprozesses differenzierten Anwendbarkeit zweier Theorieschulen sollte an dieser Stelle noch einmal das *Synthetische Integrationsmodell* von Leuffen, Rittberger und Schimmelfennig (s. Kap. 2.2.4.) herangezogen werden, welches DI als Resultat eines in drei Phasen unterteilten Prozesses beschreibt. Im Fall der Bankenunion kann hier als erste Phase das ursprüngliche Integrationsprojekt der europäischen Währungsunion bzw.

der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes gesehen werden. Aufgrund der Mängel, die sowohl die Währungsunion als auch die Integration des Binnenmarktes hinsichtlich des Finanzsektors aufweisen, kommt es in der zweiten Phase zu einem *Spillover*-Effekt, der die Bankenunion als logische Reaktion auf die Eurozonenkrise zur Folge hat. Die Europäische Kommission spielt hier als supranationales Organ eine entscheidende Rolle, indem sie Legislativvorschläge zu einem weiteren Integrationsprojekt vorstellt. Gleichzeitig ist mit der Bankenunion jedoch die Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen verbunden, die zu einer stärkeren Politisierung innerhalb des betroffenen Politikfeldes führt und den Integrationsdiskurs auf die nationalstaatliche Ebene ausweitet. In der Folge werden die nationalstaatlichen Regierungen hinsichtlich ihrer Position auf europäischer Ebene durch die Präferenzen innerstaatlicher Akteure beeinflusst. Als Konsequenz werden die Verhandlungen zur Bankenunion durch die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten geprägt. Da sich die Nicht-Euroländer gegen eine Teilnahme an der Bankenunion entscheiden, die Euroländer jedoch eine Notwendigkeit für die geschlossene Teilnahme der Eurozone an diesem weiteren Integrationsschritt sehen, kommt es zu einer differenzierten Lösung im Sinne des *Multi-Speed*-, *Avantgarde Europe*- bzw. *Kerneuropa*-Ansatzes (s. Kap. 3.5.).

Allerdings scheint es sich bei der Bankenunion um einen Spezialfall der DI zu handeln. Denn die Differenzierung vollzieht sich auf Grundlage derselben geografischen Trennung wie im Falle der Eurozone. Damit könnte die Bankenunion auch als quasi „reguläre Integration“ innerhalb der Eurozone und damit als Kontinuum einer bestehenden Differenzierung interpretiert werden. Die Möglichkeit der Nicht-Euroländer sich im Rahmen eines *Opt-ins* zumindest teilweise an der Bankenunion zu beteiligen, schränkt dieses Verständnis jedoch etwas ein. Deshalb ist die Bankenunion – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Europäische Union als Ganzes – weiterhin als DI-Projekt zu bewerten. Die Wahrnehmung der Bankenunion als Resultat eines *Spillover*-Effektes hat jedoch nichtsdestotrotz seine Berechtigung. Dies und die Durchsetzungskraft des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat lassen deshalb die supranationalistische Theorie- schule als Gerüst zur Erklärung dieses speziellen Falls differenzierter Integration plausibler erscheinen.

5. Fazit

Mit der Bankenunion wurde ein weiteres Projekt differenzierter Integration in der Europäischen Union auf den Weg gebracht. Sie stellt einen wichtigen Schritt zur Vervollständigung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes im Finanzsektor dar, indem sie ein einheitliches Regelwerk für die Aufsicht und die Abwicklung von europäischen Finanzinstituten schafft. Insbesondere die Vergemeinschaftung der Aufsichtsfunktion über die größten und systemrelevanten Banken der Eurozone auf europäischer Ebene kann dabei im Hinblick auf den Integrationsprozess der EU als Erfolg gesehen werden. Gleichzeitig haben die Verhandlungen zur Bankenunion jedoch einmal mehr gezeigt, dass die nationalen Interessen sowohl in der EU als auch innerhalb der Eurozone weiterhin starkes Gewicht haben. Insbesondere die potentielle Übertragung nationaler Kompetenzen auf die europäischen Institutionen ist mit vehementem Widerstand der Mitgliedsstaaten verbunden. Deshalb ließ sich eine relativ zeitnahe Errichtung der Bankenunion nur als differenziertes Integrationsprojekt im Rahmen der Eurozone verwirklichen. Damit war die Bedeutung nationaler Interessen jedoch keineswegs aus der Welt geschafft. Insbesondere jene Staaten, die zu den Überschussländern der Eurozone zählen bzw. die ihre nationalen Banken vor zusätzlichen Kosten schützen wollten, sträubten sich gegen eine weitreichende Implementierung sowohl des Bankenaufsichts- als auch des Abwicklungsmechanismus. Dies erklärt schließlich auch die Tatsache, dass die Bankenunion in einer entschärften Variante des ursprünglichen Kommissionsvorschlags realisiert wurde.

Mit Blick auf die Schwächen in der Konstruktion der Eurozone, welche die Krise so drastisch offengelegt hat, darf die Bankenunion zudem nicht überbewertet werden. Zwar dürfte sie die Problematik der Verkettung von Banken- und Staatsschulden zumindest in großen Teilen auflösen und damit das Vertrauen in den europäischen Bankenmarkt wiederherstellen. Außerdem kann sie als Präventivmaßnahme für künftige Krisen gesehen werden, da sie für den Ernstfall mit Instrumenten ausgestattet ist, die kurzfristige und effektive Gegenmaßnahmen ermöglichen sollen, ohne die nationalen Haushalte zu belasten.

Andererseits stellt die Bankenunion keine Lösung für die Probleme, die sich aus den divergierenden Praktiken in der Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik der Euroländer ergeben, dar. Diese Defizite dürften auch in Zukunft die Stabilität in der EU bzw. der Eurozone beeinträchtigen, denn es hat sich gezeigt, dass sie auch den Verlauf und das Ausmaß der jüngsten Krise geprägt haben.

Was die Beurteilung der DI als Instrument im Einigungsprozess der Europäischen Union angeht, lässt sich für die Bankenunion noch kein abschließendes Urteil fällen. So hat die DI die Errichtung der Bankenunion effektiv erst ermöglicht und damit den vertikalen Integrationsprozess innerhalb der Eurozone vorangebracht. Andererseits bleibt die Frage offen, inwieweit die DI im Falle der Bankenunion auch einen positiven Einfluss auf den Zusammenhalt in der gesamten Europäischen Union hat. Dies wird sich erst im Verlauf der folgenden Jahre genauer beurteilen lassen. Dabei muss sich zeigen, ob die Bankenunion im Sinne des Modells der zentripetalen Effekte an Attraktivität für die Nicht-Euroländer gewinnt oder nicht. Nach aktuellem Stand hat sich

zwar noch keiner dieser Staaten für eine eingeschränkte Mitgliedschaft in der Bankenunion entschieden, jedoch ist dies für die Zukunft natürlich nicht ausgeschlossen. Abhängen wird dies nicht zuletzt auch von der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Bankenunion. Sollten sich jedoch keine zentripetalen Effekte einstellen, steht unweigerlich die Frage im Raum, ob die Bankenunion nicht einen weiteren Schritt in Richtung einer Spaltung der Europäischen Union darstellt. Dies ist zumindest eine der Befürchtungen, die verschiedene Autoren mit der DI generell verbinden.

Was die Auseinandersetzung mit der Bankenunion auf theoretischer Ebene angeht, lassen sich zwei Beobachtungen machen. Zum einen ist die Kategorisierung der Bankenunion anhand bereits bestehender Modelle nicht unproblematisch. Zwar lässt sich die Wahl auf die Ansätze des *Multi-Speed*, des *Avantgarde Europe* bzw. des *Kerneuropas* begrenzen, eine eindeutige Bestimmung ist jedoch mithilfe der präsentierten Modelle zur Kategorisierung differenzierter Integration nicht möglich.

Zum anderen gestaltet sich die Erklärung der Bankenunion mithilfe der Theorieschulen europäischer Integration als schwierig. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als sich das Konzept der DI allgemein nicht eindeutig einem Theoriestrang zuordnen lässt. So lassen sich auch im Entstehungsprozess der Bankenunion sowohl für supranationalistische als auch für intergouvernementalistische Ansätze jeweils entsprechende Charakteristika wiederfinden. Verschiedene Indizien, die in dieser Arbeit herausgearbeitet werden konnten, sprechen jedoch dafür, die Entstehung der Bankenunion eher im Sinne supranationalistischer Theorien zu erklären.

Aufgrund der fehlenden Eindeutigkeit bei der Einordnung von DI-Projekten stellt das Hinzuziehen kombinierter Modelle eine denkbare Alternative dar. Dadurch können Ansätze verschiedener Theorien zur Erklärung eines Integrationsschrittes herangezogen werden. Mit dem synthetischen Integrationsmodell von Leuffen, Rittberger und Schimmelfennig ist hierzu bereits ein erster Ansatz vorhanden, dessen Anwendbarkeit sich auch im Falle der Bankenunion bewährt hat. Eine Weiterentwicklung oder Ergänzung dieses Modells könnte Gegenstand künftiger Auseinandersetzungen mit dem Thema der DI sein.

Literaturverzeichnis

- Barker, Alex (2013): „The Brits and banking union: bad omens for Cameron’s referendum“, *Financial Times*, 18.12.2013,
<http://blogs.ft.com/brusselsblog/2013/12/18/the-brits-and-banking-union-bad-omens-for-camerons-referendum/> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Barker, Alex (2014a): „France and Germany squabble over who pays for EU banking union“, *Financial Times*, 17.03.2014,
<http://www.ft.com/cms/s/0/4ab7c61a-adcb-11e3-9ddc-00144feab7de.html> (zugegriffen am 21.10.2014).
- Barker, Alex (2014b): „EU reaches deal on final piece of banking union“, *Financial Times*, 20.03.2014,
<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b640b02e-b003-11e3-b0d0-00144feab7de.html?siteedition=intl> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Barker, Alex, Peter Spiegel und Stefan Wagstyl (2013): „Berlin gives ground in banking union debate“, *Financial Times*, 06.12.2013,
<http://www.ft.com/cms/s/0/0ba3d460-5e97-11e3-8621-00144feabdc0.html> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Bender, Tobias (2001): „Die Verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza. Anwendungsfelder und Bewertung im Spiegel historischer Präzedenzfälle der differenzierten Integration“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 61/4, S. 729–770, (zugegriffen am 11.8.2014).
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): „Intergouvernementalismus“, in: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 91–116.
- Bieling, Hans-Jürgen und Marika Lerch (2005): „Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch“, *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 9–37.
- Bohne, Martin (2014): „EU einigt sich auf Kompromiss zur Bankenabwicklung“, *tagesschau.de*, 20.03.2014,
<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/bankenunion122.html> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Brandt, Willy (1974): „Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Willy Brandt, vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris am 19. November 1974 (Auszüge)“, *Europa-Archiv* 1975/2, S. D 33–39.
- Bundesfinanzministerium (2014a): „Die Europäische Bankenunion – Wie weit sind wir schon?“,
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2014/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-europaeische-bankenunion.html> (zugegriffen am 12.10.2014).
- Bundesfinanzministerium (2014b): „Europäische Bankenunion: einheitlicher Abwicklungsmechanismus steht“,
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/05/2014-05-21-PM25.html>.
- Darvas, Zsolt (2012): „The Euro Crisis: Ten Roots, But Fewer Solutions“ Bruegel.
- Deutsche Bundesbank (2014): „Abwicklungsmechanismus für Banken verabschiedet“,
http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2014/2014_04_16_ep_bankenabwicklung.html (zugegriffen am 18.10.2014).
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2014): „Sparkassen wollen nicht für europäische Großbanken haften. Pressemitteilung Nr. 28“,
http://www.dsgv.de/de/presse/pressemitteilungen/140320_PM_BilanzPK_Abwicklungsfonds_28.html (zugegriffen am 20.10.2014).
- Diez, Thomas und Antje Wiener (2004): „Introducing the Mosaic of Integration Theory“, in: Diez, Thomas und

- Wiener, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- EurActiv (2013): „Schäuble: EU Treaty change essential for banking union ‚solidity‘“, EurActiv, 13.05.2013, <http://www.euractiv.com/future-eu/schaeuble-eu-treaty-change-essen-news-519661> (zugegriffen am 12.10.2014).
- EurArchiv (2014): „Die Bankenunion hat keine Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen“, EurActiv, 28.07.2014, <http://www.euractiv.de/sections/finanzen-und-wirtschaft/die-bankenunion-hat-keine-rechtsgrundlage-den-europaeischen>.
- Europäische Kommission (2012a): „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Europäische Investitionsbank und den Ausschuss der Regionen vom 30. Mai 2012: Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung (COM(2012) 299 final)“, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_de.pdf.
- Europäische Kommission (2012b): „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 12. September 2012. Fahrplan für eine Bankenunion (COM(2012) 510 final)“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:DE:PDF> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Europäische Kommission (2013): „Bankenunion – der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus (SRM)“, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/banking-union/dg-markt-factsheets-srm_de.pdf (zugegriffen am 12.10.2014).
- Europäische Kommission (2014a): „Pressemitteilung (MEMO/14/294) der Europäischen Kommission vom 15. April 2014: Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum“, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf (zugegriffen am 10.10.2014).
- Europäische Kommission (2014b): „Memo/14/295: A Single Resolution Mechanism for the Banking Union – frequently asked questions“, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-295_en.htm (zugegriffen am 10.10.2014).
- Europäischer Rat (2012a): „Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets“, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/euro-area-summit-statement?lang=de>.
- Europäischer Rat (2012b): „Auf dem Weg zu einer Echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman van Rompuy vom 26. Juni 2012 (EUCO 120/12)“, <https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/report/ReportbyPresidentofEuropeanCouncil2012-06-26DE.pdf> (zugegriffen am 18.10.2014).
- Europäische Zentralbank (2014): „Meilensteine bei der Errichtung des SSM“, <https://www.ecb.europa.eu/ssm/establish/html/index.de.html> (zugegriffen am 20.10.2014).
- European Central Bank (2014): „Progress in the operational implementation of the Single Supervisory Mechanism Regulation“, SSM Quarterly Report 2014/3, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20143en.pdf?3d97856ec05b93ab770be12b7137df64> (zugegriffen am 11.10.2014).
- Fahrenschon, Georg und Jan-Christoph Kitzler (2012): „Sparkassen- und Giroverband kritisiert zentrale Bankenaufsicht. Präsident Fahrenschon fordert Ausnahme für regionale Institute“, http://www.deutschlandradiokultur.de/sparkassen-und-giroverband-kritisiert-zentrale.1008.de.html?dram:article_id=219592 (zugegriffen am 18.10.2014).
- Gros, Daniel und Dirk Schoenmaker (2014): „European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union“, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52/3, S. 529–546, (zugegriffen am 12.7.2014).
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Hilpold, Peter (2014): „Eine neue europäische Finanzarchitektur. Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion

- als Reaktion auf die Finanzkrise“, in: Hilpold, Peter und Steinmair, Walter (Hrsg.): Heidelberg [u.a.]: Springer-Verlag, S. 3–82.
- Holzinger, Katharina u. a. (2005): Die Europäische Union, Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Holzinger, Katharina und Frank Schimmelfennig (2012): „Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data“, *Journal of European Public Policy* 19/2, S. 292–305, (zugegriffen am 11.8.2014).
- Howarth, David und Lucia Quaglia (2013): „Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and ‚Completing‘ Economic and Monetary Union“, *Jcms-Journal of Common Market Studies* 51, S. 103–123.
- Huber, Peter M. (1996): „Differenzierte Integration und Flexibilität als neues Ordnungsmuster der Europäischen Union?“, *Europarecht* 31/4, S. 347–361.
- Hulverscheidt, Claus, Andrea Rexer und Javier Cáceres (2012): „Bankenunion - Schäuble wettet gegen EU-Pläne“, [sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), 01.09.2012, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/diskussion-ueber-bankenaufsicht-schaeuble-wettet-gegen-eu-plaene-1.1455987> (zugegriffen am 19.10.2014).
- Jenkins, Patrick (2012): „Long road to a single EU bank regulator“, *Financial Times*, 04.12.2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ff49e296-3e34-11e2-829d-00144feabdc0.html?siteedition=uk> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Keutel, Anja (2012): „Geschichte und Theorie der abgestuften Integration Europas“, *Sozialraum Europa Working Papers* 2012/2.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig (2013): *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mussler, Werner (2013): „Wer darf über Europas marode Banken bestimmen? Krach zwischen Brüssel und Berlin: Die EU-Kommission will letztlich entscheiden, ob eine kaputte Bank abgewickelt werden soll. Die Bundesregierung will nicht mehr Macht für die Kommission.“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.07.2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/bankenunion-wer-darf-ueber-europas-marode-banken-bestimmen-12276866.html>.
- O’Donnell, John (2012): „Germany seeks to limit ECB role in banking union“, *Reuters*, 07.11.2012, <http://www.reuters.com/article/2012/11/07/eu-banking-union-idUSL5E8M7FQ020121107> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Ondarza, Nicolai von (2012): „Zwischen Integrationskern und Zerfaserung: Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration“, *SWP-Studien* 2012/20, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S20_orz.pdf (zugegriffen am 18.9.2014).
- Ondarza, Nicolai von (2013): „Die zerfasernde Union. Differenzierung als Realität des Integrationsprozesses“, in: Beichelt, Timm u. a. (Hrsg.): *Europa-Studien*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 149–166.
- o. V. (2012a): „Verhandlungen zu europäischer Bankenaufsicht vertagt“, *Spiegel Online*, 12.04.2012, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/verhandlungen-zu-europaeischer-bankenaufsicht-vertagt-a-870905.html> (zugegriffen am 20.10.2014).
- o. V. (2012b): „David Cameron backs eurozone banking union“, *The Independent*, 03.07.2012, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-backs-eurozone-banking-union-7906659.html> (zugegriffen am 20.10.2014).
- o. V. (2013): „EU-Plan: Bundesregierung verschärft Ton gegen Bankenunion“, *Handelsblatt*, 10.07.2013, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/eu-plan-bundesregierung-verschaerft-ton-gegen-bankenunion/8479918.html> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Pollak, Johannes und Peter Slominski (2012): *Das politische System der EU*, Wien: Facultas.

- Posen, Adam und Nicolas Véron (2014): „Europe’s half a banking union - but the half that has been undertaken will be transformative and positive for the European Union“, Bruegel, 20.06.2014, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1367-europes-half-a-banking-union/> (zugegriffen am 20.10.2014).
- Rat der Europäischen Union (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013R1024>.
- Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament (2014a): „Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014R0806>.
- Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament (2014b): „Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (Neufassung)“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014L0049>.
- Schäuble, Wolfgang (2012): „How to protect EU taxpayers against bank failures“, Financial Times, 30.08.2012, <http://www.ft.com/cms/s/0/d270a89e-f213-11e1-8973-00144feabdc0.html> (zugegriffen am 19.10.2014).
- Schäuble, Wolfgang (2014): „Bankenunion macht Europa stabiler und handlungsfähiger. Rede des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, anlässlich der Einbringung des Gesetzespakets zur weiteren Umsetzung der Europäischen Bankenunion am 25. September 2014 im Deutschen Bundestag“ Berlin, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2014/2014-09-25-Bundestag-Bankenunion-textfassung.html?__act=renderPdf&__iDocId=327948.
- Schimmelfennig, Frank (2004): „Liberal Intergovernmentalism“, in: Wiener, Antje und Diez, Thomas (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, S. 75–94.
- Schimmelfennig, Frank, Dirk Leuffen und Berthold Rittberger (2011): „Ever Looser Union. Towards a Theory of Differentiated Integration in the EU“ Boston: Network of European Union Centers of Excellence, http://www.euce.org/eusa/2011/papers/9g_schimmelfennig.pdf.
- Schimmelfennig, Frank und Thomas Winzen (2014): „Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union“, *Journal of Common Market Studies* 52/2, S. 354–370, (zugegriffen am 11.8.2014).
- Schoenmaker, Dirk (2011): „The financial trilemma“, *Economic Letters*, http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Financial_Trilemma.pdf (zugegriffen am 10.8.2014).
- Schörning, Niklas (2010): „Neorealismus“, in: Schieder, Siegfried und Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen: Budrich, S. 65–96.
- Schweiger, Christian (2014): „The EU-25 Fiscal Compact: Differentiated Spillover Effects under Crisis Conditions“, *Perspectives on European Politics and Society* 15/3, S. 293–304, (zugegriffen am 11.8.2013).
- Speyer, Bernhard (2013): „EU Banking Union. Right idea, poor execution“ Deutsche Bank Research, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000319670/EU+Banking+Union%3A+Right+idea,+poor+execution.PDF (zugegriffen am 10.7.2014).
- Steinhilber, Jochen (2005): „Liberaler Intergouvernementalismus“, in: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 169–196.
- Stevens, Laura und Eyk Henning (2012): „Sparkassen schimpfen auf die Bankenaufsicht“, *Wall Street Journal Deutschland*, 12.09.2012, <http://www.wsj.de/nachrichten/SB10000872396390444017504577646692411361750> (zugegriffen am 19.10.2014).

- Stubb, Alexander C-G. (1996): „A Categorization of Differentiated Integration“, *Journal of Common Market Studies* 34/2, S. 283–295, (zugegriffen am 11.8.2014).
- Thiemeyer, Guido (2010): *Europäische Integration*, Köln [u.a.]: Böhlau Verlag.
- Tichy, Gunther (2014): „Banken- und Staatsschuldenkrise: Ursachen, Folgen, Lösungsansätze“, in: Hilpold, Peter und Steinmair, Walter (Hrsg.): *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Heidelberg [u.a.]: Springer-Verlag, S. 223–247.
- Underhill, R. D. Geoffrey (2012): „The political economy of (eventual) banking union“, in: Beck, Thorsten (Hrsg.): *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, London: Centre for Economic Policy Research, S. 137–151, http://financial-stability.org/fileadmin/research/studien/2012/VoxEU-CEPR_Banking_Union_10-2012_kl.pdf#page=21.
- U.S. Financial Crisis Inquiry Commission (2011): „The Financial Crisis Inquiry Report. Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States“, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>.
- Verhels, Stijn (2013): „Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the Point of No Return for Europe’s Banking Union“, *Egmont Royal Institute for International Relations Paper* 35, <http://aei.pitt.edu/43285/1/ep58.pdf> (zugegriffen am 11.10.2014).
- Véron, Nicolas (2014): „L’Union bancaire, un succès européen“, *En Temps Réel* 56, S. 1–84.
- Wolf, Dieter (2005): „Neo-Funktionalismus“, in: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 65–90.