



Globalisierung von Finanzdienstleistungen

Politische Kämpfe, Erfahrungen und Alternativen

Dokumentation einer internationalen Konferenz
Bonn, Gustav Stresemann Institut
2. bis 4. Dezember 2005



weed

Impressum

Globalisierung von Finanzdienstleistungen

Politische Kämpfe, Erfahrungen und Alternativen

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)
www.weed-online.org

Redaktion: Isabel Lipke, Lydia Krüger

Übersetzung: Ann Stafford, Christian Jakubik

Layout: Alexander Kiehne

Druck: Pegasus Druck, Berlin

weed

Büro Bonn

Bertha-von-Suttner-Platz 13

53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 766 13 – 0

Fax: +49 - (0)228 - 766 13 – 13

weed

Büro Berlin

Torstraße 154

10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63

Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

weed@weed-online.org

weed dankt der Europäischen Union
und der Nordrhein-Westfälischen Stiftung für Umwelt und Entwicklung
für die finanzielle Förderung dieser Publikation.

Der Inhalt liegt ausschließlich in der Verantwortung
von weed und stellt in keiner Weise die offizielle Meinung der
Europäischen Union oder der NRW Stiftung für Umwelt und Entwicklung dar.

Bonn, April 2006

Inhalt

Vorwort

I	Erzwungene Marktöffnung? Akteure aus dem Norden - Erfahrungen aus dem Süden	3
1.1	Die globale Expansion von Finanzkonzernen führt zu mehr Armut und Instabilität im Süden (WEED-SOMO Positionspapier)	3
1.2	Vorreiter der Liberalisierung: Argentinien und Chile (Lydia Krüger)	8
1.3	Go East: Die Expansion von Westbanken in Osteuropa (Hannes Hofbauer)	11
1.4	Marktöffnung mit Gewalt: Ausländische Konzerne und Banken im Irak (Karin Leukefeld)	22
1.5	Finanzmarktliberalisierung und Bankenprivatisierung in Korea seit der Asienkrise (Heykyung Cho/Thomas Kalinowski)	27
1.6	Global Players made in China: Chinas Entwicklungsstrategie im Wandel (Simona Thomas)	34
1.7	Dokumentiert: Resolution afrikanischer GewerkschafterInnen, beschlossen beim 11. jährlichen regionalen Labour Symposium "More Trade - Less Jobs" (Windhoek, Namibia, 6.-7. Dezember 2005)	40
II	Finanzmärkte: Risiken und Folgen von Liberalisierung	44
2.1	Die Konsolidierung des globalen Bankwesens (Kavaljit Singh)	44
2.2	Die europäischen Forderungen und ihre Implikationen für Entwicklungsländer (Myriam Vander Stichele)	53
2.3	Intransparent, unkontrolliert und krisenfördernd: Der Handel mit Derivaten (Isabel Lipke)	60
2.4	Außer Kontrolle? Die Aktivitäten von Hedgefonds (Lydia Krüger)	64
2.5	Alterssicherung privatisieren: Erfahrungen aus Lateinamerika (Katja Hujo)	69
2.6	Die Transformation europäischer Rentensysteme (Martin Beckmann)	75

Inhalt

III Alternativen: Lassen Sie ihr Geld für Entwicklung arbeiten – aber wie? __ 81

3.1	Verhaltenskodizes für Finanzdienstleister – ein Überblick (Antje Schneeweiss)	81
3.2	Sind Verhaltenskodizes die Lösung? (Florian Butollo)	83
3.3	Big brother is watching you! Ratingagenturen als Agenten der Zahlungsfähigkeit (Suleika Reiners)	89
3.4	Zeit umzu\$teuern: Perspektiven der Einführung einer Devisentransaktionssteuer (Peter Wahl/Thomas Kalinowski)	96
3.5	Strukturpolitik und Regionalentwicklung - die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors (Stefan Gärtner)	103
3.6	Dokumentiert: „Sparkassen – unverzichtbar für die regionale Wirtschaftsentwicklung“ (Verdi, Fachbereich Finanzdienstleistungen)	112

Vorwort

In den letzten Jahrzehnten ist das Auslandsgeschäft für Banken, Versicherungen und Investmentgesellschaften immer wichtiger geworden. Einer aktuellen Studie der UNCTAD zufolge erzielen Konzerne wie die Allianz mittlerweile mehr als zwei Drittel ihrer Einnahmen im Ausland – bei anderen Versicherungskonzernen liegt dieser Anteil sogar noch höher (vgl. Tabelle 1). Nach Schätzungen von Mercer Oliver Wyman werden die Einnahmen aus dem Handel mit Finanzdienstleistungen auch in den nächsten Jahren rasant wachsen: Von aktuell 2 Billionen US-Dollar auf 6 Billionen US\$ im Jahr 2020 – wobei die höchsten Wachstumsraten in Schwellenländern wie China, Indien, Brasilien, Mexiko oder Russland erwartet werden.

Vor allem die Ersparnisse asiatischer Schwellenländer wecken die Begehrlichkeiten der Finanzbranche. Zwar sind z.B. Indien oder China nach wie vor relativ arme Länder. Doch selbst wenn es nur ein kleiner Prozentsatz der dortigen Bevölkerung zu Wohlstand schafft, handelt es sich absolut betrachtet um viele Menschen. In China gibt es inzwischen 299 500 Millionäre – 4,3 Prozent mehr als im Vorjahr. Auch in Indien leben etwa 70 000 Millionäre – 14,6 Prozent mehr als im Vorjahr (Handelsblatt, 18.07.05). Hinzu kommt, dass die Märkte in den USA und Europa schon weitgehend aufgeteilt sind. Dies ist in China oder Indien anders, denn diese Länder haben erst seit kurzem ihre Finanzmärkte geöffnet.

Damit die großen Banken, Versicherungen und Investmentgesellschaften von den wachsenden Vermögen in anderen Ländern profitieren können, muss der Handel mit Finanzdienstleistungen „liberalisiert“, d.h. es müssen noch existierende Auflagen und Regulierungen

beseitigt werden. Um dies zu erreichen und die internationale Expansion dauerhaft abzusichern, sind die Konzerne auf ihre jeweiligen Regierungen bzw. auf internationale Organisationen wie die Welthandelsorganisation WTO angewiesen. Vor allem die US-Regierung sowie die EU, Kanada, Japan, die Schweiz und Australien setzen sich im Rahmen der WTO sowie in bilateralen Handelsabkommen für die Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen ein – schließlich verfügen sie über äußerst konkurrenzfähige Banken, Versicherungen und Investmentgesellschaften. Allein die EU hat an über 85 WTO-Mitglieder Forderungen zur Liberalisierung des Finanzsektors gerichtet. Dagegen stehen die Entwicklungsländer einer weiteren Finanzliberalisierung überwiegend ablehnend gegenüber. Trotzdem zählt der Finanzsektor – neben dem Tourismus – zu jenen Dienstleistungsbereichen, in denen Entwicklungsländer die meisten „commitments“, d.h. bindende Verpflichtungen zur Marktöffnung – eingegangen sind.

Nun ist die Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen ein vergleichsweise junges Phänomen: erst im Dezember 1997 – also drei Jahre nach Abschluss des allgemeinen Dienstleistungsabkommens (GATS) in der WTO – kam es zum Abschluss des Finanzdienstleistungsabkommens (Financial Services Agreement), welches im März 1999 in Kraft trat. Das damalige Abkommen wurde aufgrund seiner „Breite“ in der Finanzpresse als großer Erfolg gefeiert: Schließlich waren 25 Industrieländer und 77 Entwicklungsländer Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen, was 95 Prozent des gesamten Finanzdienstleistungsverkehrs entsprach. Da das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services)

eine fortschreitende Liberalisierung vorsieht, wird seitdem über weitere Zugeständnisse verhandelt.

Bislang haben die Verhandlungen über die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen weder von wissenschaftlicher Seite noch von Seiten der globalisierungskritischen Bewegung viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Das ist umso erschreckender, als der Finanzsektor eine Schlüsselrolle für die finanzielle Stabilität eines Landes und die Wohlfahrt seiner Bevölkerung einnimmt. Es handelt sich also um einen besonders sensiblen Sektor, dessen Liberalisierung weit reichende Folgen haben kann. Hinzu kommt, dass sich in den letzten zehn Jahren dramatische Veränderungen vollzogen haben: Infolge von schweren Finanzmarktkrisen und IWF-gesteuerten Struktur Anpassungsprogrammen haben viele Schwellen- und Entwicklungsländer ihre Märkte für transnationale Finanzkonzerne geöffnet, haben ehemalige Staatsbanken privatisiert und vielfach begonnen, ihre sozialen Sicherungssysteme zu „reformieren“. In der Folge stieg der Marktanteil transnationaler privater Banken und Versicherungen rapide an – was keineswegs nur positive Folgen hatte.

Um das Bewusstsein für die Probleme zu schärfen, die mit der globalen Expansion von Finanzkonzernen einhergehen, hatte WEED im Dezember 2005 zu einer Konferenz nach Bonn ins Gustav Stresemann Institut eingeladen. Diese Konferenz sollte einerseits dazu beitragen, eine möglichst breite Öffentlichkeit auf die große Bedeutung eines Themas hinzuweisen, welches bislang in handels- und entwicklungspolitischen Kreisen nur wenig Beachtung gefunden hat. Ferner wollten wir im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong verantwortliche

Entscheidungsträger aus entsprechenden Ministerien (BMWA) und internationalen Organisationen (WTO, Committee on Financial Services) auf die großen Risiken aufmerksam machen, die mit der Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen verbunden sind. Schließlich ging es uns darum, unser Wissen (und das unserer Gäste) über wichtige und schwierige Zusammenhänge und Themen zu vertiefen und verschiedene Akteure zur inhaltlichen und praktisch-organisatorischen Zusammenarbeit über die Konferenz hinaus anzuregen. An dieser Stelle möchten wir uns herzlich bei den ReferentInnen und TeilnehmerInnen der Konferenz bedanken, die durch ihre Teilnahme den Prozess des Capacity Building im Bereich Finanzdienstleistungen und Unternehmensverantwortung um wichtige Schritte vorangebracht haben.

I. Erzwungene Marktöffnung? Erfahrungen aus dem Süden

1.1 Die globale Expansion von Finanzkonzernen führt zu mehr Armut und Instabilität im Süden

Seit geraumer Zeit wird im Rahmen der WTO über die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen verhandelt. Im Vorfeld der Ministerkonferenz von Hongkong ist neuer Schwung in die Debatte gekommen. Kaum eine Woche vergeht, ohne dass EU-Handelskommissar Peter Mandelsohn und sein US-amerikanischer Kollege Robert Portman die Länder des Südens unter Druck setzen: Nur bei Zustimmung zu einem services deal – nur nach der Öffnung ihrer Märkte für die Dienstleistungskonzerne des Nordens – könnten sie mit Zugeständnissen im für sie so wichtigen Agrarbereich rechnen.

Den WTO-Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen wird von Seiten der kritischen Öffentlichkeit bislang nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Es ist auch nicht einfach, sie zu verfolgen. Die Verhandlungen finden überwiegend hinter verschlossenen Türen, in sog. Green Rooms statt. Forderungen werden in geheimen Papieren gestellt, die nur durch Indiskretionen Einzelner bzw. Lecks an die Öffentlichkeit geraten.¹ Dabei sind gerade mit der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen besondere volkswirtschaftliche Instabilitätsrisiken verbunden.

Aus unserer Perspektive ist das Dienstleistungsabkommen GATS eine Einbahnstraße. Sein Prinzip ist die fortschreitenden Liberalisierung, und nicht das Trial and Error-Verfahren. Einmal zugesagte Liberalisierungsschritte können kaum wieder rückgän-

gig gemacht werden, auch wenn sie sich nachträglich als schädlich erweisen. Die Forderungen der EU implizieren eine schnelle und tief greifende Liberalisierung des Finanzdienstleistungssektors in den adressierten Ländern. Der Großteil der Liberalisierungsforderungen bezieht sich auf den Marktzutritt und die Niederlassungsfreiheit für die transnationalen Finanzkonzerne des Nordens. Sie sollen sicherstellen, dass keine Handelsbarrieren oder Hindernisse übrig bleiben, die dem Gewinnstreben transnationaler Finanzkonzerne im Wege stehen könnten.²

Die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen WEED und SOMO haben die aktuellen Entwicklungen im Finanzsektor und die GATS-Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen beobachtet und in einigen Papieren analysiert. Sie kommen zu dem Schluss, dass sich letztendlich die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert und die finanzielle Stabilität vor allem in den Entwicklungsländern gefährdet würde, wenn die EU-Kommission mit ihren Liberalisierungsforderungen Erfolg hat.

Die GATS-Verhandlungen vergrößern die Kluft zwischen Arm und Reich

Die Befürworter einer Liberalisierung von Finanzdienstleistungen behaupten, sie steigern die Effizienz des Finanzsektors und führe zu mehr Produktauswahl und besserem Zugang zu

¹ Die europäische Öffentlichkeit erfuhr nur durch ein solches Leck von den umfangreichen Liberalisierungsforderungen (requests) der EU-Kommission an die Entwicklungsländer. Wir schließen uns (...) an, der diese Tatsache mit den Worten kommentierte: „Democracy that works by leaks is not democracy.“ (...)

² Die requests der EU sind (Stand von 2003) abrufbar unter: <http://www.polarisinstitute.org/gats/main.html>

Kapital für Konsumenten. Bisherige Erfahrungen mit der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in Entwicklungsländern bieten allerdings ein kritischeres Bild:

- Ist der Zugang zu Entwicklungsländermärkten erstmal geöffnet, wird meist ein Großteil des inländischen Finanzsektors von transnationalen Finanzkonzernen übernommen. Damit gerät die Schlüsselbranche für die Entwicklung einer Volkswirtschaft in die Hände von ausländischen Akteuren, deren kurzfristiges Interesse an schneller Amortisierung ihrer Investitionen deutlich ausgeprägter sein dürfte als ihr langfristiges Interesse an der nachhaltigen Entwicklung des Gastlandes.
- Transnationale Finanzkonzerne haben wenig Interesse an den Armen als Kundschaft. Sie haben es in den Gastländern vor allem auf reiche Kunden abgesehen, da sich hier mit relativ geringem Aufwand große Gewinne machen lassen. Durch dieses Rosinenpicken wird den Armen der Zugang zu Finanzdienstleistungen erschwert.
- Auch der Aufbau oder die Erhaltung eines flächendeckenden Filialnetzes ist für die transnationalen Großbanken finanziell kaum interessant. Ihre Filialen konzentrieren sich auf die großen Städte. Das Angebot an Finanzdienstleistungen im ländlichen Raum nimmt ab, dort vor allem in den ärmeren Regionen.
- Ausländische Großbanken werben dem einheimischen Finanzsektor hochqualifiziertes Personal ab, da sie höhere Löhne zahlen können und vermeintlich attraktivere Karriereaussichten bieten. Dieser brain drain entzieht der inländischen Finanzbranche das für seine Entwicklung wichtige Know-how.
- Mehr Geld fließt vom Süden gen Norden ab. Einerseits weil die Finanzkonzerne des Nordens ihre Profite repatriieren. Andererseits wird den reichen Kunden aus dem Süden ein breites Spektrum an Anlagemöglichkeiten aus dem Norden angeboten. Aktuell hat es die Finanzbranche vor allem auf die Ersparnisse asiatischer Schwellenländer abgesehen. Diese Ersparnisse werden für einheimische Investitionen nur noch begrenzt zur Verfügung stehen, sobald sie von transnationalen Finanzkonzernen verwaltet werden.
- Die Gastländer müssen zusätzliche Ressourcen aufwenden, um den Transformationsprozess zu gestalten und die Risiken abzufedern, die mit dem Markteintritt ausländischer Unternehmen verbunden sind. Die mit einer Liberalisierung des Finanzsektors verbundenen Anpassungsleistungen müssten fast ausschließlich von den Entwicklungsländern getragen werden.
- In einigen Ländern verpflichten gesetzliche Regelungen die Finanzbranche zu speziellen Angeboten für arme Bevölkerungsteile oder zur Partizipation in Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsprogrammen. Die GATS-Verhandlungen werden auch dazu verwendet, die Abschaffung dieser nicht-marktkonformen Vorschriften durchzusetzen.

Das GATS erhöht das Risiko von Finanzkrisen

Die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen als solche gefährdet bereits die finanzielle Stabilität der Gastländer und die des gesamten internationalen Finanzsystems, da immer mehr Kapital in immer geringeren Zeitabständen den Standort wechselt. Das GATS verschärft diese Problematik noch. Die Bestimmungen des GATS, die sich mit

den systemischen Risiken von Finanzdienstleistungen befassen, sind den Liberalisierungsverpflichtungen untergeordnet. Eine nicht zu unterschätzende Konsequenz wäre, würden sich die Industrieländer mit ihren zahl- und umfangreichen Liberalisierungsforderungen an den Süden durchsetzen, dass die geldpolitische Autonomie von Regierungen und Zentralbanken dort noch weiter reduziert würde. Eine vom Weltmarkt unabhängige Entwicklung wie sie wenigstens für einen Teil der Länder wünschenswert wäre, ist somit nicht mehr möglich.

Obwohl das GATS angeblich keine Liberalisierung des Kapitalverkehrs bezweckt, ist genau dies in der Praxis die Folge seiner Artikel und Bestimmungen zu Finanzdienstleistungen.

Trotz fehlender hinreichender Analyse der Ursachen von Finanzkrisen, ignorieren die Verhandlungsführer des Nordens die Bedenken von Entwicklungsländern, Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisation. Das GATS enthält zwar gewisse Schutzmechanismen, die Entwicklungsländer anwenden könnten, um sich vor den Folgen der Liberalisierung zu schützen. Aufgrund des ständig wachsenden Druck während der andauernden Handelsrunden jedoch, bleibt Entwicklungsländern oft nichts anderes übrig als auf sie zu verzichten.

Hinzu kommt, dass das GATS-Abkommen nur ziemlich ungenaue Angaben dazu enthält, welche Maßnahmen den staatlichen Behörden bei der Finanzmarktaufsicht erlaubt sind. Damit ist absehbar, dass die Regulierung des Finanzsektors zum ständigen Streitfall vor den Schiedsgerichten der WTO werden könnte. Die Abschaffung von stabilisierenden Maßnahmen ist auch Gegenstand der intransparenten, bilate-

ralen Liberalisierungsverhandlungen, wie es die durchgesickerten Forderungen der EU gegenüber Entwicklungsländern zeigen. Die Einführung neuer Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte, etwa von Kapitalverkehrskontrollen oder Devisentransaktionssteuern, könnte bei entsprechender Interpretation als Verstoß gegen das GATS gewertet werden. Damit werden die Politikoptionen zum Umgang mit Finanzkrisen stark eingeschränkt.

Lektionen aus den jüngeren Finanzkrisen werden ignoriert

Aus den Erfahrungen vergangener Finanzkrisen lässt sich ableiten, dass Entwicklungsländer gut beraten sind, ihren Finanzsektor, wenn überhaupt, nur langsam und schrittweise zu liberalisieren (Sequenzierung). Erst wenn der Finanzsektor eines Landes entwickelt und stabil ist, darf ausländischen Finanzdienstleistern Marktzutritt gewährt werden. Dieser sollte der internationalen Konkurrenz erst ausgesetzt werden, wenn er ein akzeptables Maß an internationaler Konkurrenzfähigkeit erreicht hat. Die Aufsichtsbehörden in Entwicklungsländern müssen zuvor durch Capacity Building ausgebaut und gestärkt worden sein. Die Forderung des Nordens nach schneller und umfassender Liberalisierung ignoriert jedoch all diese Erfahrungen.

Eine tief greifende Reform der internationalen Finanzarchitektur, wie sie besonders in den Jahren nach der Asienkrise diskutiert wurde, hätte nationale Regulierung teilweise ersetzen können. Doch da diese bislang nicht umgesetzt wurde, bleibt eine wirksame Regulierung auf nationaler Ebene weiterhin der wichtigste Garant für finanzielle Stabilität, besonders für die krisenanfälligen Ökonomien der Entwicklungsländer.

Das GATS dient den Interessen der Finanzbranche des Nordens

Die Lobbyverbände der Finanzbranche sind äußerst aktiv und erfolgreich bei der Einflussnahme auf die GATS-Verhandlungen: Die durchgesickerten Forderungen der EU erscheinen wie eine Wunschliste der europäischen Banken und Versicherungen. Das GATS und die aktuellen Liberalisierungsforderungen des Nordens entsprechen den Interessen der großen Finanzkonglomerate nach Expansion, Konsolidierung und Gewinnmaximierung. Dagegen hat das GATS nur den schwachen Artikel XI oder die umstrittene und unpräzise „prudential-carve-out“-Klausel (impliziert das Recht auf Regulierung) um mit dem potenziellen Marktmissbrauch fertig zu werden, der sich aus der zunehmenden Konzentration des Sektors ergibt.

Die GATS-Verhandlungen missachten die Bedürfnisse der Bevölkerung

So sehr das GATS und die Forderungen der EU-Kommission die Interessen der Finanzbranche widerspiegeln, so wenig Beachtung schenken sie den Bedürfnissen der Bevölkerung - insbesondere in den Entwicklungsländern:

- Universeller Zugang zu Finanzdienstleistungen im Süden: Entwicklungsländer brauchen weniger Finanzinnovationen für Reiche, sondern Basisdienstleistungen für die breite Masse der Bevölkerung. Mikrokredite können die Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen fördern, Mikroversicherungen ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit bieten.
- Universeller Zugang zu Finanzdienstleistungen im Norden: Auch im Norden haben längst nicht alle Menschen Zu-

gang zu essenziellen Finanzdienstleistungen wie dem Bankkonto. Da finanzielle Transaktionen hier zunehmend im elektronischen Zahlungsverkehr abgewickelt werden, ist zumindest der Besitz eines Girokontos unabdingbar, um als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft zu gelten.

- Einschränkung der Finanzdienstleistungen für ärmere Individuen und Unternehmer. Durch das „Rosinenpicken“ wird das Angebot an erschwinglichen Finanzdienstleistungen für Arme und für Kleinunternehmer tendenziell noch weiter abnehmen.

- Erschwingliche Finanzdienstleistungen: Zynischerweise sind Finanzdienstleistungen für Arme teurer als für Reiche. Die Zinssätze bei Mikrokrediten sind meist höher als bei Großkrediten. Und auch das kostenlose Gehaltskonto gibt es nur für den Besserverdiener mit entsprechend hohen monatlichen Zahlungseingängen.

- Transparenz des Finanzsektors und seiner Transaktionen: Abrupte Kapitalflucht, intransparente und übermäßige Kreditaufnahme sowie maßlose Spekulation können zu Banken- und Finanzkrisen führen, deren Kosten sozialisiert und damit der Gesamtgesellschaft übertragen werden. Hinzu kommt, dass das Offshore-Banking die Steuerhinterziehung durch sozial Bessergestellte und auf diese Weise die Finanzierung von öffentlichen Gütern gefährdet.

- Rechtliche Verpflichtung zu Corporate Social Responsibility und zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung: Während das GATS der privaten Finanzwirtschaft einen völkerrechtlichen Schutz vor staatlicher Regulierung bietet, enthält es keine Regelung zum Schutz der Gesellschaft vor un-

verantwortlichem Handeln durch die private Finanzwirtschaft. Weder verpflichtet es die Unternehmen dazu, allen Menschen Zugang zu essenziellen Finanzdienstleistungen zu gewähren, noch enthält es eine Möglichkeit, Finanzdienstleister zu sanktionieren, die Kredite an Projekte vergeben, die umweltschädlich sind oder Arbeitnehmer- und Menschenrechte gefährden.

Die Forderungen des Nordens und der Finanzbranche sind in der Entwicklungsrunde fehl am Platz

Die derzeitige Verhandlungsrunde der WTO, die Doha-Runde, wurde explizit zur Entwicklungsrunde deklariert. Während frühere Verhandlungsrunden den Handel mit Industriegütern liberalisierten, sollte diesmal vor allem der Agrarprotektionismus des Nordens Gegenstand der Verhandlungen sein. Es ist völlig unangemessen, dass die Verhandlungsführer des Nordens im Gegenzug für eine Öffnung ihrer Agrarmärkte nun eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors im Süden fordern. Schließlich ist ihnen bewusst, dass die Dienstleistungsunternehmen des Südens derzeit nicht im Geringsten konkurrenzfähig sind, die Märkte des Südens daher ein gefundenes Fressen für die Global Player aus dem Norden wären.⁴ Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen birgt der Markteintritt von Finanzkonzernen des Nordens das Risiko, dass bestimmte Regionen und Bevölkerungsteile von wirtschaftlicher Entwicklung abgekoppelt werden. Eine Entwicklungsrunde, die diesen Namen verdient, müsste anders gestaltet sein. Die Forderungen nach der Liberalisierung von Finanzdienst-

leistungen sind in der Entwicklungsrunde fehl am Platz.

Positionspapier von WEED und SOMO

Literatur:

Krüger, Lydia und Suleika Reiners (2005): *Expansion ohne Grenzen? Der Handel mit Finanzdienstleistungen*, Bonn: WEED.

Krüger, Lydia (2005): *Forcierte Deregulierung, Finanzkrisen und Denationalisierung in Schwellenländern*. Frankfurt am Main et al: Peter Lang Verlag.

Lipke, Isabel und Myriam Vander Stichele (2003): *Finanzdienstleistungen in der WTO: Lizenz zum Kassieren? Eine zivilgesellschaftliche Kritik der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen der GATS-Verhandlungen*, Berlin: WEED.

Stichele, Myriam Vander (2005): *Critical Issues in the Financial Industry*. SOMO Financial Sector Report. April 2005 update, Amsterdam: SOMO.
http://www.somo.nl/html/paginas/pdf/Financial_sector_report_05_EN.pdf.

⁴ US-Trade Representative Robert Portman forderte, dass die Verhandlungsrunde die Öffnung von Sektoren bringen müsste, in denen die US-Wirtschaft am Konkurrenzfähigsten sei. Er nannte dabei auch explizit den Finanzsektor. (...)

1.2 Vorreiter der „Liberalisierung“: Argentinien und Chile

erste neoliberale Experimente im Zusammenspiel mit brutalen Militärdiktaturen...

Argentinien, Chile und Uruguay zählen zu den Ländern, in denen bereits in den siebziger Jahren radikale neoliberale Reformen der Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs durchgeführt wurden. Um eine detaillierte Analyse und Auswertung dieser Reformen hat sich die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion bislang weitgehend gedrückt. Kein Wunder: Schließlich wurden die ersten neoliberalen Experimente von brutalen Militärdiktaturen durchgesetzt – mit aktiver Unterstützung durch westliche Berater und Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds.

das Resultat in Chile: die reichsten 10 % Prozent konnten ihr Vermögen steigern, der Anteil der Armen hat sich verdoppelt, die Auslandsverschuldung hat sich verfünffacht

In Chile waren es die so genannten „Chicago Boys“ – chilenische Anhänger von Milton Friedman, die an der Universität von Chicago ausgebildet wurden – die während der Diktatur Pinochets die Wirtschaftspolitik leiteten und ein radikales Privatisierungs- und Deregulierungsprogramm durchführten. Theoretisch stand die „Liberalisierung der Märkte“ im Mittelpunkt des neoliberalen Programms: Der Arbeitsmarkt sollte dereguliert, die Regulierung von Preisen beendet und der staatliche Schutz von Schlüsselindustrien im Zuge der Integration in den Weltmarkt überwunden werden. In der Praxis ging es vor allem um die Verschleuderung von Produktivvermögen an transnationale Konzerne und die exzessive Bereicherung einer kleinen Agrar- und Finanzoligarchie auf Kosten der Bevölkerung. In Chile beispielsweise wurde die Konzession für die Erschließung der Metallerze – ursprünglich eine zentrale Einnahmequelle des chilenischen Staates – zu einem geringen Preis an ausländische Investoren verkauft: 70 Prozent der Kupferreserven gingen an EXXON und weitere Käufer, die sich fortan weigerten, an den chilenischen Staat Steuern abzuführen (Estèvez 2003: 44). Doch nicht nur produktive Unternehmen im Agrar- und Rohstoff-

sektor, auch Infrastruktur- und Transportunternehmen, die Rentenversicherungen sowie das Gesundheits- und Bildungssystem wurde unter Pinochet weitgehend privatisiert (Estèvez 2003: 43).

Was war das Resultat dieses neoliberalen Experiments? Selbst wenn man von den tausenden Ermordeten und Verschwundenen absieht, die Opfer von Pinochets Gewaltherrschaft wurden, ist das Ergebnis alles andere als erfolgreich:

- Der Anteil der Chilenen, die in Armut leben, hat sich zwischen 1970 und 1990 von 20 auf 41 Prozent mehr als verdoppelt (Collins/Lear 1995);

- Dagegen konnten die 10 Prozent der reichsten Chilenen ihren Anteil am Nationaleinkommen allein in der letzten Dekade der Pinochet-Herrschaft von 37 Prozent auf 47 Prozent steigern (Collins/Lear 1995);

- Die chilenische Auslandsverschuldung verfünffachte sich innerhalb weniger Jahre, so dass das Land Anfang der achtziger Jahre in eine schwere Schuldenkrise geriet – was der Internationale Währungsfonds dann wiederum zum Anlass nahm, die neoliberale Umstrukturierung noch weiter voran zu treiben.

In Argentinien verlief die Entwicklung ähnlich. 1976 putschte das Militär und ließ zunächst einmal zahlreiche Gewerkschafter sowie kritische Journalisten, Studenten, Intellektuelle sowie sozial engagierte Priester umbringen. Schätzungen zufolge wurden in den Jahren 1976 bis 1982 zwischen 15.000 und 30.000 Menschen vom argentinischen Militär ermordet – selbst für Lateinamerika eine enorm hohe Zahl (vgl. Süddeutsche Zeitung, 13.

August 2003). Das Wirtschaftsministerium wurde Martínez de Hoz anvertraut – ein Freund Rockefellers und Eton-Schüler, der damals Präsident des zweitgrößten argentinischen Industriekonzerns ACINDAR (an dem US-Kapital zu 30 Prozent beteiligt war) sowie Eigentümer großer Ländereien war (Boris/Hiedl 1978: 174). Chef der Zentralbank wurde Domingo Cavallo, dem ein Mann aus dem Internationalen Währungsfonds (Dante Simone) mit guten Kontakten zu US-amerikanischen Finanzkrisen zur Seite gestellt wurde.

Ab 1977 führte das Militärregime eine breite Reform des Finanzsektors durch, in deren Zuge freie Kapitalbewegungen mit dem Ausland erlaubt und der einheimische Finanzsektor dereguliert wurde. Ergänzend verfolgte man eine Währungspolitik, bei der die Geldmenge durch den Devisenzufluss oder – abfluss bestimmt werden sollte (der „enfoque monetario del balance de pagos“) – kurz danach wurde die Währung durch die so genannte „Tablita“ eng an den US\$ gebunden. (Becker/Jäger 2002: 32f.)

Sowohl die Freigabe der Zinsen, die zu exorbitant hohen Zinssätzen von über 50 Prozent führte, als auch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die einen unkontrollierten Zustrom ausländischen Geldkapitals ermöglichte, hatten ideale Voraussetzungen für spekulative Finanzgeschäfte geschaffen. Durch die Garantie des argentinischen Wechselkurses, der in einem festen Rhythmus in kleinen Schritten („Tablita“) abgewertet wurde, reduzierte sich das kurzfristige Wechselkursrisiko auf Null, was die Devisenspekulation aufgrund der Differenz zwischen der Abwertungs- und der Inflationsrate zu einem äußerst lukrativen Geschäft machte (Krüger 2005: 173). Begründet wurde

die Tablita mit der Notwendigkeit der Inflationsbekämpfung. Real trug sie durch eine künstliche Aufwertung des Pesos dazu bei, dass eine kleine Minderheit ungeahnte Möglichkeiten der Bereicherung nutzen konnte. Wem es gelang, im Ausland in großem Umfang Kredite zu vergleichsweise niedrigen Zinsen zu erhalten, konnte dieses Kapital zu hohen Zinsen in Argentinien anlegen und enorm profitieren, wenn er die damit erzielten Gewinne vor dem Zusammenbruch des Wechselkursregimes in US\$ zurücktauschte, was für die wichtigsten Finanzkonzerne dank ihrer engen Beziehungen zur Regierung kaum ein Problem war (Becker/Jäger 2002: 33).

Die ökonomische Kehrseite der Strategie lag in dem enormen Wachstum der Auslandsverschuldung, die sich innerhalb weniger Jahre von ca. 9,3 Mrd. US\$ (1976) auf knapp 46 Mrd. US\$ (1983) vervielfachte. Entsprechend geriet auch Argentinien zu Beginn der achtziger Jahre in eine schwere Krise, von der sich das Land – auch dank der Strukturanpassungsprogramme des IWF – lange nicht erholen sollte.

Fasst man die Ergebnisse der ersten neoliberalen Experimente zusammen, so kommt man zu einer sehr unrühmlichen Bilanz: Die neoliberalen Reformen der Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs dienten sowohl in Chile als auch in Argentinien einer Finanz- und Agraroligarchie, die an der industriellen Entwicklung der Länder nicht interessiert war, sondern sich durch Finanzspekulationen und die korrupte Veräußerung rentabler Staatsunternehmen bereicherte. Während es dieser Elite gelang, das durch Korruption und Spekulation angehäuften Vermögen vor dem Zusammenbruch der jeweiligen Ökonomien auf sichere Auslandskonten zu transferieren, zwang man die

in Argentinien: gleiche Ergebnisse wie in Chile und zusätzlich eine handfeste Finanzkrise, vor der sich die reiche Elite rechtzeitig absichern konnte

Freigabe der Zinsen, Liberalisierung des Kapitalverkehrs: unkontrollierter Zufluss von Kapital lieferte ideale Voraussetzungen für spekulative Finanzgeschäfte

einfache Bevölkerung, die Lasten der Bewältigung der Verschuldungskrise zu tragen.

Lydia Krüger

Literatur:

Becker, Joachim; Jäger, Johannes et al. (2002): Finanzsystem und Krise in Argentinien und Chile, in: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Nr. 3, S. 32-44.

Boris, Dieter; Hiedl, Peter (1978): Argentinien. Geschichte und politische Gegenwart, Köln.

Collins, Joseph; Lear, John (1995): Chile's Free-Market Miracle: A Second Look. Oakland, CA: Food First Books.

Estévez, Jorge Vergara (2003): Chile und die Chicago Boys, in: TU International, Nr. 54, S.43-45.

Krüger, Lydia (2005): Forcierte Deregulierung, Finanzkrisen und Denationalisierung in Schwellenländern. Frankfurt a.M. u.a.

1.3 Go East: Die Expansion von Westbanken in Osteuropa

Mitte Juni 2005 beschlossen die Aufsichtsräte der italienischen Uni Credit und der Münchner Hypo-Vereinsbank (HVB) die größte europäische Bankenfusion, die je grenzüberschreitend stattgefunden hat. Die in Mailand stationierte Uni Credit übernimmt die HVB und mit ihr die österreichische Bank Austria-Creditanstalt, deren starke Präsenz in Osteuropa für das Geschäft ausschlaggebend gewesen war. Durch den Zusammenschluss entsteht die neuntgrößte Bank in Europa mit einem Börsenwert von knapp 41 Milliarden Euro. Der nun italienisch geführte Konzern ist damit zum stärksten Kreditinstitut in Osteuropa geworden. Er kontrolliert den Bankensektor in Polen, Kroatien und Bulgarien und ist auch in Ungarn, Tschechien und der Slowakei stark vertreten. Etwa ein Zehntel der in 2500 Filialen arbeitenden 125000 Angestellten wird in den kommenden Monaten in die Arbeitslosigkeit geschickt. Diesen Mega-Deal zum Anlass nehmend, beschäftigt sich der folgende Beitrag mit dem Bankensektor in Osteuropa, einem boomenden Markt, dem noch bis ins kommende Jahrzehnt sagenhafte Gewinnaussichten prophezeit werden.

Expansion in Wellen

Als intensivste Zeit für Übernahmen und Green-Field-Investments im Bankenbereich Osteuropas gilt die zweite Hälfte des ersten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert. "Frühe Reformen im Banksektor führten zu einer liberalen Politik, die von schwacher staatlicher Kontrolle und Unzulänglichkeiten des rechtlichen Rahmens gekennzeichnet waren", ist dazu in einer Studie der Raiffeisen Zentralbank zu lesen.¹

Wer damals vor Ort war, konnte kaum eine Fehlinvestition tätigen. Der Bankensektor jener Länder, die zwischen 1994 (Ungarn und Polen) und 1996 (Tschechien) ihre Anträge auf Mitgliedschaft bei der Brüsseler Union hinterlegten, wurde mit Ausnahme von Slowenien von ausländischen Instituten übernommen. Der Vorgang war bereits vor der EU-Mitgliedschaft weitgehend abgeschlossen, sodass in den acht neuen, osteuropäischen Teilnehmerländern ausländische Banken spätestens seit dem Jahr 2000 das Terrain beherrschen. Nach Bilanzsummen gerechnet liest sich diese Statistik Ende 2003 folgendermaßen: In Estland bestimmen Auslandsbanken zu 99% das Geschehen am Kreditmarkt, in Tschechien und der Slowakei zu 95%, in Litauen zu 88%, in Ungarn zu 82%, in Polen zu 72%, in Lettland zu 53% und - die Ausnahme - in Slowenien zu 33%.² Aggressive Marktdurchdringung bei gleichzeitig vorsichtiger Kreditpolitik kennzeichnen die neuen Verhältnisse.

In den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts waren es dann, in einer zweiten Welle, die Länder östlich und südöstlich des EU-Erweiterungsgebietes von 2003, deren Bankensektor von westeuropäischen Instituten übernommen worden sind. Rumänien, Kroatien und Bulgarien, aber auch Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro galten bei Bankern als leer gefegte Märkte, die nur auf übernahmehungriges Kapital warteten. Allein zwischen 2000 und 2001 stieg der Einfluss von Auslandsbanken z.B. in Kroatien von 38% auf 82%.³

schon vor dem EU-Beitritt: aggressive Marktdurchdringung der Beitrittsländer durch westliche Banken

...danach Expansion der Banken weiter nach Osten und Süden

¹ RZB Group (Hg.), CEE Banking Sector Report. Wien, Oktober 2004, S. 8

² ebd., S. 9

³ Bank Austria (Hg.), Bankenvergleich Mittel- und Osteuropa 2001. Wien 2001, S. 12

Heute bestimmen wenige Westbanken 91% des kroatischen, 82% des bulgarischen, 75% des bosnischen und über 50% der rumänischen Marktes, wobei die Übernahmephase vor allem in Serbien, Bulgarien und Rumänien noch nicht abgeschlossen ist.

Mit den Westbanken kamen auch westliche Investoren, wobei die größten industriellen Übernahmen bzw. Industriensiedlungen wie jene von Volkswagen in Tschechien, der Slowakei und Ungarn oder jene von US-Steel in Koice vornehmlich über eigenes Kapital getätigt worden sind. 60% der westlichen Investments im Osten passierten im Dienstleistungssektor, 40% in der verarbeitenden Industrie.⁴ Ende 2004 liegt der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen in den acht neuen EU-Ländern bei durchschnittlich 36,5% des Bruttoinlandsprodukts, in Estland mit 79% weit darüber, in Ungarn bei 55%, in Tschechien knapp unter 50%.⁵ Die Abhängigkeit dieser Volkswirtschaften von äußeren Einflüssen ist damit enorm hoch. Und diese Einflüsse sind regional und branchenmäßig genau zuordenbar. 80% sämtlicher ausländischen Investitionen in den acht neuen EU-Ländern kommen aus Unternehmungen der Alt-EU. Oft sind es nur wenige Banken, Handelsketten, Automobilhersteller oder Haushaltsgeräteproduzenten, an deren Tropf ganze Volkswirtschaften hängen. Das eifrigste Westkapital im Osten macht übrigens unter holländischer Flagge seine Gewinne. Dies

deshalb, weil Firmen wie Unilever oder Shell in den Niederlanden ihre Konzernzentralen gemeldet haben und weil der exil-indische Stahlriese "Mittal Steel" aus Steuergründen auf den holländischen Antillen residiert.⁶ An zweiter und dritter Stelle ausländischer Direktinvestitionen in Osteuropa liegen Unternehmungen aus Deutschland und Österreich. Namhafte Beteiligungen oder Käufe russischer Betriebe gibt es nur in Belarus, der Ukraine und Litauen.

Exkurs: Von der Schuldenfalle zur Hyperinflation

Über die Weltwirtschaftskrise der späten 1970er Jahre, die periphere Länder im Süden und Osten des Erdballs dazu getrieben hat, billiges Geld (in US-Dollar) auf internationalen Kapitalmärkten aufzunehmen, um dann Anfang der 1980er Jahre in der US-Hochzinspolitik direkt in die so genannte Schuldenfalle geführt zu werden, soll an dieser Stelle nicht weiter die Rede sein. Fest steht, dass es gerade Länder wie Polen, Ungarn, Jugoslawien und Rumänien waren, die in diese Falle geraten sind. Hohe Auslandsschulden trugen mit zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Krise bei, die sich Ende der 1980er Jahre politisch als Zusammenbruch und in den drei multi-ethnisch verfassten Staaten Osteuropas - Jugoslawien, Tschechoslowakei und Sowjetunion - territorial als Zerfall entlud. 1990 standen die sechs Länder Osteuropas

Direktinvestitionen: Verschuldung und Abhängigkeit

hohe Auslandsverschuldung durch extensive Kreditvergabe in den 80ern führte mit zum wirtschaftlichen Verfall des Ostblocks

⁴ Pressekonferenz von Gabor Hunya, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW). Wien, am 2.6.2005

⁵ Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.), Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe. Opportunities for Acquisition and Outsourcing. Wien 2005, S. 28

⁶ "Mittal" hat in den vergangenen Jahren einen Gutteil der osteuropäischen Stahlwerke aufgekauft, vor allem in Polen (die vier Werke des alten oberschlesischen Polski Huty-Kombinats), in Tschechien (Nova Hut in Ostrava), in Rumänien (die Stahlkocher in Galati und Iasi) sowie das Kombinat im bosnischen Zenica

(Tschechoslowakei, Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien) bei internationalen Gläubigerbanken mit insgesamt 98 Mrd. US-Dollar in der Kreide, die sowjetischen Länder schuldeten nochmals 60 Mrd. US-Dollar.⁷ Über die mit der Rückzahlung der Kredite, die je nach Land unterschiedlich für Modernisierung der Industriestruktur, des Massen- oder Nomenklaturkonsums verwendet worden sind, verbundene restriktive Politik hatten die internationalen Hüter des Kapitalverleihs, Weltbank und Währungsfonds, die einzelnen Volkswirtschaften im Würgegriff. Dies vor allem bei Ungarn (Auslandsschulden 1990 von 21,2 Mrd. US-Dollar), Polen (1990: 48,5 Mrd.) und Jugoslawien. Rumänien war das einzige Land, in dem sich die Führung die ultra-monetaristischen Ziele der internationalen Finanzorganisationen selbst dermaßen zu Eigen machte, dass Nicolae Ceausescu zwischen 1982 und 1989 nicht nur den Schuldendienst, also die Zinsen, sondern auch das Kapital zurückzahlte. Fast 12 Mrd. US-Dollar wurden in diesen Jahren aus dem Volk gepumpt, um im April 1989 schuldenfrei dazustehen. Zu spät und mit zu vielen Opfern, als dass das Volk es seinem Führer gedankt hätte.

Nach 15 Jahren Transformation befinden sich die Länder Osteuropas hinsichtlich ihrer Auslandsschulden in einer noch größeren Abhängigkeit. Restrukturierungsmaßnahmen, Stabilitätsprogramme und der Kampf gegen die Inflation haben Volkswirtschaften entstehen lassen, von denen zwei (Bulgarien und Bosnien-Herzegowina) direkt von so genannten Currency Boards verwaltet werden. Vorbei an Parlamen-

ten und Regierungen entscheiden hier die Europäische Zentralbank und die Weltbank über Budgets und Finanzpolitik. Aber auch die anderen osteuropäischen Länder hat die Schuldenspirale mehr und mehr erfasst. Ende 2004 stehen die nun elf Länder, die aus den früheren sechs hervorgegangen sind, mit einem Schuldenstand von 335 Mrd. US-Dollar da⁸, womit dieser dreieinhalb Mal so hoch ist wie 15 Jahre zuvor. Die Länder der ehemaligen Sowjetunion schulden westlichen Banken und Kreditinstituten nochmals 250 Mrd. US-Dollar. Bei einzelnen Staaten wie Rumänien hat sich der Schuldenstand von Null auf 21,3 Mrd. hinaufkatapultiert, in Kroatien von 2,7 Mrd. (1991) auf 27 Mrd. verzehnfacht, in der Slowakei von 2,9 Mrd. (1992) auf 19,7 Mrd. versechsfacht, in Tschechien (1992) von 7 Mrd. US-Dollar auf 36,5 Mrd. verfünffacht, in Ungarn von 21,2 Mrd. auf 64,3 Mrd. verdreifacht und in Polen von 48,5 Mrd. auf 111 Mrd. mehr als verdoppelt. Die Philosophie der Wende, wonach Märkte (für westliche Investoren) zu öffnen und Schulden zu verschieben seien, ist voll aufgegangen.

Begonnen hatte die Reformzeit in den allermeisten osteuropäischen Ländern übrigens mit einer Hyperinflation, mit deren Hilfe die nicht eingelösten Konsumversprechen der Kommunisten an den kleinen Mann einfach vom Tisch gewischt worden waren. Länder wie Polen, Bulgarien, Rumänien waren Anfang der 1990er Jahre mit dreistelligen, Kroatien, die Ukraine und Russland mit vierstelligen Inflationsraten konfrontiert. Inflation in diesem Ausmaß ist nichts anderes als eine "Enteignung

Neue Autoritäten:
Weltbank und Europäische Zentralbank entscheiden über Haushalt, Finanz- und Währungspolitik

⁷ Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.), Countries in Transition 1995. Wien 1995, S. 60-80

⁸ Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.), Research Report Nr. 314: Accelerating GDP Growth, Improved Prospects for European Integration. Wien 2005, S. 22, 62, 100, 103, 106

Transformation bedeutete:
Schocktherapie: zugelassene Inflation mit Hilfe der *Marktkräfte*, d.h. Enteignung der ohnehin Besitzlosen, Verarmung der Bevölkerung...

dann Auftritt westlicher Banken: die Profiteure des u.a. von IWF und Weltbank eingeleiteten Transformationsprozesses

der Besitzlosen”.⁹ In Osteuropa hatten Regierungen und Berater in Vorbereitung auf IWF geleitete, so genannte Strukturverbesserungsprogramme das im Spätkommunismus entstandene Missverhältnis von Ersparnissen und volkswirtschaftlich (eben nicht oder zu wenig) vorhandener Gütermenge brutal aufgelöst. Der Volkswirtschaftler Johann Kernbauer¹⁰, Vorstand bei Capital Invest der Bank Austria in Wien, meint zwar, dass ein Teil dieser überschüssigen Ersparnisse hätte abgeschöpft werden müssen, doch nicht notwendiger Weise mit der brutalsten Methode, nämlich vordergründig alles dem Markt zu überlassen: “Die Hyperinflation hat man zugelassen, Alternativen wie eine Vermögensabgabe oder einen Teil-Sparverzicht nicht in Erwägung gezogen.” Die Entscheidung für den Markt als Regulativ der Geldentwertung und die daran anschließende Schocktherapie vor allem in Polen haben den Markt vollständig geräumt. Neue - westliche - Spieler konnten mit neuem Geld auf währungspolitisch von IWF und Weltbank überwachten Terrains auftreten.

Die Methoden der Übernahme

Anlässlich der Markterweiterung westeuropäischer Bankinstitute im Osten wurden sämtliche Register bürgerlicher Macht gezogen. Wirtschaftliche Stärke, politischer Druck und selbst militärisches Eingreifen gehörten zum Repertoire der Übernahmestrategien. Das Eindringen in die zuvor verschlossenen Märkte geschah entweder mittels Privatisierung bestehender Unternehmungen oder Unternehmenshülsen oder als so genanntes “Green Field Investment”, also einem völligen Neu-

aufbau des engagierten Hauses.

Vor 1989/91 existierten Banken im bürgerlichen Sinne nicht. Je nach Land unterschiedlich, begnügte sich die kommunistische Führung mit einer einzigen Zentralbank, deren Unterabteilungen diverse Geschäfte (Export/Import etc.) übernahmen. Dies war z.B. in Bulgarien und Russland der Fall; andere Länder – wie Ungarn und die Tschechoslowakei – besaßen ein zweistufiges Bankensystem. Das heißt neben bzw. unter der National- oder Zentralbank wirkten diverse Branchen- oder Handelsbanken, die eigene Handlungsspielräume, wenngleich in geringem Umfang, besaßen. Der Zinssatz als regulierende Größe, wie er unter kapitalistischen Verhältnissen für die Bankenpolitik prägend ist, fehlte völlig, ein Kapitalmarkt war nicht existent. Reste von staatlichen Banken existieren nur noch in Polen (PKO-Bank). In Russland kontrolliert die staatsgelenkte “Sberbank” den größten Marktanteil; und in Belarus konkurrieren staatliche mit privaten ausländischen Banken um Einlagen und Kreditgeschäft.

Zum Aufbrechen des Monobankensystems gingen in einer ersten Phase oftmals österreichische Banken mit kleinen Filialbetrieben in den Osten, z.B. die Creditanstalt (später: Bank Austria) und die RZB nach Ungarn. Als allererstes Auftauchen einer Westbank im Osten gilt das Auftauchen der Raiffeisen Zentralbank (RZB) in Ungarn, die 1986 die Gründung einer Filiale in Budapest vornahm. 1990 und 1991 wurden dann in Bankerkreisen eifrig Strategien diskutiert, wie ein möglichst risikoarmer und gleichzeitig

⁹ vgl. Eduard März, Österreichische Bankenpolitik in der Zeit der großen Wende 1913 bis 1923. Am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe. Wien 1981

¹⁰ Gespräch mit Johann Kernbauer am 1. Juni 2005

profitträchtiger Einstieg gewährleistet werden könnte. Zwei Schulen bildeten sich damals heraus: jene, die für ein "New Entry", also einen Neuanfang plädierten, und jene Analysten, die "Rehabilitation", also eine Restrukturierung der ex-kommunistischen Struktur, bevorzugten. Stijn Claessens hat in einer Studie für die Weltbank¹¹ die beiden Vorstellungen als nicht unvereinbar beschrieben, sich jedoch für die "New Entry"-Variante ausgesprochen. Dem stimmt auch Johann Kernbauer von der Bank Austria zu, wenn er davon spricht, dass in einer ersten Runde vor allem Green Field Investitionen vorkamen.¹² Nach den ersten Gehversuchen Anfang der 1990er Jahre überschwemmte eine Privatisierungswelle den Markt für Geldinstitute. In dieser Phase ging die Übernahme eines osteuropäischen Institutes idealtypisch folgendermaßen vor sich: die zu verkaufende Bank wurde staatlicherseits meist über das Finanzministerium oder eine Treuhandgesellschaft angeboten und zuvor entschuldet, wobei die so genannten "faulen Kredite" – also uneinbringliche, an marode Unternehmen vergebene Kredite – oft in das Budget übernommen werden mussten, wo sie für die kommenden Jahre tiefe Löcher in den Staatssäckel rissen und teilweise bis heute reißen.

Nach einer öffentlichen Ausschreibung sahen sich die unterschiedlichen Bieter an, welche Kreditportfolios vorhanden waren, dies beinhaltete vor allem die Durchsicht der bereits länger nicht bedienten Kredite, die vor dem Kauf ausgeschieden werden mussten. "Es war wichtig, faule Kredite auszusortie-

ren. Das gehörte zu den Bedingungen; diese mussten dann vom Staat zurückgekauft werden", meint Lars Hofer¹³ von der RZB, der selbst – damals für eine andere Bank – Akquisitionen betrieben hatte. Besondere Abschläge wegen einer hohen Anzahl tatsächlicher oder vermeintlicher fauler Kredite waren an der Tagesordnung; auch als der tschechische Ministerpräsident Vaclav Klaus die größte Sparkassa des Landes, die Ceska sporitelna, die 70% der nationalen Spareinlagen verwaltete¹⁴, an den österreichischen Bieter, die "Erste Bank", verkaufte. Für die Übernahme der "faulen Kredite" hat Tschechien damals übrigens eine eigene Bank gegründet, die "Konsolidacni Bank"; diese Staatsbank verwaltete das budgetäre Minus, das bei Privatisierungen von tschechischen Banken angefallen ist.

Nachdem die Verluste sozialisiert und damit zukünftigen Generationen aufgebürdet oder bilanzmäßig gestrichen worden waren, kauften sich Westbanken anfangs Sperrminoritäten von mindestens 25% plus einer Stimme an den vom Staat ausgegebenen Aktien, bevor sie in einer zweiten Investitionswelle Mehrheitseigentümer wurden. Zu dem meist üppig ausgebauten Filialnetz mit – im besten Fall – Milliarden von Spareinnahmen in der jeweiligen Landeswährung kam oft noch ein Immobilienbesitz hinzu, den die ex-kommunistischen Banken ihr eigen genannt hatten. Defizitäre Industriebetriebe, die mit der Bank verflochten waren, mussten bereits zuvor geschlossen oder ihre geschäftlichen Verbindungen mit dem Geldinstitut gelöst werden. Relativ ri-

die Privatisierungswelle Anfang der 90er verursachte für die Staatshaushalte bis heute immense Kosten

¹¹ siehe Stijn Claessens, Banking Reform in Transition Countries (Background paper for World Development Report 1996). O.O. 1996

¹² Gespräch mit Johann Kernbauer am 1. Juni 2005

¹³ Gespräch mit Lars Hofer am 30. Mai 2005

¹⁴ Gespräch mit Johann Kernbauer am 1. Juni 2005

sikolos und billig kauften sich damit westeuropäische Investorengruppen ein ganzes Bank- und Kreditsystem, das sie nur auf den neuesten technischen Stand bringen mussten.

Der Fall der Beobanka

Wohl einzigartig in der osteuropäischen Wendezeit verlief die Neuerrichtung eines privaten Bankensystems in Serbien. Die vier größten Banken - Beobanka, Beogradska Bank, Jugobanka, Investbanka - wurden per staatlichem Dekret mit einem Schlag aus dem Verkehr gezogen, indem ihnen die liberale, unter westeuropäischem Einfluss stehende Regierung Djindjic einfach - wie im Januar 2002 geschehen - die Lizenz entzog und so den Markt für Private freiräumte. Ökonomen wie Vladimir Gligorov¹⁵ vom WIIW behaupten, die großen alten jugoslawischen Banken seien ohnedies nur mehr "leere Schalen" gewesen, die seit dem Einfrieren der Devisenkonten in den früheren 1990er Jahren kein Vertrauen in der Bevölkerung genossen. Das mag stimmen, erklärt aber nicht, warum die vom Staat übernommene Haftung für die Konten später einen lebhaften Kapitalmarkt konstituiert hat, auf dem in Form von "Bonds" mit diesen Schuldverschreibungen gehandelt wird. Der Staat ist also für die offenen, meist eingefrorenen Forderungen an die Banken eingesprungen und hat dafür Bonds in der Höhe von insgesamt 2,8 Mrd. US-Dollar emittiert. Diese Bonds werden wie Staatsschuldscheine gehandelt und machten in den Jahren 2002 und 2003 einen Gutteil des Kapitalmarktes in Serbien aus. Auch die Banken leben von dem Geschäft. So leer können also die Schalen nicht gewesen sein. Das Vertrauen in diese

"Bonds", die sich letztlich aus Sparguthaben aus alten, besseren Tagen speisen, wird freilich nur mühsam aufrechterhalten und hängt an einem seidenen Faden des IWF, solange dieser weitere Umschuldungen erlaubt und damit die Liquidität des Staatsäckels aufrecht erhält.

In die Bankenlandschaft Serbiens haben seit dem Regimewechsel 2000 neue, global agierende Unternehmen aus dem Ausland eingegriffen. Das erfolgreichste unter ihnen ist übrigens die österreichische Raiffeisenzentralbank (RZB). Bereits unmittelbar nach der Oktoberwende des Jahres 2000 war sie vor Ort, und im März 2001 erhielt sie als erste Auslandsbank eine staatliche Lizenz. Anfang 2004 betreibt sie mit 500 Angestellten bereits 18 Filialen im Land. Ihr Aufschwung beruht im Wesentlichen auf drei Säulen: dem reichlich vorhandenen ausländischen Kapital, der staatlichen Auflösung potentieller Konkurrenten und der Einführung des Euro.

"Als wir hier ankamen, waren wir extrem liquid, weil die Bank mit Privatkundengeldern geradezu überschwemmt worden ist. Die Leute standen Schlange, bis zu hundert Meter lang, um DM in Euro zu wechseln und ein Konto zu eröffnen." Wenn Oliver Rögl von der "Raiffeisen Zentralbank" (RZB) an die Wochen nach der Eröffnung der ersten Filiale in Belgrad denkt, schwillt ihm noch Jahre später stolz die Brust. Einen eigenen Power-Point-Vortrag hat der stellvertretende Leiter der serbischen RZB-Bank vorbereitet, um über die paradisischen Zustände in einem zuvor vollständig geräumten Markt Auskunft zu geben. Die Raiffeisen Zentralbank fasste bereits drei

Privatisierung staatl. Banken und gleichzeitige Verstaatlichung (Sozialisierung) privater Forderungen

Auch Serbiens Demokratisierung äußerte sich u.a. in der Expansion ausländischer Banken auf den serbischen Finanzmärkten

¹⁵ Gespräch mit Vladimir Gligorov, Wien im Dezember 2004

Wochen nach der so genannten “Bulldozer-Revolution” vom Oktober 2000 den Plan, in Serbien ein Filialnetz zu gründen. Im Juli 2001 war man bereits vor Ort, kurz darauf, am 1. Januar 2002 wurde per staatlichem Dekret den vier größten serbischen Banken im Land die Lizenz entzogen. Von der Schließung der großen Banken profitierte die RZB, weil mit einem Schlag Tausende geschulte Bankangestellte auf der Straße standen, aus deren Reihen sich die RZB die besten aussuchen konnte. Die mit gleichem Stichtag stattfindende Euro-Umstellung trieb Zig-, ja Hunderttausende Serben in die Banken, um die unter dem Kopfpolster gehorteten DM in die neue europäische Leitwährung zu tauschen. In wenigen Monaten beherrschte die RZB 20% des Privatkundenmarktes, schnell waren Filialen überall im Lande errichtet. Von Goldgräberstimmung konnte keine Rede sein, die Raiffeisen Zentralbank musste nicht einmal nach Gold graben, die Menschen kamen, standen Schlange und brachten das Geld vorbei. Zehn Jahre Embargo und damit verbundene viele schlechte Erfahrungen mit den staatsgelenkten Banken, denen nun zudem jede Geschäftstätigkeit verboten worden war, gab Westbanken wie der RZB einen Vertrauensvorschuss, der seinesgleichen in der Geschichte des Bankwesens sucht.

Banküberfall in Mostar

Zum härtesten Mittel im Ringen um den Einfluss von Westbanken im Osten griff der EU-Kolonialverwalter für Bosnien-Herzegowina Wolfgang Petritsch, indem er die wichtigste Bank der Kroaten in der Herzegowina von SFOR-Einheiten überfallen ließ. Schon zuvor hatte der von EU-Europa und den USA entsandte “Hohe Repräsentant” Bosnien-Herzegowinas einen der drei gewählten Männer des Staats-

präsidiums, den Kroaten Ante Jelavic, von seinem Amt entfernt und seiner Bürgerrechte beraubt, so wie es bereits mit dem serbischen Vertreter im dreiköpfigen Staatspräsidium von Bosnien geschehen war. Weil sich die “Kroatische Demokratische Union” (HDZ), deren Führer Ante Jelavic damals gewesen war, weigerte, ihren Plan zur Gründung einer dritten staatlichen Entität in Bosnien-Herzegowina, ein “Herceg-Bosna”, aufzugeben, wurden ihre Führer politisch eliminiert. Verwaltung in dieser Art von Kolonialstil war im Friedensplan von Dayton, an dem außer den muslimischen Vertretern niemand aus Bosnien-Herzegowina teilgenommen hatte, vorgesehen. Banküberfälle standen allerdings nicht auf der Liste der Eingriffsmöglichkeiten.

In einem beispiellosen Akt von Selbstherrlichkeit überfiel eine Einheit SFOR-Soldaten am 6. April 2001 die Zentrale der “Herzegovacka Banka”, um das finanzielle Herzstück der HDZ zu zerstören. Diese erste Attacke schlug weitgehend fehl, die Bevölkerung von Mostar bewarf die SFOR-Soldaten mit Steinen, es kam zu Schusswechsel, und zwölf Krieger der “Wertegemeinschaft” mussten nach ihrem Sturm auf die Bankzentrale verarztet werden. Wolfgang Petritsch rief zu einer zweiten Schlacht um die größte bosnisch-kroatische Bank. Knapp zwei Wochen später, am 18. April, rückten 500 NATO-Soldaten in SFOR-Kluft, 80 gepanzerte Fahrzeuge und 20 Hubschrauber aus, um der Hausbank der HDZ, der “Herzegovacka Banka”, das finanzielle Rückgrat zu brechen. Vier Stunden lang sprengten die SFOR-Truppen Tresore und nahmen alles mit, was an Geld oder Wertpapiere erinnerte: DM, konvertible Mark, eineinhalb Lastwägen voll Münzen.¹⁶ “Diese Aktion konnten wir

Kapitalüberschwemmung
– paradiesische Zustände für westliche Finanzdienstleister

Bank-Überfall und Plünderung im Namen der Friedenssicherung

Marktaufteilung zwischen ausländischen Banken nachdem die heimische Konkurrenz beseitigt wurde

nicht mit Finesse machen”, gestand der Einsatzleiter gegenüber “Newsweek” zerknirscht. “Sie brachen in die Stahlkammer ein, sprengten die Safes und fuhren in die Nacht hinaus - alles im Namen der NATO-Friedenssicherung”, untertitelte “Newsweek” am 30. April 2001 die Geschichte sarkastisch. Um eine erwartete Gegenwehr seitens kroatischer Einheiten zu unterbinden, überflog einer der SFOR-Helikopter die nächstgelegene Kaserne und warf einen Deckenüberzug über Bord. Inhalt: ca. 750.000 Dollar, die sich über die hungrigen Soldaten ergossen. Eine entwürdigende Sache, auch für die Kolonisatoren. Die Sprengung der Bank führte zu ihrem Ruin. “Sie nehmen uns unsere Bank, unser Geld”, klagte General Nedjeljko Obradovic, nicht anerkannter Verteidigungsminister der kroatischen Selbstverwaltung, “das ist völlig falsch. Sie sprechen mit uns, als ob wir geistig unterbemannet wären”. Und der 65jährige Rentner Stjepan Bakula fragte in besagtem “Newsweek”, wie er nun, nach der Zerstörung der Bank, zu seiner Rente kommen würde. Wahrscheinlich fand sich kurze Zeit später ein Hilfsfonds irgendwo in einer deutschen evangelischen Kirchengemeinde, der mit Hinweis auf die miserable ökonomische Situation in Mostar und zur Erinnerung an einen der ersten Kolonialverwalter, den früheren Bremer Bürgermeister Hans Koschnick, ein paar Mark locker macht. Im Jahre 2004 wird Bosniens Bankensektor zu 75% von ausländischen Kreditinstituten beherrscht, die österreichische RZB hält 20% Marktanteil, die italienische Uni Credito 17%, die Hypo

Alpe-Adria 16% und die HVB/Bank Austria 8%.

Die Aufteilung des Bankenmarktes

“In Osteuropa ist der Markt so unheimlich groß, der Bedarf nach Dienstleistungen steigt ständig. Das heißt: es gibt keine Rivalitäten zwischen den Mitbewerbern, es ist Platz für alle da”, gibt sich RZB-Analyst Lars Hofer¹⁷ ganz den Träumen fast endlos bevorstehenden Wachstums hin. In Rumänien, so der RZB-Mann weiter, hätten Anfang 2005 erst 20% der Bevölkerung ein Bankkonto. Das Potential sei enorm. Die stärkste Präsenz auf dem Ostmarkt zeigen die belgische KBC (mit einer Bilanzsumme von 25 Mrd. Euro), gefolgt von den österreichischen Instituten “Erste Bank” (24 Mrd. Euro im Jahr 2003) und “Bank Austria”/HVB (20 Mrd.), der italienischen Uni Credito (16 Mrd.), der RZB (15 Mrd. Euro), Citi-Group, Banca Intensa, Societé Generale, ING-Bank und Commerzbank.¹⁸ Wachstumsraten im Kreditgeschäft von 15% pro Jahr¹⁹ bis 2008 und im Einlagengeschäft von 11% pro Jahr scheinen realistisch. Damit wird die Goldgräberstimmung der vergangenen zehn Jahre fortgesetzt.

Trotz gerne zitierter Grenzenlosigkeit haben sich die europäischen Big Player im Osten die Märkte fein säuberlich aufgeteilt. Die KBC kontrolliert z.B. die größte tschechische Bank CSOB und das wichtige ungarische Institut K&H sowie Banken in Polen (Kredyt Bank). Die “Erste Bank” hat sich das Sparkassenwesen in Tschechien

¹⁶ Newsweek, 30. April 2001

¹⁷ Gespräch mit Lars Hofer, Wien 30. Mai 2005

¹⁸ Siehe: Die Bank Austria Creditanstalt Gruppe: Marktführer in Zentral- und Osteuropa. Wien 2005 (internes Papier)

¹⁹ ebd.

und der Slowakei (Ceska Sporitelna und Slovenska Sporitelna) unter den Nagel gerissen und verfügt mit der Postabanka in Ungarn über ein starkes Standbein. Uni Credito wiederum regiert bankenmäßig in Kroatien und hält starke Marktanteile in Polen und Bulgarien. Die HVB/ Bank Austria ist in Polen und Bulgarien stark engagiert, eine Fusion mit der Uni Credito wird die beiden sowohl in Polen als auch in Bulgarien zum Marktführer im Bankenwesen machen. Societé Generale wiederum hat ihr Geld in den rumänischen und des slowenischen Kreditmarkt gesteckt, während die RZB relativ flächendeckend agiert und als derzeit größte Westbank in Russland, Belarus und der Ukraine präsent ist. Die kleinen baltischen Märkte werden von Skandinavien aus bedient, dort teilen sich die Swedbank und die SEB (ev.) die fettesten Brocken. Was die Herzen der Banker höher schlagen lässt, liest sich in den aktuellen Bilanzbüchern. Das Beispiel der Bank Austria-Creditanstalt/HVB zeigt, worum es beim Ostengagement geht: Erhöhung des Eigenkapitals zwischen erstem Quartal 2004 und erstem Quartal 2005 um 13,6%, Betriebsergebnis: +42,1%, Mitarbeiterstand: -4,8%.²⁰ Die Öffnung im Osten, das ist bereits vielfach unterstrichen worden, rettete Bilanzen und Gewinne der Mutterhäuser im Westen. In den Büchern der Raiffeisen Zentralbank liest man in den Jahren zwischen 1998 und 2004 beim Auslandsgeschäft (im Osten) eine Erhöhung der Bilanzsumme um das Sechsfache, während das Gesamtunternehmen (mit dem Österreichgeschäft) etwas mehr als

eine Verdoppelung der Bilanzsumme ergibt. "Ohne Öffnung im Osten", meint dazu auch RZB-Mann Lars Hofer, "hätten wir sicher nicht die Größe, die wir heute haben. Das Wachstum ist von der Osterweiterung indiziert."²¹ Oder, wie es RZB-Boss Herbert Stepic im Zeitungsinterview ausdrückte: "Die Ostöffnung war ein galaktisches Fenster für Österreich und die Raiffeisen Zentralbank."²²

Auffällig an den unterschiedlichen Marktauftritten der einzelnen Westbanken im Osten ist das historische Bewusstsein, mit dem die Institute agieren. Scheinbar nahtlos schließen die einzelnen Häuser an Traditionen an, die teils schon 100 und mehr Jahre zurückliegen. Die historische wird durch eine geographische und sprachliche Nähe ergänzt. Daraus ergibt sich dann das verglichen mit der sonstigen Wirtschaftskraft äußerst starke Auftreten österreichischer Banken in Tschechien, der Slowakei und Ungarn, die italienische Führungsposition in Kroatien und die skandinavische im Baltikum. "Die Wiener Banken drangen mit österreichischem Kapital nach Ost- und Südosteuropa ein", schrieben die Völkerbundkommissare Walter Layton und Charles Rist in ihrer Studie zur österreichischen Volkswirtschaft nach dem Ersten Weltkrieg.²³ Damals kam bald darauf italienisches und deutsches Kapital, das sich per Übernahme österreichischer Unternehmen die profitabelsten Investitionen sicherten. Im 21. Jahrhundert sind belgische und holländische Konzerne dazugekommen, die sich am Bankenmarkt tummeln.

²⁰ ebd.

²¹ Gespräch mit Lars Hofer, Wien 30. Mai 2005

²² Die Presse, 28.5.2005

²³ Layton/Rist, *The Economic Situation of Austria*. Report presented to the Council of the League of Nations, Geneva 1925. Vgl. auch: Alice Teichova, *Banking and Industry in Central-East Europe in the first decades of the 20th century* (Festschrift der Creditanstalt). Wien 2005

Warum deutsche Bankinstitute – mit Ausnahme der Hypovereinsbank HVB – auf den Ostmärkten kaum präsent sind, hat mit der Erweiterung Deutschlands zu tun. “Die waren mit der Wiedervereinigung beschäftigt”, hört man in Bankerkreisen, wenn die Rede auf die weitgehende Absenz von Deutscher Bank und Dresdner Bank in Osteuropa kommt. Tatsächlich sind außer der HVB und der Commerzbank kaum deutschen Banken auf den osteuropäischen Märkten tätig.

Geschäftemachen konkret

Der Eintritt von Westbanken im Osten begleitete in den ersten Jahren vor allem mittlere westeuropäische Unternehmen auf ihrem Weg zur billigen Arbeitskraft und zum erweiterten Absatzmarkt. So wurden vor allem Betriebe aus der Heimat der Mutterbank mit Krediten versorgt. Anders war das im Fall der “Erste Bank” und der Raiffeisen Zentralbank (z.B. in Serbien). Diese dienten gleich zu Beginn ihres Auftretens im Osten als Sparkassen für den kleinen Mann, wobei die Ceska Sporitelna und die Slovenska Sporsitelna, die von der “Ersten” übernommen worden waren, über ein respektables Einlagevolumen verfügt hatten. Erst in einem zweiten Schritt ging man, wie das in der Bankersprache heißt, “in die Breite”, was heißt: die Institute stürzten sich auf Privatkunden sowohl im Kredit- als auch im Einlagegeschäft. Anders als im alten EU-Raum liegt das Einlagevolumen bei den Ostbanken deutlich über dem Kreditvolumen. Während in den neuen EU-Ländern die Einlagen durchschnittlich 44% des Bruttoinlandsproduktes betragen, sind es bei den Krediten 31%; im Euroraum ist das Verhältnis umgekehrt: dort betragen die Einlagen 86% des BIP, die

Kredite 106%. Die große Differenz zwischen Osten und Euroraum kann übrigens als Hinweis auf das Wachstumspotential gelesen werden.

Im Unterschied zur Zeit vor und nach dem Ersten Weltkrieg, beschäftigen sich die heutigen Banken im Osten kaum bis gar nicht mit Industriebeteiligungen oder der Übernahme von Handelsbetrieben. Während z.B. die Creditanstalt-Bankverein Ende des 19. Jahrhundert als eine wahrhafte Maschine zur Konvertierung von Unternehmungen in Aktiengesellschaften betrieben wurde, an denen sie sich in der Folge beteiligte²⁴, ist es heute vor allem der Versicherungsmarkt, mit dem die Banken verschränkt sind. Schließlich tummeln sich allerlei von Bankgesellschaften betriebene Aktienfonds auf den Ostmärkten, die überschüssiges Westkapital im Osten zur Veranlagung bringen. Seit dort Börsen und ein Kapitalmarkt existiert, ist dieses Spekulationsgeschäft für viele ein gutes Geschäft. Dabei geht es neben Staatsanleihen auch um unterschiedlichste Branchen- und gemischte Fonds, die teilweise doppelt so hohe Verzinsung versprechen wie in Westeuropa.

Das größte gesellschaftliche Problem, das durch die de facto Übernahme fasst aller Bankgeschäfte (und Industrie- sowie Dienstleistungsunternehmen) durch westliche Eigner entstanden ist, liegt in der Klassenstruktur. Denn für einen Kapitalismus nach westeuropäischem Vorbild, sei er nun “rheinisch” oder “sozialpartnerschaftlich”, braucht es einen starken Mittelstand. Ein solcher wird gerade durch die Dominanz westeuropäischer Unternehmen im Osten nicht gerade befördert; schon deshalb nicht, weil die großen Betriebe sowohl im Dienstleistungssektor

...und auf die Banken folgen die Unternehmen.

Entwicklung bzw. die Herausbildung eines Mittelstandes wird verhindert-zugunsten von Shareholder-Interessen

²⁴ Teichova, S. 150

als auch in der Industrie Gewinne für Shareholder realisieren müssen, die irgendwo zwischen London, Amsterdam, Frankfurt, Mailand und Wien sitzen. In manchen Ländern bildet sich stattdessen eine Art Statthalterbourgeoisie, die diesen Ansprüchen einer peripheren Integration in die Europäische Union genüge tut.

Hannes Hofbauer

Literatur:

Bank Austria (Hg.), Bankenvergleich Mittel- und Osteuropa 2001. Wien 2001.

Bank Austria Creditanstalt Gruppe: Marktführer in Zentral- und Osteuropa. Wien 2005 (internes Papier).

Claessens, Stijn: Banking Reform in Transition Countries (Background Paper for the World Development Report 1996). O.O. 1996.

Layton/Rist, The Economic Situation of Austria. Report presented to the Council of the League of Nations, Geneva 1925.

März, Eduard: Österreichische Bankenpolitik in der Zeit der großen Wende 1913 bis 1923. Am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe. Wien 1981.

RZB Group (Hg.), CEE Banking Sector Report. Wien, Oktober 2004.

Teichova, Alice: Banking and Industry in Central-East Europe in the first decades of the 20th century (Festschrift der Creditanstalt). Wien 2005.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.), Research Report Nr. 314: Accelerating GDP

Growth, Improved Prospects for European Integration. Wien 2005.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), Pressekonferenz von Gabor Hunya, Wien, am 2.6.2005.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.), Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe. Opportunities for Acquisition and Outsourcing. Wien 2005.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.), Countries in Transition 1995. Wien 1995.

1.4 Marktöffnung mit Gewalt: Ausländische Banken und Konzerne im Irak

Entwicklungshilfe = Bevormundung

„Sehr geehrter Herr de Rato, trotz der großen Herausforderung, die die Sicherheits- und politische Situation in unserem Land darstellt, haben wir uns bemüht, die ehrgeizigen, politischen Pläne, die wir in unserem Wirtschaftsprogramm 2004/05 dargelegt haben, umzusetzen (...). Die Resultate waren positiv: Das Bruttoinlandsprodukt (GDP) ist 2004 zwar um fast 50% zurückgegangen, doch ist diese Entwicklung hauptsächlich auf die Wiederherstellung der Ölförderung zurückzuführen. Nach einer steigenden Inflation Ende 2004 und Anfang 2005, was im großen und ganzen daran lag, dass auf Grund der Sicherheitslage Lebensmittel knapp geworden waren, haben sich die Konsumentenpreise in den letzten Monaten stabilisiert (...).“

Mit diesen Worten beginnt der „Letter of Intent“ der irakischen Regierung vom 6. Dezember 2005 an den Internationalen Währungsfonds (IWF).¹ Die Regierung bittet darin um die Bereitstellung eines Kredits in Höhe von 685 Millionen US-Dollar, um bis zum März 2007 Wirtschaftsprogramme umsetzen zu können. Bekanntlich gibt der IWF nichts, ohne weltwirtschaftliche Anpassungsförderungen zu stellen. Beim Irak geht es vor allem darum, die bis zum Sturz des früheren Regimes von Saddam Hussein staatlich organisierte Wirtschaft für den internationalen Markt zu öffnen. Um es vorweg zu nehmen, der IWF prüfte das Anliegen der letzten irakischen Interimsregierung mit Wohlwollen und erklärte kurz darauf, die Kreditanfrage Bagdads sei bewilligt.

und wieder ein IWF-Reformprogramm...

Es war nicht das erste Mal, dass der IWF den neuen Regierenden in Bagdad unter die Arme griff. Schon im September 2004 war eine Nothilfe in Höhe von 436,3 Millionen US-Dollar bewilligt worden, als „Nachkriegsunterstützung“ (EPCA, Emergency Post-Conflict Assistance). Damit sollte der Wiederaufbau der – zuvor von der Besatzungsverwaltung teilweise aufgelösten – irakischen Administration unterstützt werden, um den bevorstehenden wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes auf ein höheres Niveau zu heben. Damit auch nichts schief gehe, lieferte der IWF gleich die entsprechend geschulten Experten mit ins Land, die das irakische Personal in allen Angelegenheiten des internationalen Finanz- und Bankenwesens ausbilden sollten. Diesen Part hat vor allem die US Agentur für Internationale Entwicklung, USAID² übernommen. Sie wickelt nahezu den gesamten Umbau des Irak ab, von der Wirtschaftsentwicklung über die Landwirtschaft, Fragen der Staatsführung, des Justizwesens, den Wiederaufbau und die medizinische Versorgung.

Ziel des IWF ist es, die heruntergekommene Wirtschaft des Irak zu stabilisieren, die Grundlagen für ein Reformprogramm zu legen und den Irak zu befähigen, seine ausländischen Schulden zu bezahlen. Allerdings, so die Forderung, seien dafür bestimmte Kriterien einzuhalten: eine kluge Finanzpolitik müsse die staatlichen Ausgaben senken, der Wechselkurs (des neuen irakischen Dinars) müsse stabil gehalten werden, um die Inflat-

¹ Informationen über IWF und Irak unter: <http://www.imf.org>

² Informationen über die Arbeit von USAID im Irak unter: www.usaid.gov

on einzudämmen und schließlich seien Schlüsselreformen im Irak umzusetzen, die darauf abzielen sollen das Land in eine Marktwirtschaft zu transformieren.

Gleich nach der Machtübernahme der Besatzungsbehörde (CPA) im April 2003 wurden zentrale Weichenstellungen vorgenommen. Freiheit und Demokratie konnten warten, das Wichtigste war die Kontrolle des neu zu formenden Finanzsystems für die bislang staatlich gelenkte nationale Ökonomie. Bezeichnenderweise war den in Bagdad einmarschierenden Truppen bekannt, welches der Gebäude das Ölministerium war, das sie umgehend besetzten und hermetisch abriegelten. Nicht bekannt war ihnen dagegen das Nationalmuseum, in dem zwei Tage lang ungehindert geplündert wurde, während US-Truppen in der Nähe nach angeblichen „Widerstandsnestern“ suchten.

Paul Bremer, der neue starke Mann im Irak, erließ eine Verordnung nach der anderen. Am 19. September 2003 unterzeichnete Bremer die Verordnung Nr. 39³ über „Ausländische Investitionen im Irak“. Darin wird ermöglicht, dass - bis auf das Öl - alle irakischen Ressourcen fortan von ausländischen Investoren übernommen werden konnten. Kurz darauf startete der von den US-Amerikanern ernannte Interimsfinanzminister Kamel Al-Gailani eine umfassende Bankenreform. Ausländischen Finanzfirmen war es von nun an erlaubt, Anteile bis zu 100% an irakischen Banken zu besitzen. Zum ersten Mal seit den 1950er Jahren wurde es ausländischen Banken ermöglicht, in

das irakische Finanzsystem einzugreifen, dessen Hauptvermögen sich aus den zweitgrößten Ölreserven weltweit speist.

Alle bisherigen irakischen Gesetze wurden damit ausgesetzt und stattdessen ausländischen Firmen und Banken Tür und Tor geöffnet. Die durch einen staatlich kontrollierten Privatsektor und 13 Jahre UN-Sanktionen völlig geschwächten irakischen Unternehmen und Banken, hatten keine Chance gegen die ins Land strömenden ausländischen Investoren. Um die Geschäfte über die irakische Handelsbank abzusichern und das irakische Finanzsystem den Bedürfnissen der Konzerne anzupassen, wurde auch hier ganze Arbeit geleistet.

Nachdem mit der Bremer-Verordnung 39 die notwendigen Voraussetzungen geschaffen waren, gab es kein Halten mehr. Von nun an konnten sich die irakischen Ministerien Milliarden Dollar leihen, um in aller Welt das zu kaufen, was ihnen 13 Jahre lang wegen der UN-Sanktionen versagt war. Die finanzielle Absicherung der Geschäfte übernahm die New Yorker Bank JP Morgan Chase.⁴ Damit die irakische Handelsbank die erforderlichen Kreditbriefe ausstellen kann, mit denen die Zahlungsfähigkeit garantiert und der Geldtransfer erleichtert wird, muss der Irak die Einnahmen aus seinem nationalen Ölverkauf regelrecht verpfänden.

Die irakische Handelsbank war ursprünglich für die Handelsgarantien zuständig, die 1995 durch das UN-Hilfsprogramm „Öl für Nahrungsmittel“ eingeführt worden waren, um die

vor Umsetzung der Kriegsbegründung – Freiheit und Demokratie zu transportieren –

... Plünderung der Ressourcen und Griff nach dem Finanzsektor...

Gesetzesumwandlung zur Legitimierung der Expansion ausländischer Konzerne

³ Ausführliche Informationen über die Anordnungen von Paul Bremer sind nachzulesen bei: www.cpa-iraq.org.

⁴ Die folgenden Ausführungen basieren auf einem Artikel von Mitch Jeserich, den er für Corporation Watch im Februar 2004 verfasste. Der Text, „Banking on Empire“, ist nachzulesen auf der sehr empfehlenswerten Webseite: www.corpwatch.org.

Auswirkungen der UN-Sanktionen auf die irakische Zivilbevölkerung abzumildern. Dieses Programm ermöglichte eine umfassende Kontrolle der irakischen Einkäufe von humanitären Waren aus anderen Ländern. Bezahlt wurde mit dem Erlös der begrenzten Ölverkäufe. Die Auszahlung erfolgte über ein Konto, das vom UN-Sanktionskomitee 661 in New York kontrolliert wurde. Mit dieser Kontrolle sollte verhindert werden, dass der Irak Güter einkaufte, die theoretisch auch für militärische Zwecke hätten genutzt werden können (dual-use). Das Programm „Öl für Nahrungsmittel, in dem insgesamt 46 Milliarden US-Dollar irakischer Öleinnahmen umgesetzt wurde, endete im November 2003.

Übernahme der irakischen Handelsbank durch ausländisches Bankenkonsortium

Bald darauf wurde die Leitung der Irakischen Handelsbank von einem ausländischen Bankenkonsortium übernommen, das sich gegen vier andere internationale Mitbewerber durchsetzen konnte. Den Zuschlag erhielt ein Konsortium von dreizehn Banken aus vierzehn Staaten, geführt von der New Yorker Bank JP Morgan Chase. JP Morgan Chase entstand im Dezember 2000, nach der Fusion der Investitionsbank J.P. Morgan & Company und der Chase Manhattan Co., einer der weltweit größten kommerziellen Banken. Die Garantien der irakischen Handelsbank wurden fortan nicht mehr von UN-Institutionen, sondern von einem privaten Bankenkonsortium und den damit verbundenen Regierungen verwaltet.

Entwicklungshilfe in Form von Exportgarantien für ausländische Investitionen

Die Besatzungsverwaltung und die multinationalen Banken begannen, die zukünftige irakische Regierung in eine Schuldenfalle von noch unbekanntem Ausmaß zu manövrieren. Die wirkliche Höhe der Ölexporte und –preise wurden geheim gehalten, kritisiert Nomi Prins, ein früherer Investment

Banker und Buchautor. „Das Öl, über das niemand so richtig bescheid weiß, wird benutzt, um gleichzeitig verschiedene Dinge abzudecken und das, obwohl der Gewinn überhaupt nicht transparent ist.“

Zwar ist es dem Irak nun wieder möglich, internationale Geschäfte zu tätigen, obwohl die Kaufkraft auf Grund der hohen Verschuldung weiterhin gering ist. Das neue Finanzsystem aber wurde unter einer irakischen Regierung installiert, die diesen Namen gar nicht verdient hatte. Bis heute wird das Land von verschiedenen Interimsregierungen verwaltet, von denen die Ersten (2003-2005) durch die Besatzungsmächte eingesetzt wurden und auch eher in deren Interesse agierten, als im Interesse des irakischen Volkes.

So wurden die Verträge zum Wiederaufbau vor allem US-Firmen überlassen, die über Verbindungen zur US-Administration verfügten. Die Exportkredite der Irakischen Handelsbank gingen zuerst an Firmen aus den Ländern, die an dem Bankenkonsortium beteiligt waren, welches die Handelsbank führte, egal ob deren Produkte billig oder von guter Qualität waren.

Die US-Exportkreditanstalt beispielsweise unterstützte die Irakische Handelsbank, die (Anfang 2004) über Exportgarantien im Wert von 2,4 Milliarden US-Dollar verfügte. Die US-Export-Import Bank genehmigte 500 Millionen US-Dollar in Kreditbriefen und sicherte damit die Investitionsrisiken von US-Firmen im Irak ab. Sollten also irakische Ministerien ihren Zahlungen an die US-Firmen nicht nachkommen, würde die US-Export-Import-Bank für sie zahlen. Die konnte sich wiederum das ausgelegte Geld aus dem Irakischen Entwicklungsfonds zurückholen, dem realen Haushalt der

Iraker. Das Geld dieses Entwicklungsfonds stammt zu 95% aus irakischen Öleinnahmen, die – trotz der angeblich wieder erlangten Souveränität Iraks – noch immer unter Kontrolle der Besatzungsmächte stehen.

Nicht nur die Iraker kritisieren, dass der Entwicklungsfonds nicht transparent sei und Entscheidungen über die Vergabe von Geldern aus dem Fonds weder überprüft noch öffentlich kommentiert werden könnten. Die US-Administration kann ihre eigenen Regeln darüber aufstellen, wie sie sich von dem Geld aus dem Verkauf irakischen Öls selbst bedient.

Auch die anderen Mitglieder der Besatzungscoalition profitieren von dem neuen irakischen Finanzwesen: Die japanische Exportkreditanstalt NEXI hat ebenfalls 500 Millionen US-Dollar für Garantien zur Verfügung gestellt, die italienische SACE gab 300 Millionen US-Dollar dazu. Auch die Exportkreditanstalten von dreizehn europäischen Staaten hätten Geld gegeben, so der leitende Direktor von J.P. Morgan Chase, Daniel Zelikow.

Das Auftreten von JP Morgan im Irak hat die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das gesamte irakische Bankensystem von ausländischen Banken übernommen werden kann. Die irakischen Banken mussten - um eine ausländische Übernahme zu verhindern - mit gerade diesen ausländischen Banken und deren zahlreichen Tochtergesellschaften konkurrieren, welche über nahezu unbegrenztes Kapital und Anleihenmöglichkeiten verfügten. Lokale Banken, die nicht Pleite gingen, mussten sich mit den ausländischen Banken arrangieren um weiterhin bestehen zu können. Der neu entstandene „freie Markt“, war alles andere als „frei“. „Sind das Gesetze,

die den Irakern helfen sollen, ihr Land für sich wieder aufzubauen, oder sind das Gesetze, die Irak für die ausländischen Konzerne öffnet, damit die von den irakischen Rohstoffen profitieren können“, kritisierte Rania Masri vom Institut für Studien des Südens (Corporation Watch) die Bremer-Anordnung Nr. 39. „Das stinkt nach Kolonialismus und hat nichts mit Wiederaufbau zu tun.“

JP Morgan Chase ist den Architekten der Besatzung im Irak nicht unbekannt. Die Bank unterstützte Bush und Cheney im Wahlkampf mit einer Spende von 158.000 US-Dollar. Außerdem verfügt sie über enge Kontakte zu den Konzernen, die im Irak Milliardenollaraufträge eingeheimst haben. Im Direktorium sitzt zum Beispiel Riley P. Bechtel, Vorsitzender und geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Bechtel Gruppe, die Aufträge im Wert von mehr als 2 Milliarden US-Dollar erhalten hat. Unter den anderen Herrschaften im Vorstand von JP Morgan Chase, findet sich auch Lee R. Raymond, Vorstandsvorsitzender des Exxon Mobil Konzerns. JP Morgan Chase hat durchaus Erfahrungen im Mittleren Osten. In Katar wickelt die Bank seit 30 Jahren über die Nationalbank sämtliche Geschäfte im Öl- und Naturgasexport ab, wodurch Katar zu einem der wohlhabendsten Länder der Region wurde, was die Stabilisierung der Monarchie unterstützte.

Die Geschichte von JP Morgan Chase reicht bis in die Zeit der Sklavenhaltung in den USA zurück. In einer Studie kalifornischer Versicherungsinstitute heißt es, die frühere Firma Chase, die heute zu JP Morgan Chase gehört, habe damals Sklavenbesitzern Lebensversicherungen für deren Sklaven angeboten. Wenn ein Sklave starb, so die Untersuchung, bezahlte Chase an den

Die Übernahme des gesamten irakischen Bankensystems ist nun möglich geworden

...und JP Morgans „Erfolgs“geschichte geht weiter...

Sklavenbesitzer eine bestimmte Summe für den Verlust. Nie hat die Bank Wiedergutmachungen bezahlt und Charlotte Gilbert-Biro, die Sprecherin von JP Morgan Chase sagte: „Wir sehen nicht, dass es eine begründete Verpflichtung auf Seiten der Bank (dafür) gibt.“

Auch die Nazis konnten sich im 2. Weltkrieg glücklich schätzen, denn die Chase Nationalbank und auch JP Morgan halfen dem Dritten Reich dabei, Bankkonten von jüdischen Kunden zu beschlagnahmen. Nach dem Krieg wurden deren Guthaben einbehalten. In einem Bericht des US-Finanzministeriums von 1945 über die Bankgeschäfte der USA während des Krieges heißt es, dass die „zurückliegenden Leistungen der Chase-Niederlassung in Paris (...) an die Deutschen (...) ungerechtfertigt“ gewesen seien und offensichtlich „dem Wunsch entsprangen, ihren Einfluss zu steigern.“

JP Morgan und Chase's unrühmliche Hilfeleistungen an rassistische Regierungen beschränken sich aber nicht nur auf die USA und Europa. Die Firma ist noch immer in einen Rechtsstreit verwickelt, weil sie dem Apartheid Regime in Südafrika den Aufbau des Polizei- und Sicherheitsapparates finanzierte, obwohl die Vereinten Nationen bereits auf ein Embargo gegen das rassistische Regime drängte (1964).

Das Engagement von JP Morgan Chase im Irak ist alles andere als das Signal für einen guten Neustart des Landes. Klar ist, dass das Geld für den irakischen Wiederaufbau dazu benutzt wird eine Wirtschaftspolitik durchzusetzen, die von der Besatzungsbehörde entwickelt wurde. Man hat die radikalen Veränderungen des Finanzsystems bewusst nicht einer demokratisch gewählten irakischen Regie-

rung überlassen, die über zukünftige nationale Wirtschaftsreformen hätte entscheiden können. „Wenn man ein Wirtschaftssystem wirklich kontrollieren will, dann dringt man dort ein und bringt sich in Position, bevor es eine repräsentative Regierung (des Landes) gibt“, so der Bankexperte Nomi Prins. Fast 200 Milliarden US-Dollar wurden bisher für unterschiedliche Bereiche aufgebracht, angeblich um den Irak zu befreien und wiederaufzubauen. In keinem Fall aber war eine funktionierende demokratische irakische Regierung daran beteiligt.“

Die mangelnden Informationen über die wirtschaftliche Neuordnung lässt die Bevölkerung mehr vermuten als wissen, wie sehr ihr Land ausgeplündert wird. Dass etwas gewaltig falsch läuft, merken sie an den fast täglich steigenden Preisen für Lebensmittel. Vor allem die Verteuerung von Benzin und Gas hat die Menschen auf den Plan gebracht. „Wie kann es sein, dass im Irak, der auf Öl nur so schwimmt, Benzin nicht nur schwer zu haben ist, sondern die Preise immer weiter in die Höhe steigen“, fragen sich die Autofahrer, die immer wieder stundenlang vor den Tankstellen der irakischen Hauptstadt warten. Das nun hat direkt mit dem IWF zu tun, auch wenn die Regierung es der Bevölkerung so nicht erklärt hat. Um den neuen IWF-Kredit bis 2007 zu sichern, musste die irakische Regierung, selbst gegen den Widerstand des damaligen Ölministers, eine von den internationalen Geldgebern geforderte „Schlüsselreform“ implementieren: die Subventionen von Benzin- und Gaspreisen mussten erheblich reduziert werden. Einen Tag nach den Parlamentswahlen am 15. Dezember 2005 wurden schließlich die Preise um das fünffache erhöht.

Folgen von Besatzung und Reformen: Mangelwirtschaft, Preissteigerungen, Unruhen und Gewalt

1.5 Finanzmarktliberalisierung und Bankenprivatisierung in Korea seit der Asienkrise

Die marktliberalen Reformen im Finanzsektor und der Verkauf der koreanischen Banken an ausländische Investoren ist eine der Folgen der zusammen mit dem IWF durchgeführten Strukturanpassung seit der Finanzkrise 1997/98. In diesem kurzen Text möchten wir uns mit den Mythen und den Folgen neoliberaler Finanzmarktrefor-men am Beispiel Koreas beschäftigen. Entgegen der weit verbreiteten Vorstellung, neoliberale Reformen seien mit dem „Rückzug des Staates“ verbunden, waren die Reformen in Korea mit massiven regulativen und finanziellen Staatseingriffen im Interesse der Investoren verbunden, wie wir im ersten Teil des Textes darstellen werden. Im zweiten Teil werden wir zeigen, dass neoliberale Reformen und Privatisierung „crony capitalism“ nicht reduzieren, sondern dass die Übernahmen koreanischer Banken durch ausländische Investoren die Vetternwirtschaft lediglich internationalisiert. Im dritten Teil werden wir schließlich einige Probleme anreißen, die durch eine weitgehende Übernahme des Finanzsektors durch ausländische Investoren und „Marktorientierung“ entstehen.

1. Erste Phase: Liberalisierung des Finanzmarktes, Verstaatlichung der Schulden

Die Reform des Finanzsektors in Korea seit 1997 wird oft positiv bewertet, weil es gelang, den Finanzsektor zu stabilisieren und für ausländische Investoren zu öffnen. Inwieweit dies positiv zu bewerten ist, werden wir in Teil 2 und 3 behandeln. Zunächst stellt sich die Frage, in welcher Form die Erholung des Finanzsektors und die neoliberalen Reformen miteinander zusammenhängen. Der IWF und neo-

liberale Ökonomen behaupten, dass es die neoliberalen Reformen waren, die zur Erholung in Korea beigetragen hätten. Wir vertreten dagegen die These, dass die Erholung eine Folge der staatlichen Intervention war. Die koreanische Regierung hat nach dem Ausbruch der Krise Ende 1997 eine Garantie für alle Spareinlagen verkündet, um eine Bankenpanik zu verhindern. Zwar haben die Regierungen aller ostasiatischen Krisenländer solche Garantien verkündet. Aber nur in Korea haben die Sparer der Regierung vertraut. In Indonesien und Thailand kam es trotz staatlicher Garantien zu einem Run auf die Banken, weil Sparer ihre Einlagen in Dollar umtauschen wollten. In Korea vertrauten die Sparer nicht nur auf die Einlagegarantien, sondern viele Koreaner tauschten sogar ihre persönlichen Devisen- und Goldreserven in die instabile Landeswährung um. Viele Koreaner opferten also ihre persönliche finanzielle Sicherheit zu Gunsten der nationalen Devisenreserven. Dieses Verhalten lässt sich zum einen mit einem stark emotionalen Nationalismus in Korea- als auch mit dem Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung, die Krise zu überwinden, erklären.

Auch die Umstrukturierung der Bankenlandschaft geht primär nicht auf das Wirken von Marktkräften zurück sondern auf staatliche Initiative und aktive Staatseingriffe. Die Regierung schloss und fusionierte Finanzinstitute, so dass die Zahl der Banken von 33 auf 19 und die Zahl anderer Finanzinstitute von 142 auf 114 zurückging. In der Folge stieg die Konzentration im Bankensektor. 1997 kontrollierten die drei größten Banken 27% aller Bankeinlagen - im Jahr 2000 waren es bereits 54%. Die Regierung verstaatlichte

neoliberale Reformen und Staatsinterventionismus sind kein Widerspruch!

staatliche Garantien und Vertrauen in das Bankensystem erleichtern Stabilisierung nach der Asienkrise

einzig die Interessen von Investoren zählen.....

Umstrukturierung des Finanzsektors, Konzentration, und hohe sozialisierte Kosten

Reformen und die Internationalisierung des „crony-capitalism“

zudem zahlungsunfähige Banken, die von ihr als überlebensfähig eingestuft wurden. Sie sozialisierte so die Schulden und investierte zusätzlich Geld in die Rationalisierungen der Banken. Von 1997 bis heute hat die Regierung insgesamt \$135 Mrd. an Steuergeldern investiert, um die Banken zu sanieren und zu rationalisieren. Dies entspricht etwa 32% des koreanischen BIP. Zieht man die Erlöse aus Privatisierungen ab, so bleiben Nettokosten für den koreanischen Steuerzahler von 22% des BIP. Doch auch in der Zukunft werden weitere Finanzspritzen in das Finanzsystem notwendig sein, wie noch im zweiten Abschnitt zu sehen sein wird.

Paradoxerweise war das Ziel der Verstaatlichung der Banken deren Reprivatisierung und die Liberalisierung des Finanzsystems. Die Regierung verpflichtete sich auf Druck des IWF, das Finanzsystem für ausländische Investoren zu öffnen und realisierte dies sogar rascher und umfangreicher als vom IWF gefordert. Die Regierung setzte alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ein, um die Banken profitabel für private Investoren zu machen. Um die Rationalisierungsmaßnahmen gegen den Widerstand der Gewerkschaften durchzuführen, schreckte die Regierung auch nicht davor zurück, Gewalt gegen streikende Bankbeschäftigte einzusetzen. So fanden einige der größten und militantesten Arbeitskämpfe in Korea seit 1997 im Bankensektor statt.

Das Ergebnis kann sich aus der Sicht der Regierung sehen lassen. Bei den überlebenden Banken wurden von 1997 bis 2000 die Zahl der Beschäftigten um 25% reduziert, 15% der Filialen geschlossen und die Profite stiegen um 183%. Es ist daher nicht verwunderlich, dass nun nachdem der Staat den teuren und konfliktreichen Stabilisierungs- und Umstrukturierungsprozess

durchgeführt hat, die ausländischen Investoren Interesse an der Übernahme der koreanischen Banken zeigten. Ausländische Investoren trugen also zur Überwindung der Krise nicht bei sind aber letztendlich die Profiteure der Reformmaßnahmen. Die Kosten für die Stabilisierungs- und Reformmaßnahmen wurden dagegen den entlassenen Angestellten und dem koreanischen Steuerzahler und damit der Allgemeinheit aufgebürdet.

2. Zweite Phase: Bankenprivatisierung und Kasinokapitalismus

Die erste Phase der Bankenreformen unmittelbar nach dem Ausbruch der Krise war durch ad hoc Rettungsmaßnahmen gekennzeichnet, die zur Verstaatlichung der Banken führten. Diese Phase jedoch war ein kurzes Intermezzo, in dem neue institutionelle Rahmenbedingungen für den Finanzmarkt geschaffen wurden. Die Finanzmarktreform in Korea war ein zentraler Bestandteil der tiefer greifenden Strukturereformen, die sich am US-amerikanischen Modell eines Shareholder Kapitalismus orientierten. Als einschneidende Maßnahmen dafür war eine radikale Liberalisierung und Deregulierung des Finanzmarkts, in deren Zug der bislang abgeschottete Bankensektor für ausländische Investoren geöffnet wurde. Dies löste einen Ansturm ausländischen Kapitals auf den koreanischen Finanzmarkt aus. Als Folge wurden ausländische Investoren neben der koreanischen Regierung zentrale Gestaltungsakteure der koreanischen Bankenlandschaft. Das war durchaus politisch gewollt. Die koreanische Regierung betrachtete ausländische Investoren nicht nur als krisenbedingte Notlösung, sondern auch als langfristige Reformpartner in dem Glauben, dass diese mit ihrem fortschrittlichen Know-how und

Druck vom IWF, Verstaatlichung zahlungsunfähiger Banken, Öffnung des Finanzmarktes für ausländische Banken und Reprivatisierung

der alte Mythos: Öffnung bringt Know-How-Transfer für heimische Banken

Folgen der Privatisierung: Schließung von Filialen, Entlassungen....

Management koreanische Banken zu international wettbewerbsfähigen Finanzinstituten verhelfen würden.

Der Einzug ausländischer Investoren in den koreanischen Bankensektor erfolgte auf zwei Wegen, durch die Beteiligung an Bankaktien oder durch die komplette Übernahme der Banken. Ausländische Investoren besitzen heute über 66% der Bankaktien gegenüber 18% im Jahr 1998. Damit rangiert Korea nach ausländischem Anteil weltweit an dritter Stelle hinter Ungarn (89%) und Mexiko (83%).

vestoren verkauft: 1999 übernahm Newbridge Capital die Korea First Bank, die achtgrößte Bank. 2000 kaufte ein Investorkonsortium unter Führung von Carlyle und JP Morgan die Koram Bank, die siebtgrößte Bank. 2003 erwarb Lone Star die Korea Exchange Bank, die fünftgrößte Bank. Diese drei, nun von ausländischen Investoren kontrollierten Banken, haben einen Marktanteil von etwa 15%.

ausländische Investitionen im Bankensektor durch Beteiligungen oder komplette Übernahmen

Anteil ausländischen Kapitals an landesweit operierenden Geschäftsbanken (November 2005)

	Anteil ausländischer Investoren	
Kookmin Bank	85,8%	
Shinhan Bank	64,0%	Fusion mit Chohung Bank
Hana Bank	76,6%	In eine Finanzholding umgewandelt
Woori Bank	11,7%	78% der Aktien noch in staatlichem Besitz. Re-Privatisierung bis März 2003 vorgesehen
SCB First Bank	100%	Aktien werden nicht mehr an der Börse gehandelt
Korea Exchange Bank	74,3%	Lone Star (50,53%), Commerzbank (14,61%)
Korea Citi Bank	100%	Aktien werden nicht mehr an der Börse gehandelt

Der Marktanteil ausländischen Kapitals im koreanischen Bankensektor, einschließlich der Regional- und Spezialbanken, wuchs von 8,5% im Jahr 1997 auf 30% im Jahr 2004 an. Hierzu trug der Verkauf einiger koreanischen Banken an ausländische Investoren entscheidend bei. Dafür wurde im April 1998 ein neues Bankengesetz verabschiedet, das zum ersten Mal die Übernahme koreanischer Banken durch ausländische Investoren erlaubt. Seitdem wurden drei von sieben übrig gebliebenen, landesweit operierenden Geschäftsbanken an ausländische In-

Die wachsende Bedeutung ausländischer Investoren im koreanischen Bankensektor wurde zunächst von allen Seiten - der koreanischen Regierung, den betroffenen Banken, der breiten Öffentlichkeit sowie den internationalen Finanzmärkten - als ein positives und hoffnungsvolles Zeichen für marktgerechte Reformen begrüßt. Vor allem die koreanische Regierung konstatierte darin eine „stolze“ Zwischenbilanz. Sie sah, im Einklang mit dem IWF, in dem wieder gewonnenen „Vertrauen der internationalen Finanzmärkte“ einen wichtigen Indikator für ihren Er-

erfolgreiche Bilanz: Regierung stolz, IWF zufrieden- und das *Vertrauen der Finanzmärkte* ist zurück.

Private Equity Funds:
Aufkaufen, Ausschichten,
mit astronomischen Gewinn
weiter verkaufen ... und
keine Steuern zahlen.

...und für faule Kredite
haftet nach der Übernahme
der Staat.

folg. Aber der Glaube an ausländische Investoren als Helfer und Modernisierer des koreanischen Bankensystems erwies sich als eine Illusion.

Der erste Zweifel entstand, als bekannt wurde, dass die ausländischen Investoren, allesamt Privat Equity Funds (PEF), die die koreanische Banken aufgekauft haben, durch den Wiederverkauf ihrer Anteile Profite in astronomischer Höhe erzielten, ohne dabei irgendwelche Steuern zu zahlen. Die Fondsmanager legitimierten die hohen Profite damit, dass diese eine wohl verdiente Belohnung für die Investitionen mit hohen Risiken seien. Aber dieses Argument entbahr jeglicher Glaubwürdigkeit, als die dubiosen Bedingungen ans Licht kamen zu denen die koreanische Regierung die Banken an die Fonds verkauft hatte. Für die PEFs bestanden praktisch keine finanziellen Risiken durch die Übernahme. Im Gegenteil versprachen die ausgehandelten Vertragsbedingungen den PEFs risikofreie und sichere Gewinne. Denn diese mussten nur gesunde Kredite beim Kauf übernehmen. Dazu entband eine „putback option“ die Investoren von der Haftung von Risiken, die erst nach dem Kauf bekannt würden. Demnach haftete die koreanische Regierung für nach der Übernahme aufgespürte faule Kredite und nicht die Investoren. Anhand von drei Beispielen wollen wir zeigen, dass diese Verträge die Investoren extrem bevorzugen und ihnen riesige Gewinne bescherten, während sie für den koreanischen Steuerzahler extrem teuer sind und der Allgemeinheit fast alle Risiken aufbürden. In einigen Fällen wurde das Zustandekommen der Verträge durch eine neue internationalisierte Form von crony capitalism ermöglicht.

3. Dritte Phase: Der Einmarsch der global player und international crony capitalism

1. Fall: Korea First Bank, „die Gans, die goldene Eier legt.“

Im Jahr 2000 verkaufte die koreanische Regierung Newbridge Capital ihren Anteil an der Korea Firsts Bank für 500 Mrd. Won (ca. US \$ 500 Mio.). Anfang 2005 verkaufte Newbridge Capital seinen Anteil an der Korea First Bank an die Standard Chartered Bank für 1,65 Billionen Won und erzielte damit ein Profit von 1,15 Billionen Won (ca. US \$ 1,2 Mrd.) Allerdings ist vom Januar 2000, also kurz vor der Übernahme durch Newbridge Capital bis zum Wiederverkauf an die Standard Chartered Bank von Anfang 2005 eine staatliche Finanzspritze in Höhe von 18 Billionen Won (ca. US \$18 Mrd.) in die Korea First Bank geflossen. Wegen der putback option soll die Korea First Bank, die nun Standard Chartered First Bank Korea heißt, einen weiteren staatlichen Finanzausschuss von insgesamt 860 Mrd. Won (ca. US\$ 860 Mio.) im Zeitraum von 2006 bis 2008 erhalten. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Korea neben Hongkong der wichtigste und profitabelste Standort für Standard Chartered Bank geworden ist.

2. Fall: Übernahme der Korea Exchange Bank durch Lone Star: „Projekt Knight“

Lone Star übernahm im September 2003 einen Anteil von 51% an der Korea Exchange Bank für 1,3 Billionen Won (ca. US \$1,3 Mrd.). Nach dem koreanischen Bankengesetz ist eine Bankübernahme durch einen Investmentfonds wie Lone Star nur im Falle einer Insolvenz möglich. Um den Deal zu ermöglichen, entwarf Lone Star den Plan „Project Knight“. Das „Projekt

Ritter“ beschreibt die konkrete Vorgehensweise, wie die Restriktionen im Bankengesetz zu umgehen sind. Dabei handelt es sich um die geschickte Fälschung und Manipulierung der Bilanzbücher der Korea Exchange Bank. Demnach verwandelte sich die Bank mit der Eigenkapitalquote von 10 % plötzlich in einen Insolvenzfall. Nach mehrmaligen Treffen von Lone Star und den zuständigen koreanischen Funktionären aus dem Finanzministerium wie der Bankaufsichtsbehörde wurde das Projekt planmäßig umgesetzt. Der Deal wurde erfolgreich abgeschlossen. Lone Star kann beim bevorstehenden Wiederverkauf seines Anteils an der Korea Exchange Bank ein Profit von mindestens 2 Mrd. US \$ rechnen.

3. Fall: Citibank: wie ein Global Player sein Geschäft expandiert und Profit macht.

Im April 2004 kaufte Citigroup 98% der Aktien der Koram Bank auf. Carlyle, der frühere Haupteigner mit einem Anteil von 37% machte allein aus dieser Transaktion ein Profit von 676 Mio. US\$. Bei Berücksichtigung der mehrmaligen Dividendenauszahlungen in den Jahren zuvor, durften sich die Anleger von Carlyle über einen Gewinn von ca. 250% ihrer Einlagen freuen. Am Beispiel Citibank läßt sich auch kurz anreißen wie sich die Geschäftspraktiken verändern können, wenn koreanische Banken in multinationale Bankenkonzerne eingebunden werden. Nach der Übernahme durch Citigroup hat sich beispielsweise die Kreditvergabe grundlegend geändert. Die Unternehmenskredite, insbesondere Kredite für mittlere und kleine Unternehmen, auf welche die Bank früher Priorität gesetzt hatte, gingen massiv zurück. Stattdessen wurden die Gelder in Citi-Filialen im Ausland oder in andere

Tochtergesellschaften von Citigroup transferiert. Von November 2004 bis Ende Juni 2005 flossen insgesamt 1,83 Billionen Won (ca. US \$ 1,8 Mrd.) aus Korea in Citi-Filialen im Ausland, bei denen Citigroup die kurzfristigen Kredite aufgenommen hatte, um die insgesamt 3,1 Billionen Won (US \$ 2,7 Mrd.) teure Übernahme der Koram Bank zu finanzieren. Auch Citi-Financial in Korea, eine damals insolvente Tochtergesellschaft von Citigroup, erhielt großzügige Kredite von der Koram Bank zu einem äußerst günstigen Zinssatz. Angesichts der Kreditvergabepraktiken der Citibank ist es äußerst fragwürdig, welchen Beitrag ausländische Banken zur Finanzierung von Investitionen in Korea leisten.

4. Fazit und Ausblick

Die Mythen neoliberaler Liberalisierungs- und Privatisierungsideologien lassen sich anhand des Fallbeispiels Korea widerlegen. Entgegen der Behauptungen des IWF hat die Öffnung des koreanischen Finanzmarktes nicht zu einer Stabilisierung durch Zufluss von ausländischem Kapital in der Krisensituation geführt. Es war der Staat, der das Finanzsystem mit Garantien und Steuergeldern stabilisiert hat. Die ausländischen Investoren kamen erst nach dieser Stabilisierung zurück und ließen sich zudem die Investitionen durch staatliche Garantien absichern. Die nahezu risikolosen Investitionen brachten den ausländischen Investmentfonds gigantische Profite, die nicht einmal versteuert werden mussten. Auch der koreanische „crony capitalism“ wurde durch den Einfluss ausländischer Investoren nicht reduziert, sondern der nationale crony capitalism wurde lediglich internationalisiert. Schließlich deutete sich an, dass sich die Banken im Zuge des Übergangs zum Shareholder-Kapitalismus immer

AAA-Rating für Korea und heißer Investment-Tipp: kein Risiko, dafür riesiger Return on Investment (ROI)

stärker an den kurzfristigen Profitinteressen der Investoren orientieren und ihre Rolle als Kreditgeber für die Industrie vernachlässigen. Die von ausländischen Investoren und multinationalen Konzernen dominierten Banken in Korea sind dabei nur die Vorreiter, denen sich die verbliebenen koreanischen Banken nach und nach anschließen.

**Hyekyung Cho und
Thomas Kalinowski¹**

Literatur:

Bank for International Settlement 2001, "The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability", BIS Papers No 4, Basel.

Bank of Korea, Effect of foreign capital entry on the domestic banking sector, Aug.8 (auf Koreanisch)

Bank of Korea, 2005, Changes in the revenue structure of Korean Banks and their implications, Dec. 14. (auf Koreanisch)

Bayaktar, Nihal, and Wang, Yan, 2004, "Foreign Bank Entry, Performance of Domestic Banks, and the Sequence of Financial Liberalization", WB Working Paper No. 3416.

Chang, Ha Joon, Palma, Gabriel, and Whittaker, Hugh D. (ed), 2001, Financial Liberalization and the Asian Crisis, Palgrave.

Cheong, Young-Rok, and Yang, Doo Yong, 2003, "Foreign Exchange Market Liberalization since the Korean

Crisis", in: Cheong, Young-Rok, Yang, Doo Yong, and Wang, Tongsan (ed.), Financial Market Opening in China and Korea, KIEP, Seoul.

Cheong, Young-Rok, Yang, Doo Yong, and Wang, Tongsan (ed.), 2003, Financial Market Opening in China and Korea, KIEP, Seoul.

Coe, David T., and Kim, Se-Jik (ed.), 2002, Korean Crisis and Recovery, IMF and KIEP.

Emery, Robert F., 2001, Korean Economic Reform. Before and since the 1997 crisis, Ashgate.

IMF, 2000, "International Capital Market: Developments, prospects, and Key Policy Issues", Sept. 2000.

IMF, 2000, "Republic of Korea: Economic and Policy Developments", IMF Staff Country Report No. 00/11, February.

IMF 2002, "Country Report 2002, Republic of Korea selected Issues", Washington D.C.

IMF 2003, "Republic of Korea: 2002 Article IV Consultation-Staff Report", Washington D.C.

IMF, 2005, "Republic of Korea: 2004 Article IV Consultation"— Staff Report.

Jeong, Seung Il, 2005, "Innovation-friendly Corporate Governance Structure and Financial System – Its Korean Form", STEPI Policy Research Working Paper (auf Koreanisch).

¹ Dr. Hyekyung Cho ist Gastprofessorin am Institut für Korea Studien der Freien Universität Berlin. Dr. Thomas Kalinowski ist Postdoctoral Fellow an der University of California in Berkeley.

Kalinowski, Thomas 2005, "Der Internationale Währungsfonds in Südkorea: Strukturanpassung und Reformen seit der Asienkrise", Institut für Asienkunde, Hamburg.

Lim, Kyung Mook, 2005, "An Analysis on Changes of Equipment Investment Patterns of Korean Firms Using Micro and Macro Data", in: Korea Developmental Review, 2/2005 (auf Koreanisch).

Sharma, Shalendra D., 2004, "Government intervention or market liberalization: the Korean financial crisis as a case of market failure", in: Progress in Development Studies, 4/1.

Woo, Jung-en, 1991, *Woo Race to the Swift. State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press.

1.6 Global Players made in China: Chinas Entwicklungsstrategie im Wandel

Als im November 2005 der „11. Fünfjahresplan zur Nationalen Wirtschaftlichen und Sozialen Entwicklung“ auf der Fünften Plenarsitzung des 16. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) diskutiert und verabschiedet wurde, kam es zu einem Novum: zum ersten Mal seit fünfzig Jahren firmiert der Plan nicht mehr unter dem Terminus jihua (Plan) sondern wurde in guihua (Programm) hin geändert. Doch was ist von dieser programmatischen Ausrichtung der VR China in den kommenden fünf Jahren zu erwarten, scheinen die aktuellen Entwicklungen doch jegliche Planung ständig aufs Neue einzuholen?

...seit 25 Jahren anhaltend hohe Wachstumsraten als Folge der Öffnungs- und Reformpolitik

Die Erfolgsstory der chinesischen Wirtschaftskraft lässt sich an den Wachstumsraten der letzten Jahre mit durchschnittlich 9.4 Prozent (1978 – 2004) gut nachvollziehen. Bei der Bekanntgabe der Zahlen für 2005 (9,8 Prozent Wachstumsrate GDP) kommt es aktuell sogar zu einer Neubewertung des Brutto-sozialproduktes des Vorjahres um zusätzlich 16.8 Prozent auf 15.99 Billionen RMB (1.93 Billionen US\$), da vornehmlich neu erhobene Daten des Dienstleistungssektors von 2004 von 2.3 Billionen RMB bis dahin nicht in die Rechnung mit eingegangen waren. Dieser nunmehr über ein Vierteljahrhundert andauernde wirtschaftliche Aufschwung Chinas wird im Allgemeinen als Resultat der so genannten „Reform- und Öffnungspolitik“ charakterisiert, welche verschiedene Akzentuierungen durchlaufen hat: Zu Beginn stand Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts ein Zusammenspiel aus genereller Wiederbelebung von Landwirtschaft, Betrieben und des Wirtschaftsverwaltungssystems. Durch die Öffnung für ausländisches Kapital

aber: gravierende regionale und soziale Disparitäten

sollte zudem langfristig die technologische Modernisierung der Industrie profitieren. Ziel war durchgängig die Anhebung des Lebensstandards für alle Teile der Bevölkerung. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung ist das Pro-Kopf-Einkommen mit 1,090 US-\$ (real; 2003) allerdings im weltweiten Vergleich immer noch unterhalb des Niveaus vieler Entwicklungsländer einzuordnen. Natürlich sind solche Durchschnittswerte genauer zu überprüfen. Durch die schiere Bevölkerungszahl relativiert sich die Aussagekraft solcher Daten schnell. Wichtiger ist die Bewertung der regionalen Disparitäten innerhalb des Landes: Nicht nur stellt China 22 Prozent der Weltbevölkerung; zwei Drittel davon leben in den Küsten- und Zentralregionen. Es vollzieht sich für die chinesische Gesellschaft in den letzten Jahren ein Wandel der Sozialstruktur durch das Entstehen einer vornehmlich städtischen Mittelschicht. Sie folgt dem angestrebten Konzept des „Kleinen Wohlstandes“ (xiao kang), einer deutlichen Steigerung des verfügbaren privaten Haushaltseinkommens, einhergehend mit der Übernahme westlicher Konsummuster und Lebensstile. Nicht nur als Gefälle zwischen Stadt und Land, sondern als Ausprägung insbesondere einer zunehmenden Schicht von Super-Reichen illustrieren Meldungen über inzwischen etwa 250,000(!) chinesische Dollar-Millionäre die wachsenden Einkommensunterschiede der chinesischen Bevölkerung. Doch das sind auf die Gesamtbevölkerung bezogen nur der kleinste Teil. Der Hauptanteil der Chinesen lebt mit geringem und geringstem Einkommen nicht in den prosperierenden städtischen Räumen: Obgleich nur zehn Prozent der Fläche Chinas landwirtschaftlich nutzbar ist,

sind nach wie vor bis zu 65 Prozent der Menschen direkt oder indirekt vom Agrarsektor abhängig. Problemfelder wie Landflucht und interne Migration stellen China dabei vor große Herausforderungen. Solchen Trends zur Verstärkung von regionalen Disparitäten innerhalb des Landes entgegen zu wirken, ist eines der formulierten Ziele des 11. Fünfjahresplanes. Wie in der Abbildung veranschaulicht, werden sechs Punkte als besonders relevant bewertet, um einen „harmonischen Gesellschaftsaufbau“ zu gewährleisten.

ländlichen Gebieten, die Produktivität der Landwirtschaft sowie die ländliche Kleinindustrie im Zusammenhang mit ländlicher Verstärkung gemeint. Ebenfalls aktuell bleibt der Themenkomplex Urbanisierung und die generelle regionale Koordination der chinesischen Volkswirtschaft. Zudem wird ein großer Fokus darauf gelegt, wie eine weitere positive Entwicklung in Übereinstimmung mit der Nutzung von Ressourcen einhergehen kann.

und: China-Boom verschlingt immense Ressourcen

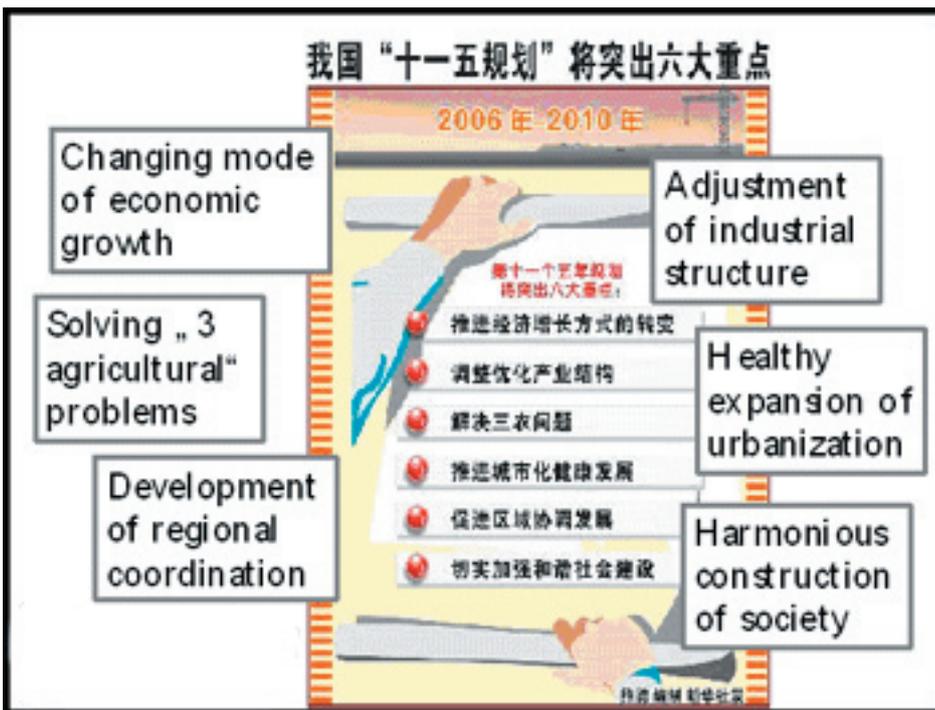


Abbildung: The 11th Five-Year-Plan: Most important points

Quelle: Eigene Zusammenstellung des Autors basierend auf <http://news.xinhuanet.com/misc/2005-10/07/content_3590217.htm> (Zugriff am 18. November 2005).

Angeknüpft wird an die Politik des Neunten und Zehnten Fünfjahresplans. Unter dem Stichwort der „Drei landwirtschaftlichen Probleme“ sind die Situation der Bauern, insbesondere die Erhöhung des Lebensstandards in

Auch im Bereich deren Verbrauches sind die Dimensionen immens: Die Relation zum weltweiten Energieverbrauch enthüllt die globale Bedeutsamkeit. Der Westen, insbesondere die USA und Europa, sind zwar nach wie

Input-Output-Relation
stimmt nicht

vor Hauptkonsumenten, allerdings bedingt Chinas wirtschaftliches Wachstum und die Ausweitung der Produktionskapazitäten, übrigenfalls unter großer Beteiligung der ausländischen Fertigungsstätten in China, gleichwohl eine stark wachsende Nachfrage unterschiedlichster Ressourcen. Für das Jahr 2004 beispielsweise, konsumierte China zwölf Prozent der Primärenergieressourcen, 15 Prozent an Süßwasser (Freshwater), 25 Prozent an Aluminiumoxiden, 28 Prozent Stahl (Rolled steel) sowie 50 Prozent an Zement. Angestrebt wird nun im 11. Fünfjahresplan ein so genanntes „Grünes Bruttosozialprodukt“, eine Hinwendung zu einem Konzept der nachhaltigen Entwicklung: neben einer angestrebten Verdopplung des Bruttosozialproduktes im Zeitraum von 2000 bis 2010 soll der Energieverbrauch pro Einheit des

Bruttosozialproduktes um 20 Prozent (gemessen am Niveau am Ende des Zehnten Fünfjahresplanes) reduziert werden. Chinas weltweiter Anteil am GDP lag im Jahr 2004 bei vier Prozent.

Chinas Integration in die Weltwirtschaft stand lange Zeit unter der Perspektive der Öffnung für ausländisches Kapital, dessen Steuerung und die Nutzbarmachung der daraus entstehenden Gewinne, sei es Kapital oder Know-how. In der Rückschau erscheint besonders die anfängliche Koordination ausländischen Engagements z.B. mit klar umrissenen Joint-Venture-Vorgaben und regional ausgewiesener Standorte - in den achtziger Jahren waren zunächst nur einige (fünf) ausgewählte Wirtschaftssonderzonen und 14 Küstenstädte für ausländische Investoren geöffnet

mit dem 11. Fünfjahres-
Plan wird ein „grünes“ BIP
angestrebt

BIP pro Kopf	Verdopplung des BIP pro Kopf von 2000-2010 durch strukturelle Reformen und Effizienzverbesserungen.
Energienutzungseffizienz	Reduzierung des Energieverbrauchs pro BIP-Einheit um 20 % ausgehend vom Niveau des 10. Fünfjahresplanes durch spürbare Verbesserung der Energienutzungseffizienz.
Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe	Hervorragende Betriebe unterstützen die auf dem globalen Markt relativ wettbewerbsfähig sind mit ihren eigenen Marken und geistigem Eigentum.
Reform und Marktöffnung	Der laufende Übergang zur Marktwirtschaft und Marktöffnungspolitik soll weiter propagiert werden. Ein annähernder Ausgleich in der Zahlungsbilanz wird angestrebt.
Sozialpolitik	Weiterverbreitung der neunjährigen Pflichtschulbildung. Beibehaltung der Zunahme an Beschäftigungsmöglichkeiten in städtischen Gebieten und Realisierung eines relativ stabilen Systems der sozialen Sicherheit, wobei der Anteil an Armut in der Bevölkerung weiter gesenkt wird.
Lebensqualität	Einkommenserhöhung und Verbesserung der Lebensqualität in allen Bereichen sowohl für die städtische wie für die ländliche Bevölkerung, Stabilisierung der Preise. Wesentliche Verbesserung hinsichtlich Unterkunft, Verkehr, Bildung, Kultur, Hygiene und Umwelt.
Demokratie und die Gesetzgebung	Anstreben neuer Entwicklung durch das Verfassen demokratischer Gesetze und Regelungen sowie durch den Aufbau einer moralischen und geistigen Kultur. Neue Schritte sollen unternommen werden hin zum Aufbau einer harmonischen Gesellschaft durch die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Arbeitsplatzsicherheit.

Tabelle: Wichtige Ziele des 11. Fünfjahresplanes

Quelle: Kwan, Chi Hung (2005) The 11th Five-Year Plan as a Steppingstone to Realizing an “All-Round Well-Off Society”, in: RIETI, 24 October 2005. Online unter: [HTTP: <http://www.rieti.go.jp/en/china/05102401.html>](http://www.rieti.go.jp/en/china/05102401.html) (Zugriff am 18. November 2005).

– im krassen Gegensatz zur heutigen Praxis. Mit dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) am 11. Dezember 2001 scheint China vermeintlich vorbehaltlos der sukzessiven Öffnung zu ausländischem Kapital, selbst in Schlüsselindustrien wie dem Bankensektor, zugestimmt zu haben. Da stellt sich natürlich die Frage, ob die gewollte globale Integration nicht zu dem Preis des Verlustes der Eigenständigkeit erkaufte wurde? Doch China hat die Trümpfe gegenwärtig in der Hand; mit dem anhaltenden Boom wird es befähigt, seine Wirtschaftskraft zu stabilisieren und auf verschiedensten Gebieten auszubauen: die Volksrepublik ist für ausländische Investoren die Top Adresse für Direktinvestitionen, rangiert auf Platz Eins (Luxemburg sei an dieser Stelle ausgenommen) mit allein über 155 Mrd. US\$ für 2004 (kontrahiert; realisiert wurden über 60 Mrd. US\$). In der Anziehung und somit im Umfang der Direktinvestitionen unterscheidet sich China folglich sehr von anderen Ländern; insbesondere im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern. In der Frage nach der generellen Abhängigkeit vom Ausland ist dies sicherlich ein Indikator, der nicht zu unterschätzen ist.

Auf der Makroebene erweitert die Volksrepublik ansonsten ihren globalen Handlungsspielraum: Chinas Währungsreserven liegen weltweit auf Platz Zwei hinter Japan. Sie verzeichneten im Jahr 2005 einen Anstieg um 34 Prozent und belaufen sich auf 819.9 Mrd. US\$, ein Rekordwert, der China befähigen würde, auf ein Schlag seine gesamten Auslandsschulden zu begleichen und zusätzlich für weitere zehn Monate seine Importe finanzieren zu können. Es wird angenommen, dass Chinas Währungsreserven die Japans im Laufe des Jahres 2006 sogar überholen werden. Mit der jahrelang ver-

weigerten und dann eher symbolisch zu sehenden Kursabwertung des chinesischen Yuan (RMB) im Juli 2005 gegenüber dem US-Dollar wurde zeitgleich die Struktur des von China gehaltenen Währungskorbes verändert, zugunsten höherer Anteile an Euro und Britischem Pfund. Schätzungen gehen davon aus, dass China momentan etwa drei Viertel seiner Währungsreserven in Dollar hält. Etwaige Pläne der State Administration for Foreign Exchange (Safe) zu weiterer Gewichtungsvlagerung zu Ungunsten des Dollar im Laufe der kommenden Monate haben seit ihrer inoffiziellen Zirkulation zu aufgeregten Beschwichtigungsformulierungen vor allem in der amerikanischen Wirtschaftspresse geführt. Deren Betonung liegt darauf, dass solche Maßnahmen für die US-Wirtschaft bestenfalls marginale Auswirkungen hätten, eine Gefahr eher zu erwarten sei, wenn – was hoffentlich rein hypothetische Szenarien seien – andere Länder dem Beispiel Chinas folgen würden. Interessanterweise diskutieren chinesische Außenwirtschaftsexperten und -wissenschaftler schon länger ausdrücklich die Problematik der Währungsreserven im Zusammenhang mit der Höhe der Direktinvestitionen und dem Handelsbilanzüberschuss gegenüber den USA. Eine ausgeglichene Zahlungsbilanz ist aktuelles Ziel der Reform- und Öffnungspolitik. Im Jahr 2005 registrierte Chinas Außenhandelsvolumen insgesamt einen Anstieg von 23.2 Prozent zum Vorjahr und erreichte den Wert von 1,400 Mrd. US\$. Die Exporte stiegen um 28.4 Prozent auf 762 Mrd. US\$, die Importe werden mit 660.12 Mrd. US\$ beziffert.

Auf der Mikroebene erfolgt die Ausrichtung zur Förderung von wettbewerbsfähigen Unternehmen und zur Schaffung von „Global Players of Chinese Origin“. Diese sind dazu

2001 WTO-Beitritt und schrittweise Öffnung für internationales Kapital

hohe Währungsreserven.....

Spannungsverhältnis zwischen weltwirtschaftlicher Integration und ökonomischer Eigenständigkeit

Größte Herausforderung bleibt die Sicherung der Lebensbedingungen aller Chinesen...

aufgerufen, eigene Marken zu etablieren und eine Vorreiterrolle speziell in der IT- und Konsumgüterindustrie zu spielen. Als prominente Unternehmen sind Lenovo/Legend, Haier, oder TCL anzuführen. Von in China tätigen ausländischen Unternehmen wurde diese neue Konkurrenz schon in den letzten Jahren kritisch beobachtet, ins (westliche) Bewusstsein ist diese Entwicklung jedoch verstärkt 2004-2005 geraten, als beispielsweise Lenovo die PC-Sparte von IBM aufkaufte oder bei dem viel diskutierten (am politischen Widerstand seitens des US-Kongresses gescheiterten) Übernahmeangebot für Unocal durch die chinesische CNOOC. Strategisch sind all diese Entwicklungen als Anknüpfung an die Politik der letzten zehn Jahre auf dem Gebiet der Industriestrukturanpassung zu sehen. Betriebsintern meint dies eine Bezugnahme auf die Umstrukturierung der Staatsbetriebe; industriebezogen einen Ausbau des Dienstleistungssektors, sowie die Entwicklung von marktfähigen Produkten in den bereits erwähnten Bereichen von Informations- und Kommunikationstechnologien oder High-Tech-Konsumgütern. Profunde Änderungen sind zudem durch neue/veränderte Formen von Eigentumsstrukturen (z.B. als Privatunternehmen oder bis hin zu WFOE - Wholly Foreign Owned Enterprises) zu erwarten. Betroffen sind selbst bislang geschützte Branchen wie der Bankensektor, in welchem die WTO-Vereinbarungen ausländisches Kapital sukzessive zulassen werden.

China versucht parallel, die Investitionsströme für sich regional profitabel zu lenken, um dem regionalen Ungleichgewicht zwischen den Küsten-/Zentralgebieten und den industriell weniger erschlossenen Randgebieten entgegenzuwirken. Betroffen sind vornehmlich der (Nord-)Westen und von

der Umstrukturierung der Staatsbetriebe betroffenen Industriestandorte in Nord-Ost-China. Es wird versucht, als Teil der so genannten „Go-West-Initiative“, ausländische Investitionen präferiert in diese Regionen zu leiten. Ein weiterer Trend ist die Förderung des Aufbaus von Forschungs- und Entwicklungszentren, welche den Unternehmen zur Seite gestellt werden.

Eingangs stellte sich die Frage nach der zu erwartenden programmatischen Ausrichtung der VR China in den kommenden fünf Jahren. Wie die untersuchten Daten zeigen, ist die chinesische Entwicklungsstrategie vornehmlich als eine Rekapitalisierungsstrategie zu beurteilen. Jenseits aller angeführter Indikatoren zur wachsenden Wirtschaftskraft bleibt dabei das Wechselspiel zwischen dem strukturellen Charakter dieser Integration in die Weltwirtschaft und einem Bewahren der langfristigen wirtschaftlichen Eigenständigkeit der lokalen Akteure (z.B. bei volkswirtschaftlichen Schlüsselbereichen wie dem Bankensektor) von zentraler Bedeutung. In der Formulierung des 11. Fünfjahresplanes mit seinen explizit programmatischen Formulierungen fällt auf, dass auf eine Fixierung auf Planziffern verzichtet wurde. Herausgekommen ist ein Mix aus nachhaltiger Entwicklung und technologischer Modernisierung mit starker Betonung, dass sämtliche großdimensionalen Probleme Auswirkungen, sowohl für die innerchinesische Entwicklung haben, als auch im globalen Zusammenhang zu begreifen sind. Die ausgleichende Steuerung der Anpassung und Sicherung der Lebensbedingungen der chinesischen Bevölkerung ist und bleibt die eigentliche größte Herausforderung Chinas.

Simona Thomas

Literatur:

- Kwan, Chi Hung (2005): "The 11th Five-Year Plan as a Steppingstone to Realizing an 'All-Round Well-Off Society'," in RIETI, 24 October 2005. Online. Available HTTP: <<http://www.rieti.go.jp/en/china/05102401.html>> (Zugriff am 18. November 2005).
- Lam, Willy (2005): "China's 11th Five-Year Plan: A roadmap for China's 'harmonious society?'," in Asiamedia, 25 October 2005, Online. Available HTTP: <<http://www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=32371>> (Zugriff am 18. November 2005).
- People's Daily (9 December 2004): "New concept embedded in China's next five-year vision," in People's Daily Online, 9 December 2004. Online. Available HTTP: <http://english.peopledaily.com.cn/200412/09/print20041209_166775.html> (Zugriff am 23. November 2005).
- People's Daily (28 September 2005): "10 Key words depicting China in '10th Five-Year-Period,'" in People's Daily Online, 28 September 2005. Online. Available HTTP: <http://english.peopledaily.com.cn/200509/28/print20050928_211432.html> (aZugriff am 23. November 2005).
- People's Daily (10 October 2005): "China's development mode to change in '11th Five-Year-Plan' period," in China Center for Economic Research (CCER) at Peking University, 10 October 2005. Online. Available HTTP: <<http://www.ccer.pku.edu.cn/en/Read/News.asp?NewsID=5447>> (Zugriff am 18. November 2005).
- People's Daily (10 November 2005): "New thoughts, ideas and moves of '11th Five-Year-Plan' viewed from 11 key words (1)," in People's Daily Online, 10 November 2005. Online. Available HTTP: <http://english.peopledaily.com.cn/200511/10/print20051110_220375.html> (Zugriff am 18. November 2005).
- Wirtschaftswoche (2005): Sonderheft China: Partner oder Rivale?, Sonderausgabe Wirtschaftswoche, Nr.1, 27 Oktober 2005.
- US-China Business Council (2005): "Foreign Investment in China," in US-China Business Council, 14 March 2005, Online. Available HTTP: <<http://www.uschina.org/statistics/2005foreigninvestment.html>> (Zugriff am 29. November 2005).
- Xinhua News Agency (2 January 2006): "China's GDP Up 9.8% in 2005: Vice Minister," in China Internet Information Center, 2 January 2006. Online. Available HTTP: <<http://www.china.org.cn/English/2006/Jan/153953.htm>> (Zugriff am 17. Februar 2006).
- Xinhua News Agency (16 January 2006): "Rapid growth of forex reserves tests China's ability to handle wealth," in China View. Online. Available HTTP: <http://news.xinhuanet.com/English/2006-01/16/content_4059153.htm> (Zugriff am 17. Februar 2006).

1.7 Dokumentiert: Resolution afrikanischer GewerkschafterInnen, beschlossen beim 11. jährlichen regionalen Labour Symposium “More Trade - Less Jobs” (Windhoek, Namibia, 6.-7. Dezember 2005)

Wir, die VertreterInnen der Gewerkschaftsvereinigung des Südlichen Afrika (aus Angola, Botswana, Lesotho, Mauritius, Mosambik, Namibia, Südafrika, Swaziland, Tansania, Sambia, und Simbabwe) unter der Schirmherrschaft des Gewerkschafts-Koordinierungsrates des Südlichen Afrikas (SATUCC), zusammen mit VertreterInnen von ICFTU-AFRO, ITGLWF-Africa, UNI-Africa, IUF-Africa und SEATINI;

In Sorge über das Ausmaß der Armut, der Erwerbslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung auf dem afrikanischen Kontinent; dem Mangel an Zugang zu Bildung und Ausbildung, dem Mangel an Zugang zu Gesundheit;

In Sorge über Krankheitsanfälligkeiten, insbesondere HIV/AIDS, Tuberkulose, Malaria und andere ansteckende Krankheiten; lang anhaltende Konflikte in einigen Staaten; die Gefahr, die Millennium- Entwicklungsziele (MDGs) nicht zu erreichen; der Mangel an sozialer Sicherheit, der besonders Frauen, Jugendliche, Personen mit Behinderungen, Alte und Kinder trifft, und der schlechte Arbeitsschutz und der Mangel an Sicherheitsbestimmungen für die Mehrheit von Arbeitenden insbesondere in der informellen Ökonomie;

Ebenfalls in Sorge, dass massive Erwerbslosigkeit aufgrund der Wirtschaftsliberalisierung, Sparmaßnahmen bewirkt worden ist, und dass Betriebsschließungen in mehreren Staaten zu extremen Abhängigkeitsverhältnissen geführt haben;

Und dass die Gewerkschaftsbewegung angegriffen wird von Regierungen, multinationalen Konzernen, und von Institutionen die eine neoliberale Politik fördern, was zur Informalisierung der Ökonomien und abnehmenden Mitgliedschaftszahlen von Gewerkschaften führt;

Des Weiteren besorgt über die unregulierte Globalisierung, die zu zunehmenden Ungleichheiten führt, zur Erosion der Rechte von Arbeitenden, beschäftigungsloses Wachstum, steigende Zahlen von “Working Poor” insbesondere in der informellen Ökonomie, Privatisierungen, Einschränkung der Rolle des Staates, Währungsabwertungen; Streichung von Subventionen, Kostenteilung im Gesundheits- und Bildungswesen; Deregulierung von Arbeitsmärkten zur Folge hat;

Wohl wissend, dass die gegenwärtige Phase der Globalisierung gegen die Arbeitenden und die Armen gerichtet ist, insbesondere gegen diejenigen im Südlichen Afrika;

Ebenfalls wohl wissend, dass das gegenwärtige Handelsregime die ärmsten Entwicklungsländer, insbesondere diejenigen im Südlichen Afrika benachteiligt, und dass Wirtschaftsliberalisierung nicht von breit geteiltem Wirtschaftswachstum und sozialer Entwicklung begleitet worden ist;

Bestärken wir unsere Verpflichtung zur Erklärung von Philadelphia, insbesondere:

- i) Arbeit ist keine Ware; ii) Meinungs- und Versammlungsfreiheit ist für dauerhaften Fortschritt unabdinglich; iii)

Armut an irgendeinem Ort bildet eine Gefahr für den Wohlstand überall; iv) der Krieg gegen Gier muss in jedem Land mit unverminderter Energie fortgesetzt werden;

Unterstützen wir die Empfehlungen des Berichts der "Weltkommission zur sozialen Dimension der Globalisierung" (World Commission on the Social Dimension of Globalization): "A Fair Globalization: Creating Opportunities for All" sowie die "Decent Work Agenda" (menschenwürdige Arbeit) der ILO und deren Rolle bei der Armutsbeseitigung und für die Weltwirtschaft durch die vier strategischen Ziele - Grundrechte und Arbeitsrechte; Beschäftigung; soziale Sicherheit; und sozialer Dialog;

Bestätigen unser Engagement in der Verfolgung der Grundsätze und Ziele der Afrikanischen Charta für Menschenrechte und Bevölkerungsrechte;

Im Bewusstsein der Tatsache, dass gewerkschaftliche Aktivitäten nicht nur sich auf die Beschäftigten in den Betrieben, Institutionen und Sektoren beschränken sollte, sondern auch die Verbesserung der Situation der Arbeitenden des informellen Sektors, der Erwerbslosen, armen MigrantInnen, Frauen, Jugendlichen, der Menschen mit Behinderungen, älteren Leute ohne soziale Sicherheit, den Ausgeschlossenen im Allgemeinen;

Nehmen mit Sorge **zur Kenntnis**, dass zunehmende Handelsliberalisierung einschließlich vergrößerter Exporte in mehreren Staaten zu Nahrungsmittelunsicherheit, Deindustrialisierung, fallender Beschäftigungsrate und geringen Exporterlösen führt;

Nehmen ebenfalls mit Sorge **zur Kenntnis**, dass der bevorzugte Han-

delszugang für afrikanische Entwicklungsländer durch die WTO-Abkommen zu Landwirtschaft und NAMA (Marktzugang nichtlandwirtschaftlicher Güter) bedroht wird;

Nehmen des Weiteren zur Kenntnis, dass sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern, die Flexibilisierung von Beschäftigung, und der Druck auf Löhne in mehreren Staaten infolge u.a. der Laxheit in der Umsetzung von internationalen Arbeitsnormen und staatlichen Rechtsvorschriften zunimmt;

Nehmen ebenfalls zur Kenntnis, dass mehrere Staaten Exportindustrialisierung aufgebaut haben in denen schlechte Arbeitsbedingungen - Niedriglohn, lange Arbeitsstunden, Verwehren des Rechts von Arbeitenden auf Gewerkschaftsfreiheit und Tarifverhandlungen, Zwangsüberstunden - überwiegen;

Nehmen des Weiteren mit Sorge **zur Kenntnis**, dass die NAMA-Verhandlungen das Potential dazu haben i) negative Auswirkungen auf die Produktion und Beschäftigung in mehreren nichtlandwirtschaftlichen Sektoren haben; ii) zu Stellenabbau führen; iii) den Handlungsspielraum von Regierungen schmälern; iv) die Regierungseinnahmen aus Zöllen senken; und v) die Erosion der Vorzugsbehandlung erhöhen;

Im Bewusstsein, dass eine arme Person gewöhnlich nur ihr physisches und intellektuelles Vermögen bieten kann, und folglich sind Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit der beste Weg, Armut zu bekämpfen;

Ebenfalls im Bewusstsein, dass Afrikas Fähigkeit, Armut, Arbeitslosigkeit und Ungleichheiten zu bekämpfen, durch die unfairen und ungerechten Handelsmuster untergraben wird;

Schockiert über bestimmte WTO-Regeln, die Bedrohungen für den Öffentlichen Dienst darstellen durch das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), erneuert die Forderung dass die lebenswichtige öffentliche Daseinsvorsorge, insbesondere Ausbildung, Gesundheit, Wasser, öffentlicher Verkehr und andere wesentliche öffentliche Dienste - von Verhandlungen zur Handelsliberalisierung unter der Schirmherrschaft der WTO ausgenommen sein müssen, Regierungen müssen das Recht auf Regulierung und Schutz im öffentlichen Interesse behalten;

Besonders erstaunt durch die Tatsache dass lebensrettende Medikamente (gegen Krankheiten wie HIV/AIDS, TB und Malaria) nicht den Armen zur Verfügung stehen wegen des Verhaltens der entwickelten Länder auf die Notwendigkeit "geistige Eigentumsrechte" zu schützen in der Umsetzung des TRIPS-Abkommens;

Beschließen hiermit wie folgt:

1) Afrikanische Staaten sollten Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit ins Zentrum ihrer Handels- und Entwicklungspolitik stellen;

2) Die WTO-Konferenz von Hongkong sollte sich nochmals der unerfüllten Versprechen der Doha- Entwicklungsrunde annehmen die Bestimmungen zur Entwicklungspolitik und der Schaffung menschenwürdiger Arbeit für alle enthält;

3) Die Aufforderung an unsere Regierungen, einen Wettbewerb nach unten zu vermeiden, durch den sie dazu gezwungen werden, gegeneinander zu konkurrieren, was folglich zur Senkung von Arbeitsstandards führt um mehr Auslandsinvestitionen anzuzie-

hen;

4) Die Aufforderung an unsere Regierungen innerhalb des SADC Rahmens, sich mit Gewerkschaften zu beraten und Gewerkschaften in die Handelsverhandlungen einzubeziehen und insbesondere bei den Delegationen zur bevorstehenden WTO- Ministerkonferenz in Hongkong einzubeziehen;

5) Entwicklungsländer sollten nicht dazu gezwungen werden ihre Zölle auf ein bestimmtes Niveau festzulegen oder zu senken (unter NAMA). Auf diese Weise könnten unsere Länder im Stande sein, den Handlungsspielraum für Industriepolitik zur Entwicklung zu nutzen und würden nicht Handelseinnahmen aus den Zöllen verlieren;

6) Hinsichtlich von Mode IV (temporäre Grenzüberschreitung natürlicher Personen), reguläre Migration zu unterstützen, die Rechte von MigrantInnen einzubauen und die vollständige Integration zu ermutigen und alle Formen der Diskriminierung zu verhindern;

7) Zur Landwirtschaft fordern wir die Industrieländer auf, alle Formen von Zöllen und nichttarifären Handelschranken für Produkte aus dem Süden zu beseitigen, und dass das Abkommen zur Landwirtschaft (AoA) den Respekt der landwirtschaftlichen Arbeitenden gewährleisten sollte, und Nahrungsmittelsicherheit für alle erhöhen sollte;

8) Zu Dienstleistungen, um die lebenswichtige öffentliche Daseinsvorsorge vor weiterer Liberalisierung und Privatisierung zu schützen, sollten öffentliche Dienstleistungen von weiteren Verhandlungen in Hongkong und darüber hinaus ausgenommen werden;

9) Wir fordern die 6. Ministerkonferenz der WTO dazu auf, eine gemeinsame Konferenz der Arbeitsministerien und der Handelsministerien, mit der vollen Teilnahme der Gewerkschaften, Arbeitgeber und des ILO vorzuschlagen;

10) Wir verlangen mehr Transparenz und Demokratie bei den internationalen Handelsabkommen, einschließlich der Entscheidungsprozesse in der WTO und die Zugänglichkeit der WTO für Gewerkschaften und VertreterInnen anderer demokratischer Organisationen.

Schließlich möchten wir uns bei der FES, bei SATUCC und LaRRI für die finanzielle und technische Unterstützung des Symposiums bedanken.

Angenommen in Windhoek (Namibia) an diesem 7. Tag des Dezembers 2005.

II Finanzmärkte: Risiken von Liberalisierung und Privatisierung

2.1 Die Konsolidierung des globalen Bankwesens

Abschaffung von Finanzmarktregulierungen, Privatisierung als Voraussetzung für Mitgliedschaft in WTO, NAFTA, EU und OECD

Intensivierung der M&A, Folge: Konzentrationen

in Mittel- und Osteuropa befinden sich teilweise bis zu 100% der Bankaktiva im Besitz westeuropäischer Banken

Das globale Bankwesen hat seit den 90er Jahren einen rapiden Konsolidierungs- und Restrukturierungsprozess durchlaufen. Fusionen und Übernahmen (im Folgenden engl. M&A), Privatisierungen staatlicher Banken, die Beseitigung von Eintrittsbeschränkungen ausländischer Banken sowie die Deregulierung des Bankwesens sind Teile dieses Prozesses. Regulierende Maßnahmen wie Zinsobergrenzen und Kreditüberwachungen wurden abgeschafft, um den Finanzmarkt Wettbewerb zu verstärken. Abgesehen von inländischen Zwängen das Bankenwesen zu liberalisieren, haben verschiedene regionale und internationale Übereinkünfte die marktgesteuerte Konsolidierung des globalen Bankenwesens zusätzlich vorangetrieben. So ist zum Beispiel die Beseitigung der Eintrittsbeschränkungen für ausländische Banken sowohl gemeinsamer Bestandteil der WTO und der NAFTA, als auch Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in der EU und der OECD. Darüber hinaus haben zahlreiche Banken Krisen während der 90er Jahre diesen Prozess beschleunigt. In Mittel- und Osteuropa (im Folgenden CEE), sowie Lateinamerika ist die rapide Transformation des nationalen Bankwesens größtenteils auf die Privatisierung der staatlichen Banken zurückzuführen. Den Befürwortern der Finanzliberalisierung zu Folge führt eine vermehrte Konsolidierung und erhöhter Wettbewerb im Bankgewerbe zu Effizienzsteigerungen der inländischen Banken, was sich in größeren Zugriffen auf Kredite ausdrückt. Die marktorientierte Festigung des globalen Bankwesens bringt eine Vielzahl von wichtigen politischen Sachverhalten hervor, von denen einige im Folgenden diskutiert werden sollen.

Im Zuge der stetigen Lockerung von Zugangsbeschränkungen für ausländische Banken in vielen Entwicklungsländern, ist eine Intensivierung der grenzübergreifenden Fusions- und Übernahmemanie im globalen Bankwesen zu beobachten. In der unerbittlichen Konkurrenzsituation, geschaffen durch M&A, schlucken sich die großen Banken gegenseitig mit dem Ziel das globale Bankengewerbe zu dominieren. Dank der M&A wurde die Citigroup zur größten Bank weltweit, mit einem Vermögen von 1.09 Billionen \$ im Jahr 2002. Trotz immenser Verluste in den zurückliegenden Jahren, konnten sich japanische Banken auf ihre internationale Top Positionen, welche sie bereits in den 80er Jahren inne hatten, zurückkatapultieren; vor allem auf Grund der M&A. Die Mizuho Group of Japan (eine holding company, die aus der Fusion der drei großen Banken Fuji, Dai-Ichi Kangyo und Industrial Bank of Japan entstand) belegte 2002 im weltweiten Vergleich mit einem Vermögen von 1.08 Billionen US\$ Rang 2.

Die Bewilligung, ausländische Banken Anteile im inländischen Bankenmarkt erwerben zu lassen, hat besonders in der CEE Region dramatische Auswirkungen gehabt, da hier das Gros der heimischen Banken bereits zu Tochtergesellschaften der großen ausländischen Banken geworden sind, bzw. sich auf dem Weg dahin befinden. Als Folge massiver Privatisierungsprogramme in diesen Ländern, haben ausländische Banken sehr schnell die Kontrolle über das inländische Bankwesen übernommen. In den 9 Staaten des CEE hat sich der Vermögensanteil des ausländischen Bankenbesitzes im Zeitraum von 1997 bis 2001 von 20%

auf 60% gesteigert. In den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen haben ausländische Banken (vornehmlich skandinavische) den Binnenmarkt des Bankwesens in sehr kurzer Zeit übernommen. In Estland z.B. haben ausländische Banken ihren Marktanteil von 2,3% im Jahre 1997 auf über 97% im Jahre 2000 ausgebaut. Die drei größten Banken Estlands – Hansapank, Uhipank und Optiva – sind allesamt in ausländischem Besitz. In Lettland, Polen und der Slowakischen Republik, zeichnen sich ausländische Banken für mehr als 65% des gesamten Marktanteils verantwortlich (vgl. Tabelle 1.1). Aus Vermögensperspektive kann man des Weiteren feststellen, dass mehr als 90% des Bankensektors der tschechischen Republik von ausländischen Banken kontrolliert wird. Von insgesamt 41 Banken in Rumänien befinden sich 31 mehrheitlich oder komplett in ausländischem Besitz.¹

le Bank (HSBC), beträgt der absolute ausländische Besitz im mexikanischen Bankenwesen annähernd 90%, gemessen am totalen Bankvermögen. Wenn man bedenkt, dass ausländische Banken noch 1990 überhaupt nicht auf dem mexikanischen Markt vertreten waren, wird deutlich, wie rapide die Übernahme des mexikanischen Bankenwesens in nur wenigen Jahren vollzogen wurde; besonders nach der Währungskrise 1994. In Brasilien wurden Ende 2001 70 der insgesamt 181 Bankinstitutionen von ausländischen Banken kontrolliert. Und auch in Peru, Venezuela und Chile haben ausländische Banken umfangreiche Gewinne im inländischen Bankenmarkt erzielt.

In Asien setzte die schnelle Konsolidierung des Bankenwesens während der Nachwirkungen der südostasiatischen Finanzkrise ein. In mehreren krisengebeutelten Ökonomien Asiens konnte es

auch in Asien, nach der Krise: massiver Präsenzzuwachs ausländischer Banken

Tabelle 1.1: Marktanteile ausländischer Banken* in CEE Ländern (in Prozent)

Land	1996	1997	1998	1999	2000
Estland	2,6	2,3	90,2	89,8	97,4
Lettland	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	69,8
Polen	16,0	18,6	27,9	65,5	65,7
Slowakei	13,6	26,0	25,9	31,1	65,4
Ungarn	58,0	55,4	59,4	53,9	61,9
Litauen	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	59,9

*Banken die mit mindestens zu 50% in ausländischem Besitz sind

k.A.= keine Angaben

Quelle: Bank Austria Kreditanstalt, Wirtschaftsabteilung

In Lateinamerika sind ähnliche Trends zu beobachten. So sind z.B. die drei führenden Banken Mexikos (Bancomer, Serfin und Banamex) durch Fusionen und Übernahmen komplett in ausländische Hand geraten. Durch den Kauf von Bital durch die transnationa-

durch Fusionen bewerkstelligt werden, die Banken finanziell überlebensfähig und in einer entsprechenden Größe zu konsolidieren, so dass sie mit ausländischen Banken auf dem heimischen Markt konkurrieren konnten. In Malaysia zum Beispiel wurde mit Dana-

In Lateinamerika ähnliche Verhältnisse: Global Player kontrollieren den Bankenmarkt

¹ Colin Jones (2001): „Foreign Banks Move In“, The Banker, September 2001, S. 130

damol eine spezielle Institution ins Leben gerufen, welche die Verfestigung des Bankengewerbes erleichtern sollte. Indem man die Banken dazu drängte freiwillig zu fusionieren, wurden 1999 aus 54 Finanzinstitutionen die 10 „Anker“-Banken Malaysias. In Südkorea, Thailand und Indonesien fanden ähnliche Fusionen statt, nachdem große Beträge an Staatsgeldern in das Bankensystem geflossen sind. Eine andere wichtige Konsequenz der Finanzkrise in Südostasien waren bedeutende, regionale Verschiebungen des Bankenbesitzes. In nahezu jedem von der Krise betroffenen Landes Asiens wurde eine Anzahl an Banken verstaatlicht (und nachträglich in privaten Besitz zurückgeführt), sowie Beschränkungen für den Besitz an inländischen Marktanteilen für ausländische Banken abgebaut. In Indonesien, Südkorea und Thailand wurde die Kapitalbeteiligung in örtlichen Banken auf 100% gesteigert. Daraus resultiert ein dramatischer Zuwachs in der Präsenz ausländischer Banken in diesen Ländern seit Mitte der 90er.

Aufgrund der rapiden Konsolidierungen ist die Gesamtzahl der Banken weltweit signifikant gesunken. Im Falle der USA haben M&A Aktivitäten ihren Höhepunkt erreicht, als bundesstaatliche Regulierungen des Bankwesens aufgehoben wurden. Mit dem Ergebnis, dass die Gesamtzahl der Banken von einst 18000 auf weniger als 8000 drastisch abnahm. In Estland sank die Zahl der Banken von 42 im Jahre 1992 auf insgesamt 7 im Jahre 2002. Eine der negativen Folgen von M&A Aktivitäten im Bankensektor sind massenhafte Entlassungen der Belegschaften. Durchschnittlich wurden die Belegschaften in Folge von M&As um

10 bis 20% dezimiert. Allein in Europa führten die Fusions- und Übernahmevereinbarungen in den 90er Jahren zur Streichung von 300000 Arbeitsplätzen im Finanzsektor. Die andere Konsequenz ist die heftige Zunahme der Top Banken im Marktanteil. Nach Aussagen der Zeitschrift „The Banker“ betrug das Vermögen der weltweit führenden 25 Banken im Jahre 2001, mit 14.6 Billionen US\$ 37 Prozent des Gesamtvermögens, der insgesamt 1000 Anteilseigner, im Wert von 39 Billionen US\$.² Auch in den CEE Staaten ist der Marktanteil der Top Banken angewachsen. In Estland und Litauen machen die 5 Top Banken mehr als 90% der totalen Bankenanlagen aus. In der Tschechischen Republik und der Slowakei sind es 60%, während die Quote in Polen und Ungarn immerhin noch bei über 50% liegt.

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass transnationale Banken trotz ihrer immensen Bankanlagen in der CEE und anderen Regionen nicht zu wirklich „globalen“ Banken geworden sind. Die geographische Verteilung der Top 1000 Banken ist während der jüngsten Jahre stabil geblieben. Die Triade – EU, Japan und die USA – stellt fast 60% der Top Banken weltweit³. Betrachtet man die Vermögensrate, so zählen 78% der 1000 führenden Banken zur Triade. Darüber hinaus ist das Gros der Top Banken in ihrem Inlandsmarkt ansässig.⁴ Sogar die Citigroup, mit Filialen in über 100 Ländern oft als wahrhaftig globale Bank bezeichnet, hält den Großteil seiner Anlagen in den USA. Mit einem Vermögensanteil außerhalb der USA von lediglich 34% ist die Citigroup genau genommen eine nationale Bank der USA.

Globale Folgen der Konsolidierung: Konzentration: Gesamtzahl der Banken nimmt ab, Marktanteil vergrößert sich...

...dennoch können transnationale Banken nicht wirklich als global tätige Banken angesehen werden

² Stephan Timewell (2002): „Top 1000 World Banks“, The Banker, July 2002, S. 172

³ ebenda, S. 203

Das marktgesteuerte Global Banking versus Entwicklungsimperative

Die rapide, marktgesteuerte Konsolidierung im globalen Bankwesen ist von großer Bedeutung für die Kreditallokation, welche sich wiederum auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Ausufernder Wettbewerb im heimischen Finanzsektor als Folge hinzu drängender ausländischer Banken könnten das Risiko weiter erhöhen. Die Furcht dass steigende Konkurrenz mit einem Verfall des Verkaufswertes einhergeht, treibt Banken und Finanzinstitutionen naturgemäß dazu, mehr Geld für riskantere Projekte zu verleihen. Der harte Konkurrenzkampf im Bankensektor hat bei den Banken zu einer stetigen Umschichtung, hin zu spekulativen und riskanten Aktivitäten (z.B. Devisenspekulationen) geführt, um höhere Profite zu erzielen. Eine Studie von Andrew Shang von der Weltbank ergab, dass der steigende Wettbewerb zu Fällen von Bankversagen in Chile, Argentinien, Spanien und Kenia geführt hat.⁵

In einem liberalisierten Finanzsystem kann das Fehlverhalten einer großen Bank zum Kollaps anderer Banken führen - welche andernfalls grundsätzlich überlebensfähig wären - was sich letztendlich zu einem systemischen Risiko ausbreiten könnte. Das Risiko ist im Bankengewerbe größer als in anderen Märkten, vor allem wegen des Interbanken Zahlungs- und Ausgleichsystems. Internationale Banken sind darauf bedacht die Beträge für grenzüberschreitende Erfüllungsrisi-

ken zu vergrößern, da die Abrechnung der Transaktionen in verschiedenen Zeitzonen stattfinden. Da zwei nationale Zahlungssysteme (z.B. Japan und Schweiz) nie zur selben Zeit geöffnet sind, entsteht die Gefahr, dass die eine Seite ihren Teil der Transaktion vollzogen hat, während die andere Seite zeitgleich Bankrott geht und somit ihren Vertragsverpflichtungen nicht nachkommen kann. Diese Risikoform wird allgemein als „Herstatt Risiko“ bezeichnet. Die Bundesbank schloss im Juni 1974 die Herstatt Bank nach den üblichen Öffnungszeiten, weil diese zuvor heftige Devisenverluste erlitten hatte. Dadurch verzeichneten einige Banken, die während der Geschäftszeiten Deutsche Mark an die Herstatt Banken transferierten, große Verluste, weil der Zeitpunkt der Schließung - angesichts des Zeitunterschiedes zwischen USA und BRD - einer Rückzahlung in Dollar zuvorkam. Berechnungen zufolge beziffern sich die Verluste auf den globalen Devisenmärkten aufgrund der Abrechnungssysteme auf 300 Millionen Dollar im Jahr.

Ferner führt der Eintritt ausländischer Banken in den Binnenmarkt nicht gezwungenermaßen zu verbessertem Kreditzugang. Analysen in verschiedenen Ländern ergaben, dass der Betrag an Realkrediten als Folge steigender Präsenz ausländischer Banken tatsächlich sank. Basierend auf einer Studie über die ersten Übergangswirtschaften Polen und Ungarn, konstatiert Christian Weller einen kausalen Zusammenhang zwischen gesteigertem internationalen Wettbewerb und sinkendem Realkredit.⁶ Weller fand heraus, dass während

„marktgesteuerte“ Konsolidierung hat Auswirkungen auf Kreditallokation

in einem liberalisierten Finanzsystem – aufgrund von De-Segmentierung kann das Fehlverhalten einzelner Player unvorhersehbare Wirkungsketten nach sich ziehen ... man spricht von „systemischem Risiko“

kausaler Zusammenhang zwischen steigendem Wettbewerb und sinkendem Realkredit

⁴ ebenda., S. 200

⁵ Andrew Sheng (1996), Bank Restructuring: Lessons from the 1980s, Worldbank, Washington, 1996

⁶ Christian Weller (1999), The Connection Between More Multinational Banks and Less Real Credit in Transition Economies

Liberalisierung kann Investitionen, Wachstum und Entwicklung negativ beeinflussen

der Zutritt ausländischer Banken bringt Wettbewerbsnachteile für heim. Finanzdienstleister, was wiederum Einfluss auf deren Möglichkeiten, Kredite zu vergeben hat

Beispiel Indien: in den 70ern Transformation vom Klassenbankwesen ins Massenbankwesen....

....beträchtliche Investitionen im Agrarsektor, Klein- und mittelständischen Unternehmen

die Anzahl finanzieller Zwischenhändler in beiden Volkswirtschaften zunahm (speziell solche in ausländischem Besitz), gleichzeitig die Beträge der Realdarlehn sank.⁷ Die Flaute im Gesamtkredit war in Ungarn besonders ausgeprägt. Während die Realdarlehen in Polen zwischen 1990 und 1995 um 5,7% sanken, und in Ungarn zwischen 1989 und 1994 um 47,5% einbrachen, stieg die Anzahl der multinationalen Banken in den gleichen Zeiträumen von 0 auf 14 in Polen und von 9 auf 22 in Ungarn.⁸ Jene Ökonomien erlitten in diesem Zeitraum wesentliche Einbußen in ihren Wachstumsraten.

Während der Zutritt ausländischer Banken gemeinhin als vorteilhaft betrachtet wird, da sie einen besseren Qualitätsservice sowie ausgeklügeltere Produkte anbieten, und darüber hinaus „tief in die Tasche“ greifen können um mögliche Verluste abzufedern, wird oft vernachlässigt, dass sie heimischen Banken, deren Langzeitinteressen eng mit der regionalen Wirtschaft verknüpft sind, Wettbewerbsnachteile bringen. Anhand einiger Beispiele konnte belegt werden, dass der rasante Eintritt ausländischer Banken die Entwicklung des lokalen Bankensektors abwürgen kann, wie z.B. in Australien 1980 zu beobachten war. Wenn Klein- und Mittelständische Unternehmen (im Folgenden SMEs) vernachlässigt werden, können ausländische Banken ökonomische Wachstumsaussichten gefährden. Zieht man jüngste Erfahrungen in Betracht, haben ausländische Banken die Tendenz den Bedürfnissen von transnationalen Unternehmen und ausgewählten Unternehmen im Gastland, also weniger risikobehafteten Segmenten, ihre Dienste anzubieten. Konsequenterweise werden den heimischen

Banken die weniger kreditwürdigen Segmente des Bankgewerbes überlassen, wie z.B. Bauern, Klein- und Mittelständische Unternehmen und Händlern. Die Auswirkungen für die Realwirtschaft können desaströs sein, nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern auch für die industrialisierten Länder wie die USA, Deutschland und Japan, wo Klein- und Mittelständische Betriebe den Rückhalt des produzierenden- und Dienstleistungsgewerbes bilden.

Da Bankdarlehen einen grundlegenden Einsatz für Investitionen und Wachstum darstellen, kann die Liberalisierung des Bankensektors auch die Wachstumsaussichten negativ beeinflussen, besonders in den Ländern die ein bankenbasiertes Finanzsystem vorweisen. Erhöhter Wettbewerb könnte zu kostenreduzierenden Maßnahmen wie der Schließung kompletter Bankenbranchen führen, was besonders ländliche und abgelegene Regionen treffen würde. In diesem Zusammenhang ist eine Darstellung der Ereignisse in Indien aufschlussreich.

Indien verstaatlichte 1969 den Bankensektor mit der Absicht das „Klassenbankwesen“ in ein „Massenbankwesen“ zu transformieren. Die Banken wurden angewiesen Darlehen in vorrangigen Sektoren (Agrarsektor) zu gewähren, sowie den Armen und sozial Schwachen der Gesellschaft, welche von den Privatbanken vernachlässigt wurden, den Zugang zum Bankenservice zu ermöglichen. Im Zuge der Verstaatlichung exponierte sich die Zahl der Bankfilialen von 8200 auf über 62000. Der Großteil der Filialen wurde in den bankenlosen, ländlichen Regionen eröffnet. Diese politische Maß-

⁷ ebenda., S. 8

⁸ ebenda., S. 2

nahme trug nicht nur dazu bei, dass die Haushaltsersparnisse stiegen sondern brachte darüber hinaus beträchtliche Investitionen im Agrarsektor, Klein- und Mittelständischen Unternehmen und im informellen Sektor. Trotz weit verbreiteter Korruption und Bürokratismus, förderten die verstaatlichten Banken die Expansion des Agrarsektors, der industriellen Basis und der regionalen Entwicklung. Sogar die Befürworter einer finanziellen Liberalisierung können nicht bestreiten, dass das Finanzsystem im verstaatlichten Regime den Bedürfnissen der Realwirtschaft förderlich war.

Seitdem die Prioritäten der indischen Banken nunmehr dem Profitstreben folgen, schwinden beträchtliche Teile der Wirtschaft und der sozialen Errungenschaften, die während der Zeit der Verstaatlichung errungen wurden. Nachdem die Machthaber während der 90er Jahre die Liberalisierung des Bankensektors einleiteten, ist eine große Zahl an Banken geschlossen worden, vor allem in den ländlichen Gebieten. Es gibt zahlreiche Beweise, die belegen dass ländliche und landwirtschaftliche Darlehen, sowie Anleihen im kleindustriellen Bereich und im informellen Sektor durch die Liberalisierung Schaden nehmen. Die potentiellen Kosten für das liberalisierte Regime, wie kleinere Ersparnisse und Investitionen, besonders in ländlichen Gegenden, dürfen nicht unterschätzt werden. Sogar das neue Bedürfnis nach mikrofinanzierten Programmen in den ländlichen Gebieten des Landes wird wohl kaum die institutionellen Kredite ausweiten, wenn der gegenwärtigen Politik der weiträumigen Bankenschließungen kein Einhalt geboten wird.

Die Konsequenzen der inländischen Bankenreformen auf das Wachstum könnten auch für entwickelte Wirt-

schaften desaströse Folgen haben. In Deutschland zum Beispiel stellen die 540 Sparkassen und 12 Landesbanken die Hauptfinanzierer des Mittelstandes dar, welcher wiederum 95% der deutschen Unternehmen beinhaltet, die beinahe 70% der Arbeitnehmer beschäftigt. Indes würden die Sparkassen unter Anweisung der EU ihre staatlichen Garantien 2005 abgeben. Die Aufhebung der staatlichen Garantieleistungen würde nicht nur zur Schließung einiger Sparkassen führen, sondern des Weiteren die Wachstums- und Beschäftigungsaussichten in Gefahr bringen, da der Mittelstand einer ernsthaften Kreditknappheit ausgesetzt wäre.

Südkorea und Japan erlebten unter einem Regime eng bemessener Kredite und Bankenkontrolle rasches wirtschaftliches Wachstum und finanzielle Stabilität. Im Falle Südkoreas unterstützten die Amtsinhaber eine langfristige Politik der exportorientierten Industrien, indem finanzielle Ressourcen für industrielle Projekte geplant wurden und Kredite in bevorzugte Interessengebiete verteilt wurden. Die Politik der „strategischen Planung“ in Japan wurde von Kreditkontrollen unterstützt, welche sicher stellten dass notwendige Kredite für favorisierte Bereiche vorhanden waren. Allerdings wurde in Japan und Südkorea mit der Implementierung einiger Reformen im Bankenwesen nicht nur deren ökonomisches Abschneiden schlechter, vielmehr wurden die Finanzsysteme sehr viel zerbrechlicher.

Die Konsolidierung im globalen Bankwesen würde durch die Einführung des „New Basel Capital Accord (Basel II)“ 2006 einen weiteren Ansporn erleben. Das Basel II Abkommen ersetzt das Basler Abkommen aus dem Jahre 1988, welches ursprünglich eine Ver-

in den 90ern: mit Liberalisierung und Profitlogik schwinden auch soziale Errungenschaften

weitere Konsolidierung und Konzentration nimmt zu durch Basel II...

einbarung der G-10 Staaten war, später aber von über 100 Ländern übernommen wurde. Das 1988er Abkommen verlangte von den Banken 8% ihrer risikobereinigten Anlagen als Kapital zu behalten. Angeblich soll Basel II Banken ermutigen, ihr Kapital den zugrunde liegenden Risiken anzugleichen. Allerdings kann das Basel II Abkommen unvorhersehbare makroökonomische Auswirkungen bergen und sich schließlich unter existierenden Umständen als kontraproduktiv offenbaren. Da risiko-basierte Kapitalauflagen ein prozyklisches Leihverhalten fördern würde, kann es negativen makroökonomischen Konsequenzen in Form von erhöhten Wirtschaftszyklen Vorschub leisten. Außerdem würde Basel II durch geringere Level an regulativen Kapitalauflagen Wettbewerbsvorteile für große transnationale Banken mit sich bringen. Schätzungen zur Folge sparen transnationale Unternehmen 20% an regulierendem Kapital, was Fusions- und Übernahmeaktivitäten in großem Maße fördern würde. Die lokalen und Kleinbanken, sowohl in Entwicklungs- als auch in entwickelten Ländern wären die großen Leidtragenden unter dem Basel II Abkommen, da sie mit noch strengeren Regulativkapitalauflagen belastet würden.

China's Bankensektor und das WTO Regime

Historisch wurde Chinas Finanzsystem, im Wesentlichen ein bankbasiertes System, aufgebaut um den Bedürfnissen der Planwirtschaft gerecht zu werden. Sogar als 1978 das Liberalisierungsprogramm ins Leben gerufen wurde, bewirkte China verschiedene Maßnahmen zum Schutz des Finanzsektors. Die chinesischen Machthaber veranlassten strenge Auflagen für den Eintritt und Transaktionen von heimi-

schischen und ausländischen Banken. Die Banken des öffentlichen Sektors in China spielten eine zentrale Rolle bei der Mobilisierung der Ersparnisse in der Bevölkerung, um sie den staatlichen Unternehmen (im Folgenden SOE's) und anderen zugänglich zu machen. Obgleich die Machthaber den Banken jüngst Autonomie für Transaktionen zusprach, ist das Gros des Chinesischen Bankwesens immer noch fest in staatlicher Hand. Die vier größten Staatsbanken besitzen fast 80 % des gesamten Vermögens.

Bis jetzt waren die Transaktionen der ausländischen Banken durch strenge geographische und geschäftliche Auflagen eingeschränkt. Die Geschäftstätigkeit ausländischer Banken in China war begrenzt auf Devisenhandel; auch den begrenzt auf ausländische Unternehmen. Die einstige Strategie einer begrenzten Finanzliberalisierung wurde durch die WTO auf den Kopf gestellt, die Zeitpläne für eine zügige Liberalisierung des Banken-, Wertpapier- und Versicherungssektors diktierte. Einige der Hauptzugeständnisse Chinas an ausländische Banken erfolgte im Zuge der WTO Abkommen. Ausländischen Banken wurde unmittelbar nach Zutritt zur WTO im Jahr 2001 genehmigt, jegliche Formen von Devisenhandel mit ausländischen Kunden zu betreiben, während es ab 2006 gar keine regionalen- oder kundenspezifische Auflagen für Transaktionen ausländischer Banken geben wird. Das würde den ausländischen Banken, die nur darauf warten den chinesischen Markt zu erobern, welcher beinahe 1 Billionen Dollar an persönlichen Ersparnissen umfasst, starken Antrieb geben. Im Besonderen werden ausländische Banken jene Märkte in den Regionen erobern, die eine hohe Dichte an Bankengeschäften vorweisen (z.B. Küstenregionen und Städte). Voraus-

gesetzt ausländische Banken haben beträchtliche internationale Engagements und können neben einem besseren Serviceangebot auch neue Produkte (z.B. ATM, Kreditkarten) lancieren, so befinden sie sich in einer vorteilhaften Lage die chinesischen Bankgeschäfte zu erobern. Außerdem werden ausländische Banken die höchst lukrativen Handelsgeschäfte dominieren.

Die Öffnung des Bankensektors würde keine unmittelbare Gefahr für die vier staatlichen Banken darstellen, da diese ungeheuer große Netzwerke sowohl im städtischen wie auch in den ländlichen Regionen haben. Die kleinen und mittelgroßen Banken Chinas würden durch die Öffnung am schlimmsten in Mitleidenschaft gezogen werden. Diese Banken stellen die Kredite für kleine und mittelständische Unternehmen, die die Motoren des wirtschaftlichen Aufschwungs bilden.

Demnach ist zu erwarten, dass in Zukunft weniger Kredite für kleine wie mittelständische Unternehmen zur Verfügung stehen, was negative Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum haben wird. Darüber hinaus könnte das Zugeständnis, dass ausländische Banken ihre Dienstleistungen den Bewohner anbieten können, dazu führen, dass die Eliten ihr Ersparnisse von staatlichen Banken zu ausländischen Banken transferieren, welche effizientere Dienstleistungen und Produkte anbieten können. Es wurde geschätzt, dass sich ca. 10 bis 15 Prozent der Ersparnisse von staatlichen zu ausländischen Banken bewegen würden. Bedenkt man die Tatsache, dass das Überleben vieler SOE's von staatlichen Darlehen abhängt, würde eine solche Verschiebung eine ernste Bedrohung der gesamten Wirtschaft bedeuten. Wenn eine massive Verschiebung des Bankwesens in kurzer Zeit stattfindet, werden die staatlichen Banken nicht in

der Lage sein die SOE's zu unterstützen, und das Resultat wird der Bankrott vieler SOE's sein.

Unbestreitbar bietet das Abkommen mit der WTO für chinesische Banken auch Möglichkeiten, um auf dem internationalen Finanzmarkt konkurrieren zu können. Dies ist allerdings aus zwei Gründen unwahrscheinlich. Erstens, haben chinesische Banken keine Einwirkung auf dem internationalen Markt. Zweitens, wird die größte Herausforderung der chinesischen Banken darin bestehen, ihre Position auf dem heimischen Markt zu sichern, als nach neuen Möglichkeiten auf dem internationalen Markt zu schauen. Unter einem liberalisierten Finanzsystem, werden die chinesischen Machthaber möglicherweise nicht in der Lage sein das wirtschaftliche Wachstum aufrecht zu erhalten, da das Kapital es für Länder schwierig macht unabhängige Politik zu verfolgen. Da die chinesischen Amtsinhaber gewillt sind das Liberalisierungsprogramm des Bankensektors fortzuführen, bleibt abzuwarten wie China sich der "one-size-fits-all"-Strategie angleichen will.

Kavalijt Singh

**Übersetzung Christian Jakubik
(WEED)**

Literatur:

Jones, Colin (2001): „Foreign Banks Move In“, The Banker, September 2001

Sheng, Andrew (1996): Bank Restructuring: Lessons from the 1980s, World Bank, Washington, 1996

Timewell, Stephan (2002): "Top 100 Banks", The Banker, July 2002

Weller, Christian (1999): The Connection Between More Multinational

Banks and Less Real Credit in Transition Economies, Working Paper B8, Center for European Integration Studies, Bonn, 1999

Quelle: Kavaljit Singh, Questioning Globalization, Zed Books (London) and Madhyam Books (Delhi), 2005

2.2 Die europäischen Forderungen und ihre Implikationen für Entwicklungsländer

Während der GATS- Verhandlungen hat die EU auch an zahlreiche Entwicklungsländer Forderungen (requests) bezüglich der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen gestellt. Liberalisierung innerhalb des GATS bedeutet jedoch mehr als Marktöffnung für Dienstleistungen durch transnationale Unternehmen wie Banken, Versicherungen, Pensionsfonds, usw. Hauptsächlich bedeutet das GATS mehr Investitionsfreiheiten für transnationale Dienstleistungsanbieter, einschließlich der Finanzdienstleistungsindustrie. GATS ist deshalb mehr als nur Handel mit Finanzdienstleistungen, das GATS ist auch ein Investitionsabkommen.

Die nachfolgend beschriebenen EU-Forderungen bedeuten nicht, dass Entwicklungsländer sofort Marktöffnungszugeständnisse anbieten müssen, sondern sogar das Recht haben Forderungen zu ignorieren. Der folgende Artikel bietet einen Einblick in die EU- Forderungen und die möglichen Auswirkungen für Entwicklungsländer falls sie diesen nachgeben.

In den GATS- Verhandlungen wird sehr stark die Marktöffnung des Finanzdienstleistungsbereichs durch einen Prozess von „requests“ (Forderungen) und „offers“ (Angeboten) angestrebt. Die EU betrachtet Dienstleistungen stets als einen der fünf Schlüsselsektoren in dem Liberalisierung erreicht werden soll, beispielsweise sollten in den erneuerten EU- Forderungen „bessere Angebote“ bis Mai 2005 enthalten sein. Die zusätzlichen Verhandlungsmethoden, die von der Europäischen Kommission im Jahre 2005 angewandt wurden, führten zu neuen „plurilateralen“ Forderungen, die im

Dezember 2005 bei der WTO- Konferenz in Hongkong beschlossen wurden, einschließlich zu Dienstleistungen, die am 28. Februar 2006 vorgelegt wurden.

Die ersten GATS-Forderungen, die von der EU im Jahre 2002 eingereicht wurden, forderten 94 Länder auf, ihre Finanzindustrie zu öffnen. Von diesen Ländern waren 20 LLDCs, am wenigsten entwickelte Länder, und 30 LDCs, Länder mit niedrigem Einkommen. Die EU- Forderungen unterschieden sich hinsichtlich der entwickelteren Länder und der LLDCs, den am wenigsten entwickelten Ländern („verwundbare Ökonomien“ genannt). Die überarbeiteten Forderungen der EU im Januar 2005 blieben weitgehend unverändert hinsichtlich der Finanzdienstleistungen.

Anzumerken bleibt dass die Europäische Kommission ebenfalls Finanzdienstleistungsliberalisierungen in regionalen Freihandelsabkommen verhandelt hat, zum Beispiel mit Chile und Mexiko, und zur Zeit in den Verhandlungen mit den Mercosur-Ländern steckt.

Wenn die EU die Liberalisierung einer Finanzindustrie eines Landes fordert, geschieht dies folgendermaßen:

1. Schnelle Liberalisierung

Die EU- Forderungen zielten auf eine sehr schnelle und weitgehende Liberalisierung in der Finanzdienstleistungsindustrie vieler Länder an, da die EU- Finanzindustrie ein erfolgreiches Lobbying der EU-Verhandlungen betrieben hat.

* gemäß GATS “Understanding on Commitments in Financial Services” (Vereinbarung über Verpflichtungen im Finanzdienstleistungsbereich)

Die EU fordert von zahlreichen Schwellenländern wie Argentinien, Brasilien, Chile, China, Indien, Indonesien, Korea, Malaysia, Mexiko, Philippinen, Südafrika und Uruguay Liberalisierung gemäß der GATS- Vereinbarung *Understanding on Commitments in Financial Services*¹ vorzunehmen.

Diese Übereinkunft sieht eine Aufstufung von Vorgehensweisen zur vollständigen Marktöffnung vor, die von WTO-Mitgliedern zur Umsetzung der Vereinbarung angewandt werden sollen. Diese weitgehende Marktöffnung bezieht sich auf beinahe alle Bereiche und Definitionen des „Handels mit Finanzdienstleistungen“ und auf viele Bereiche, die von vielen Ländern noch gar nicht liberalisiert wurden, wie etwa Rentenfonds, alle Versicherungsformen einschließlich Sozialversicherungen (z.B. Chile). Darüber hinaus dürfen Regierungen nicht neue Bedingungen einführen die restriktiver sind als die bereits bestehenden. Diese Vereinbarung untergräbt die Ausnahme für öffentliche Finanzdienstleistungen die im GATS-Abkommen geregelt ist.

Die weitestgehende Bedingung in der Vereinbarung verlangt von WTO-Mitgliedern jedes verbleibende Hindernis für transnationale Finanzdienstleistungen zu beseitigen, auch wenn alle Regeln des GATS- Abkommens befolgt wurden. Außerdem sieht die Vereinbarung Garantien vor, dass transnationale Finanzdienstleistungsanbieter jegliche neue Dienstleistung einführen können. Der Wunsch der EU nach einer schnell-

len Liberalisierung von Finanzdienstleistungen durch andere Länder zeigt sich auch in den durchgesickerten Forderungen von 2002:

* Die EU hat Forderungen gestellt, Maßnahmen zur Beschränkung ausländischen Eigentums an inländischen Banken, Versicherungsunternehmen und bestimmten anderen Unterbereichen der Finanzdienstleistungen zu beseitigen. Diese Forderung wurde an mehrere Länder gestellt und bedeutet dass transnationale Konzerne die einheimische Finanzdienstleistungsindustrie vollständig übernehmen können.

*An Indien und die Philippinen hat die EU die Forderung gestellt, die Obergrenze von 15% (Indien) und von 30% (Philippinen) für ausländische Banken am gesamten heimischen Bankensektor zu eliminieren.

* Die EU hat die Beseitigung der Vorschrift gefordert, dass Verwaltungsräte einen bestimmten Prozentsatz einheimischer MitarbeiterInnen vorweisen müssen, z.B. in Indien und vielen anderen Staaten.

* Die EU hat die Beseitigung der Beschränkung der Anzahl von Zulassungen für Filialen von Handelsbanken gefordert, z.B. auf den Philippinen.

* Die EU hat die Privatisierung und Liberalisierung des Staatsmonopols auf Rückversicherungs- und Rückübertragungsdienstleistungen gefordert, z.B. in Brasilien. Die EU hat auch Zugang zu Versicherungsdienstleistungen in Privatisierungsprojekten gefordert, z.B. auf den Philippinen.

¹ Siehe hierzu den SOMO-Report (2005), Part B: Critical Issues in the Financial Industry oder das WEED-Arbeitspapier (2003): Lizenz zum Kassieren: Finanzdienstleistungen in der WTO

* Die EU verlangt beispielsweise, dass transnationale Finanzkonzerne bei Behördenausschreibungen ebenfalls Finanzdienstleistungen an staatliche oder kommunale Einrichtungen anbieten können (z.B. Brasilien, Argentinien). Den Entwicklungsländern ging diese Forderung zu weit und haben sie abgelehnt, da es ursprünglich in den GATS-Verhandlungen nur um Transparenz gehen sollte.

Die Auswirkungen dieser EU-Forderungen lassen sich aus den Erfahrungen ermitteln, die gezeigt haben, dass transnationale Konzerne oft sehr schnell einen großen Teil der einheimischen Finanzdienstleistungsindustrie übernehmen, sobald Entwicklungsländer ihre Märkte öffnen. Zum Beispiel haben transnationale Finanzdienstleistungskonzerne ihre Präsenz, etwa durch Akquisitionen u.a., in vier Jahren um 364 Prozent erhöht (1996-2000). Infolgedessen haben es lokale Banken schwer in armen Entwicklungsländern zu überleben, obwohl einige von ihnen viel besser auf die Bedürfnisse lokaler kleiner Betriebe und ärmerer KundInnen eingehen können. Das Problem ist, dass transnationale Banken und Versicherungskonzerne sich auf reiche KundInnen und reiche Regionen konzentrieren („cherry picking“): dies führt zu weniger Krediten für kleinere und mittlere Unternehmen, BäuerInnen, Arme, z.B. in Mexiko und Argentinien.

Weil lokale Banken den Wettbewerb durch transnationale Finanzdienstleistungskonzerne überleben wollen, besteht die Gefahr, dass sie zu hohe Risiken eingehen könnten, die wiederum destabilisierend auf das gesamte Bankensystem wirken könnten. Zusätzlich stellen transnationale Konzerne gerne die besten ManagerInnen lokaler Banken ein, besser auf die neuen Märkte vorbereitet zu sein. Die Ex-

pertise verlagert sich somit von den lokalen zu den transnationalen Banken. Hier stellt sich die Frage, warum die die EU eigentlich die Vorteile der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen damit begründet, dass hierdurch mehr Expertise und Effizienz an lokale Banken übertragen werden würde.

2. Der Versuch Beschränkungen abzubauen

In den Marktöffnungsforderungen der EU für Finanzdienstleistungen hat die EU viele Länder darum gebeten, eine ganze Reihe verschiedener staatlicher Maßnahmen in den betreffenden Ländern zu beseitigen, die von der EU als Handelsbeschränkungen (sprich Maßnahmen, die Expansion und Profite der transnationalen Finanzkonzerne untergraben) angesehen werden. Die verschiedenen Maßnahmen, welche die EU beseitigt haben möchte, werden nachfolgend beschrieben.

2.1 Maßnahmen zur Finanzstabilisierung

Die folgenden Maßnahmen, die von Regierungen eingesetzt wurden um die Stabilität ihres Finanzsystems zu gewährleisten und eine Finanzkrise mit ihren zahlreichen negativen Folgen zu vermeiden, sind von den EU-Forderungen betroffen.

* Stabilitätsvorkehrungen in Chile:

- Die EU hat die Beseitigung der Vorkehrung gefordert, dass eine vorhergehende Genehmigung durch die Zentralbank erforderlich ist, bevor Dividenden aus Chile ins Ausland transferiert werden. Die EU betrachtet dies als Beschränkung von Zahlungen und Finanztransfers, die gemäß Artikel XI verboten sind.

- Die EU fordert die Beseitigung der Bestimmung, die sie als Hemmnis ansieht, dass investiertes ausländisches Kapital erst nach zwei Jahren ins Ausland zurück überwiesen werden kann, in der Praxis binnen eines Jahres nach der Investition in Chile. Dies wird „Chile- Steuer“ genannt, da Rücküberweisungen innerhalb des ersten oder zweiten Jahres besteuert werden.

Diese Forderungen zeigen dass die EU die Politik eines Staates zur Vermeidung einer Finanzkrise nicht respektiert. Und dies vor dem Hintergrund, dass die chilenischen Maßnahmen sehr effektiv waren und Chile somit kaum von der argentinischen Finanzkrise in Mitleidenschaft gezogen wurde. Auch wurden Chiles Maßnahmen von der internationalen Gemeinschaft als gute Beispiele, die zur Finanzmarktstabilität beitragen sehr gelobt. Ein weiterer Grund ist in den bilateralen Verhandlungen zwischen Chile und der USA zu sehen. Diese erlauben den USA inzwischen die Steuerpflicht auf Kapitalzuflüsse (Bardepotpflicht) zu umgehen. Die gleiche Freiheit für Kapitalbewegungen wünscht sich die EU. Dies zeigt u.a., wie wenig die Verhandlungen die Entwicklungsperspektiven ins Auge fassen.

* Lehren aus der Asienkrise und Krisen in anderen Ländern

Die EU hat ebenfalls gefordert, dass transnationale Banken offshore-Banklizenzen erwerben können, die in Indien verboten sind. Die EU hat Thailand gebeten ihre Beschränkung aufzuheben, dass transnationale Banken mit einer offshore- Lizenz keinen Zugang mit einer vollständigen Niederlassungslizenz zum thailändischen Markt erhalten. Dies widerspricht der EU-Politik gegen unkontrollierte Geldströme und Geldwäsche, da dies sehr oft

durch offshore banking erfolgt, weil die Kontrollen weniger streng sind und keine Steuern bezahlt werden müssen.

* Kapitalbestimmungen

Die EU möchte die Maßnahmen beseitigen nach denen Regierungen verlangen können, dass ausländische Filialen ihre Geldreserven im Land selbst aufbewahren. Die EU hat gefordert, die bestehenden Maßnahmen wie folgt zu ändern:

- Filialen zu erlauben, das Kapital der Mutterbanken für die Rücklagebestimmungen zu verwenden (Indien).

- Garantien, die vom Hauptsitz der Bank bereitgestellt wurde, für ein zusätzliches Kreditvolumen in Betracht zu ziehen (Indien)

- bei Leihobergrenzen sollte das globale Kapital der transnationalen Bank einbeziehen, (Indien)

Mit anderen Worten, die EU stellte Forderungen dahingehend, dass Geldreserven nicht in den jeweiligen Ländern vorhanden sein müssen, bzw. dass jenes benötigte Kapital um z.B. Mindest-Einlage/Rücklagebestimmung einzuhalten von einer Bank mit Sitz im Ausland verwendet werden kann. Wie die Erfahrungen mehrerer Finanzkrisen in Argentinien zeigen, gibt es jedoch keine Garantie, dass die betreffende Mutterfirma/-bank im Falle einer Krise die notwendigen finanziellen Rücklagen in ein Land transferiert, in dem es keine Reserven hinterlegt wurden. Die EU verlangt die Beseitigung dieser lokalen Kapitalbestimmungen, damit internationale Banken, und andere Finanzkonzerne, ihr Kapital auf der ganzen Welt verwenden können, um so hohe Renditen wie möglich zu erwirtschaften. Auch hier werden die

von Entwicklungsländern angemeldeten Befürchtungen nicht ausreichend in Betracht gezogen.

* „vernünftige“ Regulierung

Die EU hat mehrere Staaten dazu aufgefordert, staatliche Maßnahmen zu beseitigen, die zur Sicherung der Integrität oder Qualität des Finanzindustriesektors und zur Vermeidung von finanzieller Instabilität eingerichtet wurden. Beispiele solcher Forderungen wurde an folgende Staaten gestellt:

- Brasilien wurde gebeten, die Einzelfallprüfung zum Aufbau jeglicher Art von Finanzinstitutionen aufzuheben.

- Südkorea wurde gebeten, Beschränkungen auf die Anwerbung und Anstellung von Beschäftigten bei Lebensversicherungen, materiellen Versicherungen und Rückversicherungen aufzuheben.

- Mexiko wurde gebeten, Verpflichtungen einzugehen, die internationale Finanzkonzerne, bzw. deren Kunden die Möglichkeit des Derivatehandels eröffnen; problematisch hierbei ist, dass derivate Produkte nicht transparent und wenig bis gar nicht reguliert sind, so dass hier die Gefahr finanzieller Instabilitäten- bis hin zu Finanzkrisen- besteht

Die EU möchte die Aufhebung von Beschränkungen für transnationale Banken auf das Anbieten verschiedener Dienstleistungen („Allfinanz“). Zum Beispiel hat die EU Südkorea aufgefordert, die Regel zu beseitigen, dass Finanzinstitutionen nicht gleichzeitig in mehreren Subsektoren tätig sein dürfen. Die USA erlauben jedoch auch erst seit 1999 Finanzkonzernen, in verschiedenen Subsektoren gleichzeitig tätig zu sein, wie etwa Bankenwesen

und Versicherungen. In vielen westlichen Ländern befindet sich die Aufsicht der Allfinanzfirmen noch in der Entwicklung, da die Kontrollinstitutionen von Banken, Versicherungsfirmen und Rentenfonds bisher getrennte Institutionen waren, die wenig miteinander kommunizierten. Staaten aufzufordern, Allfinanz- oder Universalbanken zuzulassen, bedeutet dass diese Staaten zunächst teure und komplexe Kontrollinstitutionen sowie die erforderliche Gesetzgebung einrichten müssen.

2.2. Die ökonomische Entwicklung wird untergraben

Die EU hat wie folgt Staaten aufgefordert, Maßnahmen zu beseitigen die zur Ankurbelung wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsbekämpfung eingerichtet wurden:

- Die EU hat die Forderung erhoben, die Bestimmung der obligatorischen Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aufzuheben, z.B. in Südkorea. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass transnationale Banken die Kreditgewährung an KMU, KleinbäuerInnen und Arme in Ländern wie Mexiko und Argentinien vermeiden. Dies hat die wirtschaftliche Entwicklung in jenen Ländern erstickt.

- Die EU meint, dass besondere staatliche Bestimmungen zur Kreditvergabe z.B. an KMU als Ausnahmen von den Verpflichtungen deklariert werden müssen (z.B. Philippinen). Das heißt, solche staatlichen Maßnahmen werden weder als Ausnahmeregelung im GATS noch als Recht auf Regulierung anerkannt.

- Die EU hinterfragt die Bestimmung, die allen Banken in Malaysia auferlegt wird, Kreditquoten für kostengünstigen Wohnungsbau anzubieten. Das heißt,

die EU sieht dies als Beschränkung an, die in den GATS-Abläufen genannt werden sollte. Wiederum werden diese Maßnahmen, die armen Familien mit den finanziellen Mitteln ausstattet, die sie für ihren Wohnraum benötigen, nicht als „Recht auf Regulation“ im GATS betrachtet, sondern als Handelshemmnis, das vom GATS-Abkommen ausgenommen werden muss (Artikel XVI).

Diese EU-Forderungen führen zu ernsthaften Problemen: Wer entscheidet in den Verhandlungen, welche Bestimmungen vorsorglich sind und welche nicht? Ebenso bleibt fraglich, ob Einschüchterungstaktiken während der Verhandlungen die staatlichen Regulierungsmöglichkeiten untergraben. Bisher waren einige Entwicklungsländer der Marktöffnung unter GATS abgeneigt, oder hatten ihr Finanzministerium oder Zentralbank als Beobachter bei den Verhandlungen dabei (z.B. Chile).

Die EU hat auch „Klärungsbedarf“ hinsichtlich einiger Beschränkungen und diskriminierender Maßnahmen gegen transnationale Banken, z.B. in Indien und den Philippinen. Dies unterstellt, dass lokale Banken das gleiche Verhalten an den Tag legen wie transnationale Banken, die ihre Investitionen und ihr Kapital viel leichter ins Ausland transferieren können. Das Problem ist, dass die GATS-Bestimmungen so angelegt sind, dass Diskriminierungen zwischen transnationalen und einheimischen Banken aufgehoben werden, sobald ein Land eine Verpflichtung eingeht. Dies geschieht vor allem durch den GATS-Artikel XVII, das einem Land auferlegt, „Inländerbehandlung“ an einen transnationalen

Dienstleistungsanbieter zu gewähren, wenn dieser Sektor zur Marktöffnung unter GATS verpflichtet wurde. Demzufolge wird es sehr viel schwieriger, die einheimische Finanzindustrie zu unterstützen, z.B. einen fairen Wettbewerb gegen transnationale Banken zu gewährleisten.

3. Die VerhandlungsvertreterInnen ignorieren die Lehren aus den Finanzkrisen

Die EU erkennt zwar, dass Regulierung notwendig ist, aber läßt den Staaten an die Forderungen gestellt wurden, nur geringe Möglichkeiten, die notwendigen Regulierungen einzurichten. Die EU argumentiert hauptsächlich damit, dass die Marktöffnung der Finanzdienstleistungen die Effizienz erhöht, ignoriert jedoch die zunehmende Empirie, dass nur die wohlhabenden Gesellschaftsschichten von diesen verbesserten Dienstleistungen profitieren.

Beunruhigend ist die Tatsache, dass westliche VerhandlungsvertreterInnen die Befürchtungen der Entwicklungsländer beiseite schieben, während die Risiken finanzieller Instabilität nicht vollständig analysiert oder diskutiert werden. Dies untergräbt die Verwendung der GATS-Ausnahmeklausel durch Entwicklungsländer.

Das GATS-Abkommen erhöht auf drei Arten das Risiko finanzieller Instabilität:²

- Risiken finanzieller Instabilität wenn (Entwicklungs-)Länder sich gegenüber transnationalen Finanzkonzernen öffnen, die zu unerwartetem oder risikoreichem Verhalten neigen

² Siehe hierzu ausführlicher das Kapitel 6 des SOMO-Berichts 2005 (update)

- internationale Finanzdienstleistungen sind oft mit einem hohen Anteil an grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen verknüpft, das zu großen Währungsschwankungen führt, den Wechselkurs unter Druck setzt und damit den Wert und die Stabilität der heimischen Währung untergräbt

- GATS-Regelungen erhöhen die Risiken finanzieller Instabilität und Finanzkrisen, da sie die staatliche Regulierung beeinflussen!

Westliche GATS-VerhandlungsvertreterInnen ignorieren die Erfahrungen aus vergangenen Finanzkrisen, dass Liberalisierung schrittweise und zeitlich gut abgestimmt erfolgen sollte, untermauert von einem (teuren) Infrastrukturaufbau von Finanzbehörden in Entwicklungsländern. Sind die erforderlichen einheimischen finanziellen Vorkehrungen nicht eingerichtet, sollte bei den Verhandlungen nicht die Liberalisierung des Finanzsektors gefordert werden, denn auf globaler Ebene gibt es ebenfalls keine ausreichende Regulierung (siehe Ruf nach einer internationalen Finanzarchitektur bzw. die stockende Reform desselbigen). Armut und nicht-nachhaltige Entwicklung werden also eher verstärkt. Leider lassen sich die EU- HandelsvertreterInnen kaum von ihren eigenen Zentralbanken und Finanzaufsichten, die für die finanzielle Stabilität in ihren eigenen Ländern zuständig sind, beraten.

Gastländer müssen zusätzliche Ressourcen aufbringen, um Regulierungs- oder Kontrollmaßnahmen zu finanzieren, um Veränderungen und Risiken durch neue transnationale Finanzkonzerne zu bewältigen.

Die EU-Forderungen sollten eine Debatte darüber anregen, welche Entwicklungsperspektiven in der EU-

Verhandlungsposition zum Thema Finanzdienstleistungen fehlen. Die Debatte sollte zudem die EU- Position hinterfragen, die vollständig durch die Finanzsektorlobby, und nicht von der Zivilgesellschaft, beeinflusst wird. Um ausgeglichene GATS- Verhandlungen zu ermöglichen sowie eine gerechtere und nachhaltige Globalisierung, muss die Stoßrichtung der Verhandlungen gestoppt werden, denn eine andere Herangehensweise ist notwendig. Bis jetzt haben sich die EU- VertreterInnen geweigert, diese Botschaft zu hören.

Myriam Vander Stichele

2.3. Intransparent unkontrolliert und krisenfördernd: Der Handel mit Derivaten

Derivate sind Produkte der Deregulierung und tragen selbst zu den Interdependenzen auf den Finanzmärkten bei...

Möglichkeiten der Steuer-
vermeidung und Bilanzma-
nipulation

Derivate oder Termingeschäfte (dem Wesen nach ganz ähnlich) sind Finanzkontrakte zwischen zwei Parteien und betreffen Abmachungen, die zukünftig eingelöst werden müssen. Ihr Wert ist von der Wertentwicklung der ihnen zugrunde liegenden Basiswerte, wie Waren, Wertpapiere, Indizes oder sogar reale Ereignisse, abgeleitet (lat. derivare = ableiten). Derivatemärkte sind das am schnellsten wachsende Segment der Finanzmärkte. Sie dienen als Infrastruktur und funktionieren als treibende Kraft der weltweiten Finanzmittelexpansion und Finanzmarktliberalisierung; anders ausgedrückt, Derivate sind ein Produkt der Deregulierung, die ihrerseits die Deregulierung vorantreiben (Hafner 2002). Als diese von anderen Geschäften abgeleiteten, handelbaren Wertpapiere lassen Derivate darüber hinaus die Grenzen zwischen Kredit-, Wertpapier- und Devisenmarkt verschwimmen. Sie tragen somit entscheidend zu einer erhöhten Interdependenz auf den Finanzmärkten bei.

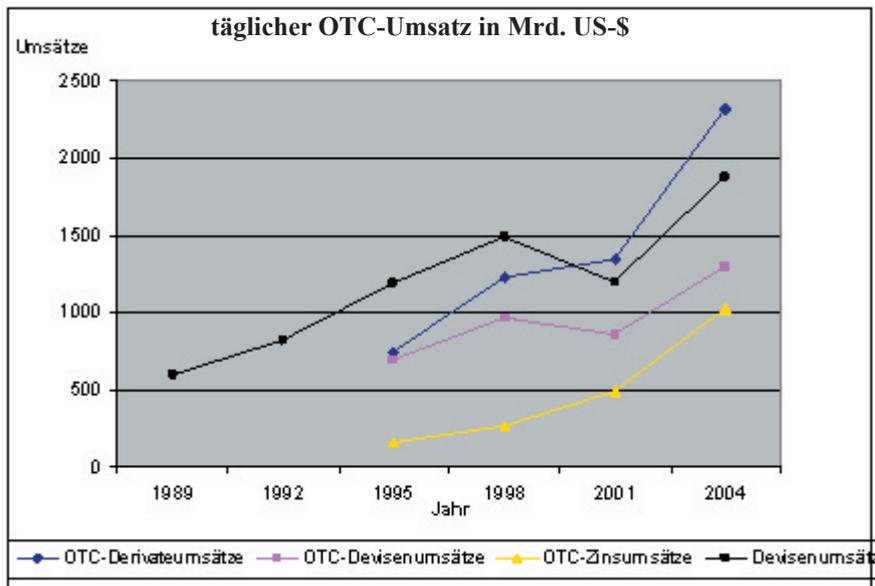
Der weitaus größte Teil des Derivatehandels findet außerbörslich (over-the-counter) statt, was bedeutet, dass dieser Handel völlig intransparent ist und nicht reguliert wird. Wichtigster Impuls für Finanzinnovationen (Derivate) war der Gedanke, staatliche Regulierungen und Auflagen zu umgehen.

Aber es gibt weitere Gründe für die Beliebtheit von Derivaten und die permanente Neu- und Weiterentwicklung der Grundformen dieser Instrumente. In der Literatur als „Abuse“ oder „Misuse“ bezeichnet, dienen Derivate auch der Geldwäsche, Bilanzmanipulation und der Steuervermeidung (Dodd, 2003). Hinzu kommt, dass das wichtigste Motiv für den Handel mit Derivaten darin zu sehen ist, mit dem Einsatz relativ geringer Mittel enorme Gewinne zu erzielen (Hebeleffekt). Dieses Spekulationsmotiv zeigt sich in der exponentiellen Zunahme des Tradings. Über 95% des weltweiten Derivatehandels haben nichts mit der Absicherung (bzw. der Eingrenzung von Risiken = Hedging) von Handelsgeschäften zu tun, somit erscheint die Notwendigkeit des Hedgings als Begründung für die rasante Zunahme des Derivategeschäfts nicht sehr glaubwürdig.

Trends im Handel mit Derivaten

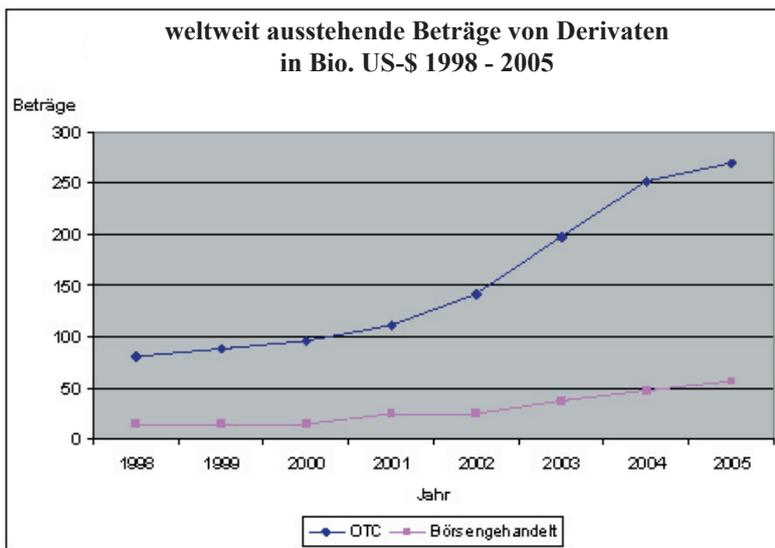
Nachdem es im Zeitraum von 1998 bis 2001 einen Rückgang des täglichen weltweiten Handels mit Derivaten und Devisen gab, kann man in den Jahren 2001 bis 2004 wieder einen Aufschwung beim Handel verzeichnen, der den Rückgang bei weitem übertrifft. Inzwischen beträgt der tägliche Umsatz der OTC-Derivate - hierin fallen laut BIZ-Erhebungen vor allem

Jahr	1989	1992	1995	1998	2001	2004
OTC-Derivateumsätze			739	1224	1342	2317
OTC-Devisenumsätze			688	959	853	1292
OTC-Zinsumsätze			151	265	489	1025
Devisenumsätze insg.	590	820	1190	1490	1200	1880



höchste Umsätze bei den Zinskontrakten

Quelle: BIS March 2005, Triennial Central Bank Survey. Foreign exchange and derivative market activity in 2004



Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OTC	80,3	88,2	99,2	111,2	141,7	197,2	251,8	270,1
Börsengehandelt	13,9	13,5	14,3	23,8	23,8	36,7	46,6	56,3

Quelle: BIS, Quarterly Review, Juni 2001-2004, Dec.2005

Zins- und Devisenkontrakte – über 2,3 Billionen US-\$, dies entspricht einer 73%igen Steigerung (BIS, 2005). Hierbei sind Doppelzählungen, die durch den An- und Verkauf entstehen, schon herausgerechnet und auch Erhebungslücken (reporting gaps) nicht mit einberechnet. Auch bei den weltweiten täglichen Devisenumsätzen (börslich und außerbörslich) kann man eine deutliche Steigerung beobachten.

Diese haben inzwischen nach einem Abfall im Zeitraum 1998 – 2001 (ähnlich der Derivateumsätze) von 1,2 Bio US-\$ auf fast 1,9 Bio US-\$ zugenommen. Diese Zahlen, die in der letzten Drei-Jahres-Studie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS, Triennial Central Bank Survey) zu finden sind, beruhen auf der freiwilligen Berichterstattung der jeweiligen Länder (falls die Umsätze überhaupt natio-

der tägliche Devisenumsatz liegt inzwischen wieder bei 1,9 Billionen US-\$

im Trend: Kredit- Rohstoff-
derivate

„neue“ Akteure treten hinzu:
Hedge- und Private Equity
Fonds

nal zuzuordnen sind), bzw. der an dem Handel beteiligten Finanzmarktakteure. Ohnehin ist dies das Problem beim intransparenten, außerbörslichen Handel: Es gibt keine sicheren Zahlen, sondern es handelt sich stets um (vorsichtige) Schätzungen. Trotzdem sind eindeutige Trends zu erkennen: generell ein stetiges Anwachsen der Derivate- und Devisenmärkte - und im besonderen erfreuen sich Kredit- und auch wieder Rohstoffderivate zunehmender Beliebtheit. Letzteres hat mit den Preisschwankungen auf den wichtigsten Rohstoffmärkten zu tun, die Zunahme der Kreditderivate (u.a. Credit Default Swap) mit dem allgemeinen Trend zur Securitization, der sich seit einigen Jahren auf den Finanzmärkten abzeichnet. Noch vor zwei Jahren hieß es, für 2004 werde der Nennwert der Kreditderivate auf über 5 Bio. US-\$ steigen. Diese Vorhersage wurde mehr als übertroffen, schon im ersten Halbjahr 2005 lagen die ausstehenden Beträge für Credit Default Swaps (CDS) bei 10 Billionen US-\$ (BIS, Dec.2005).

Grundsätzlich ist also der Handel zwischen Banken und anderen Finanzmarktakteuren deutlich gestiegen: dies wiederum kann bspw. im Devisenhandel mit der Expansion von Hedge Fonds und deren Geschäften begründet werden, aber auch die Aktivitäten der Vermögensmanager und Terminhändler haben merklich zugenommen (BIS, March 2005). Die höchsten Umsätze werden im Bereich der Zinskontrakte (FRA, Zins-Swaps und Optionen) getätigt. Hier betragen die ausstehenden Beträge allein der Zinskontrakte 204 Billionen US-\$ von 270 Billionen US-\$ im gesamten OTC-Bereich (vgl. Graphik 1). Die Umsätze der Zinsderivate selbst haben sich in dem Zeitraum von drei Jahren mehr als verdoppelt und sind auf über 1 Billionen US-\$ gestiegen (vgl. Graphik 2). Die ausstehenden

Beträge der Devisenkontrakte (Outright Forwards u. Devisenswaps, Währungsswaps, Optionen) liegen „nur“ bei 31 Billionen US-\$ (BIS:103). Beim täglichen Handel allerdings liegen die Umsätze der Devisenderivate (nur OTC, siehe Graphik) stets über den Umsätzen der Zinskontrakte.

Konzentration

Der Großteil des globalen außerbörslichen Derivatehandels wird von den auf dem US-amerikanischen Markt angesiedelten Finanzinstituten abgewickelt. Vor ca. zwei Jahren waren dort noch sieben Banken (vgl. Lipke 2003) für über 90% der Umsätze auf diesem Markt zuständig, inzwischen sind es nur noch fünf Banken, die dafür über 95% des Marktes dominieren. Hierzu gehören die JPMorgan Chase Bank, die Bank of America, die Citibank, die Wachovia Bank und die HSBC. Die restlichen knapp 5% des Marktsegments teilen sich weitere 750 Banken (OCC 2005). Wie anhand des US-amerikanischen Beispiels zu sehen ist findet, konzentriert sich das außerbörsliche Derivategeschäft immer mehr auf einige wenige Großbanken, bzw. Fonds. Dieser Interbankenhandel fördert Finanzmittelkonzentration und Intransparenz. Dies lässt die dringend benötigte Regulierung fast unmöglich werden.

Stabilitätsrisiko Derivate

Finanzderivate können für Arbitragezwecke, für die Absicherung von Preisänderungsrisiken und zur Spekulation benutzt werden. Von Spekulation spricht man dann, wenn ein Derivat erworben wird, ohne dass ein abzusicherndes Risiko besteht; es wird also ein Risiko gekauft. Allgemein betrachtet ist der rasche Kauf und Verkauf von Derivaten zu einem Selbstzweck mit

höchster Eigendynamik geworden, bei dem Käufer auf kurzfristige Gewinnzielung spekulieren und Verkäufer auf Gebühren und Provisionen.

Die Hebelwirkung, die einerseits durch den geringen Einsatz finanzieller Mittel und der Möglichkeit größerer Gewinne besteht, hat andererseits zur Folge, dass mit Derivatstransaktionen weitaus größere Volumina (die zugrunde liegenden Nominalwerte!) auf den betreffenden Märkten verschoben werden, als sich auf den ersten Blick erahnen lässt. Ebenso wenig sind die realwirtschaftlichen Folgen dieser Verschiebungen erkennbar. Der Einsatz von Derivaten kann zu Zins- und Devisenkursänderungen führen, die aus weltwirtschaftlicher Sicht Fehlentwicklungen darstellen (Filc 1998). Aufgrund der Interdependenzen (De-Segmentierung) der einzelnen Märkte (Geld-, Anleihe-, Devisenmärkte, etc.) sind Multiplikatoreffekte von einem Markt auf andere nahe liegend. Bspw. können geringfügige Änderungen an Terminmärkten weitaus stärkere Effekte auf die Kassamärkte haben (Filc ebd.). So werden geldpolitische Lenkungsversuche von Zentralbanken durch -formal unbedeutende - Zinsänderungen unterwandert, aufgrund möglicher Auswirkungen auf langfristige Zinssätze.

Da der Derivatehandel fast ausschließlich durch Spekulation geprägt ist, können folglich die Entwicklungen auf diesen Märkten als ein Resultat von Spekulation angesehen werden. Die dadurch entstehende erhöhte Unsicherheit und Volatilität macht wiederum die Absicherung mit derivativen Instrumenten notwendig. Der Derivatehandel ist ein Nullsummenspiel in dem Sinne, dass Risiken zwar verschoben, nicht aber beseitigt werden, jedem Gewinn steht somit ein Verlust gegenüber. Derivate sind Produkte der sog. entwickelten Länder, über Kettenreaktionen

verursachen sie aber häufig gerade in Entwicklungsländern realwirtschaftliche und gesellschaftliche Schäden. Die vorschnelle häufig erzwungene Liberalisierung im Finanzmarktbereich hinterlässt vergleichsweise fragile Finanzsysteme, die gegenüber externen Schocks verwundbar sind. Gerade unzureichend ausgestattete Ökonomien sollten sich also nicht auf dieses globale Kasinospieleinlassen. Derivate tragen somit erheblich zur Krisenanfälligkeit liberalisierter Finanzmärkte bei, mehr noch: der Handel trägt mit zum systemischen Risiko liberalisierter Finanzmärkte bei.

Es scheint zur Zeit auf supranationaler Ebene nicht im Trend zu liegen, gegen Verwerfungen, die sich aus unregulierten Finanzmärkten ergeben, mit den nötigen Mitteln anzugehen- zu hoch sind die Profitaussichten für einige wenige Marktteilnehmer. Es hilft im Grunde nur eins: Staaten, die nicht in diesen Sog hinein geraten wollen, müssen den Kapitalverkehr regulieren, spekulative Kapitalflüsse besteuern und notfalls ihre Kapitalbilanzen schließen; ein Maßnahme, die durchaus unilateral ergriffen werden kann.

Isabel Lipke (WEED)

Literatur:

BIS (2005): Triennial Central Bank Survey. Foreign exchange and derivative market activity in 2004.

BIS (2001 - 2006): Quarterly Reviews, Juni 2001-2004, Dec.2005.

Dodd, Randall (2003): Consequences of Liberalizing Derivatives Markets. Financial Policy Forum, Washington D.C.

Filc, Wolfgang (1998): Das Problem der Finanzderivate: Hebelwirkung für spekulative Fehlentwicklungen. International Politics and Society.

Risiken - infolge des Hebeleffekts - für andere Marktteilnehmer bzw. Wirkung auf andere Marktsegmente sind nicht vorhersehbar

der Handel mit Derivaten vergrößert das den liberalisierten Finanzmärkten innewohnende systemische Risiko

der Derivatehandel ist ein Nullsummenspiel: Risiken werden nicht beseitigt sondern auf andere Marktteilnehmer übertragen

2.4 Außer Kontrolle ? - Die Aktivitäten von Hedgefonds

*„Hedge Fonds sind die schwarzen Löcher des internationalen Finanzsystems“
(Bafin-Präsident Jochen Sanio, 19. Mai 2005)*

der Name *Hedgefonds* ist irreführend....

überdurchschnittlich hohe Renditen unabhängig von der Entwicklung der Wertpapiermärkte...

Leerverkäufe und das Setzen auf fallende Kurse sind ein typisches Instrument der Hedge Fonds

Hedgefonds zählen zu den berüchtigsten Akteuren auf den Finanzmärkten. Ihr Geschäft ist die Spekulation, d.h. sie wetten auf Kursentwicklungen von Aktien, Rohstoffen, Anleihen sowie daraus abgeleiteter Finanzinstrumente. Ihr Name ist aus dem englischen abgeleitet („to hedge = absichern) und deutet an, dass ihr Geschäft zum Teil darin besteht, andere Finanzmarktakteure gegen das Risiko von Kurseinbrüchen an den Wertpapiermärkten oder Wechselkurschwankungen abzusichern. Doch sind Investitionen in Hedgefonds alles andere als sicher, da für sie im Unterschied zu traditionellen Aktien- und Immobilienfonds keine Anlagerichtlinien gelten und ihre Tätigkeit kaum überwacht wird.

Darin liegt gleichzeitig die Attraktivität von Hedgefonds: Da sie hohe Risiken eingehen und Geschäfte tätigen dürfen, die anderen Finanzmarktakteuren verwehrt sind, versprechen sie eine überdurchschnittliche Rendite. Ein Versprechen, das aufgehen kann - oder auch nicht.

Klar dürfte sein, dass das mit Hedgefonds verbundene Risiko in dem Maße zunimmt, in dem auch „einfache Anleger“ ihr Geld dort investieren – ein Phänomen, dass aus dem letztem Börsenboom und -crash nur zu bekannt ist. So war die Börsenkrise des Jahres 2000 für viele Kleinanleger, die auch durch die Werbung zum Kauf von Telekom-, Infineon und anderen Aktien verleitet wurden, eine bittere Lektion: Hielten die privaten Haushalte Ende des Jahres 2000 noch Aktien im Wert von 439 Mrd. Euro, schrumpfte dieser Aktienbesitz bis Ende 2002 auf einen

Wert von nur noch 166 Mrd. Euro zusammen – was zu einem großen Teil den enormen Kursverlusten geschuldet sein dürfte (Die Bank, 8/ 2003).

Ironischerweise hat der aktuelle Boom bei Hedgefonds nicht zuletzt mit der Verärgerung zahlreicher Anleger über Kursverluste bei Aktien zu tun; schließlich versprechen Hedgefonds hohe Renditen unabhängig von der Entwicklung der Aktienmärkte (FAZ, 31.10.05). So ist es ihnen im Gegensatz zu traditionellen Investmentfonds beispielsweise erlaubt, Leerverkäufe zu tätigen, wodurch auch bei fallenden Aktienkursen hohe Profite erzielt werden können. Bei diesen Leerverkäufen werden Aktien einer Firma zum Tageskurs von einem Investor ausgeliehen und an der Börse verkauft. Wenn anschließend die Kurse sinken – was z.B. der Fall ist wenn es gelingt, genügend Nachahmer zu finden, die dieselben Aktien ebenfalls verkaufen – können die Aktien zu einem niedrigeren Kurswert zurückgekauft und zurückgegeben werden; die Differenz verbleibt als Gewinn.

Das Vermögen von Hedgefonds: In zwölf Jahren verzwanzigfacht

Schätzungen zufolge hat sich das von Hedgefonds verwaltete Vermögen seit dem Jahr 2000 auf 1,1 Billionen US\$ verdoppelt (FAZ, 10. 01. 2006). Betrachtet man einen längeren Zeitraum, fällt das Wachstum noch rasanter aus: So verzeichneten Hedgefonds in den neunziger Jahren einen jährlichen Wertzuwachs von 16 %, verglichen mit 7,5 Prozent von 2000 bis 2005. (Ebd.) Nach Angaben der Federal Reserve hat

sich das von Hedgefonds verwaltete Vermögen seit 1993, als es bei ca. 50 Mrd. US\$ lag, etwa verzwanzigfacht¹ und ginge es nach den Erwartungen bzw. Wünschen der Fondsmanager, so würde dieses Vermögen bis 2009 auf zwei Billionen Dollar und bis 2015 auf sechs Billionen Dollar anschwellen (FAZ, 31. Oktober 2005). Dabei hat vor allem Europa aus Sicht der Branche einigen „Nachholbedarf“: Laut EZB waren Ende 2005 „nur“ 188 Mrd. € bei europäischen Hedgefonds investiert, was bei einem Gesamtvolumen von 685 Mrd. € einem Anteil von 27,4 Prozent entspricht. (EZB 2005, S.6).

Nicht nur das bei Hedgefonds angelegte Vermögen steigt rapide an - wie das Manager Magazin berichtete, können sich auch die Manager der Hedgefonds über Einkünfte freuen, von denen selbst der Chef der Deutsche Bank nur träumen kann: So haben die 17 erfolgreichsten Hedgefonds-Manager im Jahr 2003 jeweils über 100 Millionen Dollar eingestrichen. Das Durchschnittseinkommen der Top-25 lag bei 207 Mio. US\$; die Top 1, George Soros allein kam auf Einkünfte von 750 Millionen Dollar. (Grimm, Harald (2004): Hedgefondsmanager. Finanzmagier mit goldenen Händen, in: Manager Magazin, 24. August 2004). Es kann vermutet werden, dass der Fiskus von diesen anschwellenden Vermögen kaum profitiert. Schließlich sind fast alle Hedgefonds in Steueroasen bzw. offshore-Finanzzentren angesiedelt; auf den Cayman Islands wurde unlängst die Ansiedlung des 10.000sten Hedgefonds gefeiert. (Vgl. Hedgeweek 12/2005). Neben den Cayman Islands, die allein etwa 70 Prozent aller offshore-Hedgefonds beherbergen, zählen

Dublin, die britischen Jungferninseln, die Bahamas, Bermuda und die Kanarischen Inseln zu bevorzugten Standorten der Branche.

Mit der Größe wächst das Risiko...

Zwar existieren weltweit etwa 8000-10.000 Hedgefonds, so dass sich das durchschnittliche Vermögen eines Fonds nur auf etwa 120 Mio. US\$ beläuft. Daraus zu schließen, dass von Hedgefonds keine Gefahr für die Stabilität des internationalen Finanzsystems ausgehen, wäre allerdings verfehlt; schließlich teilen die 200 größten Hedgefonds etwa drei Viertel des Marktes unter sich auf. So verwalten die größten 196 Fonds zusammen etwa 743 Mrd. US\$ - das macht im Durchschnitt schon 7,8 Mrd. US\$ pro Fonds (CNN, 8. September 2005). Da die Mehrzahl der in der Branche tätigen Fonds das verwaltete Kapital durch Kredite weiter aufbläht, ergibt sich also durchaus ein systemisches Risiko, das allerdings niemand genau beziffern kann.

Was man weiß, ist dass die Fehlspekulation eines einzigen Hedgefonds ausreichen kann, um das Weltfinanzsystem zu destabilisieren. So hatte der Hedgefond „Long-Term Capital Management“ (LTCM) im Jahr 1998 mit Währungsspekulationen derart hohe Verluste gemacht, dass er durch eine Kapitalspritze in Höhe von 3,6 Mrd. US\$ gerettet werden musste. LTCM verfügte damals über ein Eigenkapital von rund 5 Mrd. US\$, mit dem zeitweilig jedoch Wertpapierverträge von über einer Billion Dollar (!) eingegangen wurden (Verdi 2005, S.7). Da die größten Hedgefonds mittlerweile über

LTCM, das Paradebeispiel von Fehlspekulationen..., mit anschließend sozialisierten Verlusten

der Fiskus profitiert nicht von den rapide wachsenden Gewinnen

¹ Von ca. 50 Mrd. US\$ 1993 auf ca. 1 Billion US\$ 2005. Vgl. Federal Reserve: Remarks by Vice Chairman Roger W. Ferguson, Jr. to the Banco de Mexico International Conference, Mexico City, Mexico, November 15, 2005. URL: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200511152/default.htm>

ein Kapital von 12 bis 18 Mrd. US\$ verfügen (Vgl. Tabelle), dürfte die Gefahr, die von Hedgefonds für die Stabilität des Weltfinanzsystems ausgeht, also gewachsen sein.

des shareholder value, d.h. sie steigen bei Unternehmen ein, um Reserven ausschütten zu lassen und höhere Divi-

Das Vermögen der größten US-Hedgefonds in Mrd. US\$

	August 2005	2004
Bridgewater Associates	17,7	12,4
D.E. Shaw	17,1	11,4
Goldman Sachs Asset Management	15,3	11,2
Farallon Capital Management	13,8	12,5
Caxton Associates	12,3	11,9

Quelle: Absolute Return Magazine, zit. nach CNN Money.com, 8. September 2005.

Der Fall LTCM zeigt allerdings auch, dass nicht zuletzt die Großbanken für die Krise verantwortlich waren – schließlich hatten sie in der Hoffnung auf überdurchschnittliche Gewinne und unter Missachtung des Risikos viel zu hohe Kredite an LTCM vergeben. Und es sieht nicht so aus, als hätten alle Banken aus der Krise von 1998 gelernt. Allein die Großbank UBS hat sich unlängst gerühmt, mehr als 100 Mrd. US\$ in „alternativen Investments“ angelegt zu haben, zu denen überwiegend Hedgefonds zählen (Hedgeweek, 12/2005).

Wachsender Druck – auf Manager, KMU, Beschäftigte, Mieter...

Die Aktivitäten von Hedgefonds bergen nicht nur Risiken für die Stabilität der Weltfinanzmärkte. Da sie im zunehmendem Maße Anteile an Unternehmen und Immobilienfonds erwerben, geht von ihnen wachsender Druck auf Manager, und Beschäftigte und Mieter aus. Dabei geht es den Fonds in erster Linie um kurzfristige Steigerung des Unternehmenswerts,

denen durchzusetzen, wobei sie auch vor aggressiven Maßnahmen wie der Zerschlagung von Konzernen und der Abwicklung ganzer Geschäftsbereiche nicht zurückschrecken.

Es wird geschätzt, dass aktuell etwa 30 Hedgefonds auf die Strategie deutscher Firmen Einfluss nehmen, indem sie größere Aktienpakete erwerben (Die Zeit, Nr. 20, 11.05. 2005). Dabei werden unterschiedliche Strategien verfolgt. Sogenannte „Geier-Fonds“ haben es speziell auf Pleiteunternehmen abgesehen, denen sie die Schulden abkaufen und anschließend zu einer Radikalsanierung zwingen; ein Beispiel ist der schwäbische Fußballhersteller Rinol, der mittlerweile von dem amerikanischen Investor Highbridge/Zwirn kontrolliert wird. (F.A.Z., 02.05.2005). Doch auch große DAX-Unternehmen geraten zunehmend ins Visier der Hedgefonds; es wird vermutet, dass sie an mindestens 16 der 30 DAX-Unternehmen größere Anteile halten (FTD, 13.06.2005).

Aus Sicht der Finanzinvestoren sind DAX-Unternehmen insofern begehrt als ihr Börsenwert im Durchschnitt geringer ist als der US-amerikanischer oder britischer Aktiengesellschaften, was mit der unterschiedlichen Struktur der Finanzmärkte (bankzentrierte Finanzmärkte in Kontinentaleuropa versus börsenzentrierte Finanzmärkte im angelsächsischen Raum) zu tun hat. Aus Sicht der Hedge Fonds ist die geringere Börsenkapitalisierung jedoch auf schlechtes Management zurückzuführen, das sie entsprechend unter Druck setzen. Dabei wird der Druck zur kurzfristigen Gewinnmaximierung an die Beschäftigten weitergegeben – in Form von Lohninbußen, Arbeitszeitverlängerungen, erhöhten psychischen Belastungen, drohenden und tatsächlichen Entlassungen. Das Führungspersonal ist dagegen in der Regel als Anteilseigner beteiligt, indem z.B. ein Teil des Gehalts an die Entwicklung des Aktienkurses gebunden wird, indem gegebenenfalls Erlöse aus dem Weiterverkauf einzelner Unternehmensbereiche ausgeschüttet werden u.ä.

Kontrolle ist nötig

Seit es Hedgefonds wie TCI und Atticus im Frühjahr 2005 gelang, die Übernahme der britischen Börse durch die Deutsche Börse zu vereiteln, wird

– zumindest in Deutschland – verstärkt über die Regulierung von Hedgefonds diskutiert. Doch ob den Worten auch Taten folgen werden, ist mehr als zweifelhaft. Zwar hat sich die damalige Regierung lautstark über „Finanzinvestoren“ beschwert, die „wie Heuschreckenschwärme über Unternehmen herfallen“ und keine Gedanken an die Menschen (verschwenden), deren Arbeitsplätze sie vernichten.“ (Franz Müntefering in „Bild am Sonn-

tag“, 17.5.2005) Doch dieselbe Regierung hat das Investmentmodernisierungs-Gesetz erlassen, durch das es überhaupt möglich wurde, dass Privatanleger seit Januar 2004 nun auch in Deutschland in die hochspekulativen Fonds investieren dürfen. Auch wenn es wünschenswert wäre: Ein Verbot von Hedgefonds scheint derzeit nicht auf der Agenda zu stehen. Allerdings haben die internationalen Finanzaufseher bei einer Konferenz im Oktober 2005 gefordert, in die Geschäfte der Hedge-Fonds mehr Transparenz zu bringen, wobei folgende Vorschläge diskutiert werden:

- Ein Verbot, Aktien nur für wenige Tage auszuleihen, um Hauptversammlungen oder Kurse manipulieren zu können;
 - Das Doppelstimmrecht für Aktionäre, die ihre Aktien seit mindestens zwei Jahren halten;
 - Meldepflichten für das Leihen von Aktien;
 - Pflicht zur Offenlegung der laufenden Geschäfte;
 - Offenlegung der Eigentümerstruktur;
 - Einführung von Meldeschwellen beim Erwerb wesentlicher Beteiligungen an
 - börsennotierten Unternehmen;
 - Einführung eines verbindliche Verhaltenskodex;
 - verstärkte Aufklärungspflichten hinsichtlich der Risiken für Anleger.
- (Verdi 2005, S.11)

All dies wird nicht ausreichen, um die zahlreichen Fehlentwicklung zu kor-

diskutierte Vorschläge, mehr Transparenz zu schaffen, sind unzureichend

die rot-grüne Bundesregierung hat die hochspekulativen Fonds erst zugelassen

...inzwischen bemängelt sie die Folgen

rasant wachsendem Privatvermögen Einzelner steht die wachsende Verschuldung der öffentlichen Haushalte gegenüber

rigieren, die mit den Ungleichgewichten auf den Finanzmärkten verbunden sind. Denn Hauptursache für die Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten sind die rasant wachsenden Privatvermögen, denen eine wachsende Verschuldung öffentlicher und privater Haushalte gegenübersteht. Um dieses grundlegende Problem anzugehen, sind radikalere Schritte notwendig: Eine höhere Besteuerung von Gewinnen und Vermögenseinkommen bei gleichzeitiger Entlastung der Lohnabhängigen, eine Lohnpolitik, die den Produktivitätsfortschritten entspricht statt ihnen hinterherzuhinken, eine Rücknahme der Privatisierungen im Bereich der Rente sowie die demokratische Kontrolle großer Finanzkonzerne bzw. deren Überführung in gesellschaftliches Eigentum.

Lydia Krüger (WEED)

Literatur:

EZB (2005): Green Paper on the enhancement of the EU framework for investment funds. Eurosystem Contribution to the Commission's Public Consultation, 17. November 2005

Federal Reserve: Remarks by Vice Chairman Roger W. Ferguson, Jr. to the Banco de Mexico International Conference, Mexico City, Mexico, November 15, 2005. URL: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200511152/default.htm>

Grimm, Harald (2004): Hedgefondsmanager. Finanzmagier mit goldenen Händen, in: Manager Magazin, 24. August 2004.

Hedgeweek: Cayman Hedge Fund Services. Special Report, December 2005. URL: <http://www.hedgeweek.com/SourceDocuments/Reports/98C74F98-3C10-4FDA-89F1-676E8C5B66C3.pdf>.

o.V. (2005): Hedge Fonds. In: DIE ZEIT, Nr. 20, 11. Mai 2005. URL: http://www.zeit.de/2005/20/Finanzinvestoren_Hedge

ver.di Bundesvorstand (2005): Hedge- und Private Equity-Fonds. Die Turbos im Kapitalismus, in: Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 8/2005. ver.di Bundesvorstand Berlin - Bereich Wirtschaftspolitik – Oktober 2005.

2.5 Alterssicherung privatisieren: Erfahrungen aus Lateinamerika

Einleitung

In vielen Ländern wird über Reformen der staatlichen, umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme nachgedacht, die weit über das bloße Anpassen einzelner Variablen wie Beitragssätze oder Rentenalter hinausgehen. Dabei wird häufig eine Umstellung des Finanzierungsverfahrens auf individuelle Kapitaldeckung, also das Ansparen der obligatorischen Rentenbeiträge auf individuellen Konten und die Anlage dieser Fonds am Kapitalmarkt als einfache Lösung für die komplexen Probleme dargestellt. Jedoch sollte jedes Land, daß sich durch eine strukturelle Rentenreform eine Entlastung des Staatshaushaltes, eine Senkung der Lohnnebenkosten, vielleicht sogar höhere Renten und eine Belebung des Finanzsektors erwartet, zuerst einen Blick nach Lateinamerika werfen: die Region ist weltweit führend, was die Privatisierung der staatlichen Rentenversicherung anbetrifft und fungiert diesbezüglich einmal mehr als „Labor der Moderne“, als Experimentierfeld für radikale politische Rezepte, die in den meisten Ländern der so genannten Ersten Welt nicht konsensfähig wären.

Seit 1981 Chile unter Diktator Pinochet von gewinnorientierten Finanzunternehmen verwaltete private Rentenkonten eingeführt hat, haben neun weitere Länder Lateinamerikas den Schritt von staatlicher zu privater Verwaltung, vom Generationenvertrag zum individuellen Sparkonto vollzogen. Das chilenische Modell – obligatorische private Rentenfonds plus der Garantie einer staatlichen Rentenaufstockung, sollte das angesparte Kapital im Alter nicht zur Armutsvermeidung ausreichen – ist dabei durchaus unterschiedlich umgesetzt worden: Bolivien, Me-

xiko, El Salvador, die Dominikanische Republik und Nicaragua haben wie der Pionier Chile das alte staatliche System vollständig ersetzt, während in Peru und Kolumbien zwei parallele Systeme, ein staatliches umlagefinanziertes und ein privates kapitalgedecktes zur Wahl stehen. In Argentinien, Uruguay, Costa Rica und Ekuador werden beide Elemente gemischt. Nur wenige Länder wie Brasilien, Venezuela und Paraguay haben sich gegen die Einführung einer Pflichten säule auf Basis individueller Kapitaldeckung und für Reformen der bestehenden öffentlichen Systeme entschieden (vgl. Crabbe 2005, Mesa-Lago 2004).

Zwei Fragen drängen sich bei einer Analyse der lateinamerikanischen Erfahrungen auf: Was waren die Beweggründe für diese außergewöhnlich umfassende Privatisierungswelle? Und: Haben sich die Versprechungen der Reformen und ihrer Berater erfüllt?

Die Hintergründe der Reformen

Ein Alterssicherungssystem sollte für einen möglichst hohen Anteil der rentenfähigen Bevölkerung eines Landes ausreichende Leistungen auf nachhaltige Art finanzieren. Beide Ziele wurden in den meisten lateinamerikanischen Ländern in der Vergangenheit verfehlt. Die staatliche Rentenversicherung erstreckte sich in der Regel nur auf Beschäftigte des formellen Sektors und schloss somit einen beträchtlichen Anteil der Bevölkerung aus. Dennoch war die finanzielle Lage der Rentenkassen im Kontext steigender Abhängigkeitsraten (dem Verhältnis zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern), großzügiger Leistungs-zusagen insbesondere für privilegierte Arbeitnehmergruppen und letztlich wegen

Rentenprivatisierung in Europa?

... besser zuvor einen Blick nach Lateinamerika werfen

Chile kommt eine Pionierrolle zu...

staatliche Renten nur für formell Beschäftigte, was einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung ausschloss

verbreiteter Beitrags- und Steuerhinterziehung prekär. Da Rentenreformen politisch unpopulär waren, kam es teilweise zu illegalen Maßnahmen, indem wie in Argentinien in den 80er Jahren die Anpassung der Leistungen an die hohen Inflationsraten ausblieb, der Staat dadurch sparte, aber die Mehrheit der Rentner an die Armutsgrenze heranrutschte (Hujo 2004).

Gründe, eine Reform in Angriff zu nehmen, gab es also genug. Einheitliche und gerechtere Regeln für alle Versicherten sowie ein höherer Deckungsgrad, Schutz vor Altersarmut und eine stabile Finanzierung sollten erreicht werden. Die globalen Veränderungen Anfang der 90er Jahre stimmten dabei viele lateinamerikanischen Politiker optimistisch, denn nach den schwierigen Jahren des verlorenen Jahrzehnts floss wieder Kapital in die Region und viele Märkte boomten. Die neue Dekade stand jedoch parallel im Zeichen eines immensen Nachholbedarfs: Nach Jahren der Stagnation durch Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme sollte es wieder zu wirtschaftlichem Wachstum kommen und auf dieser Basis Reformen der zweiten Generation angegangen werden. Darunter verstand man u.a. ein Begleichen der akkumulierten *deuda social*, der sozialen Schuld, da in der Vergangenheit primär die Interessen der Finanzgläubiger die Richtung der Politik bestimmt hatten.

ideologischer Hintergrund:
der Weltbankreport von 1994

Wie gerufen kam in diesem Augenblick ein policy report der Weltbank, der sich der Reform der globalen staatlichen Alterssicherungssysteme widmete und suggerierte, ein Modell gefunden zu haben, das sowohl das Rentenproblem lösen, als auch das Wirtschaftswachstum ankurbeln könne (World Bank 1994). Das propagierte Drei-Säulen-Modell war stark an das chilenische

Rentensystem angelehnt und kombinierte eine staatliche Grundsicherung (Säule 1) mit privaten Rentenfonds (Säule 2) und der Möglichkeit, die Pflichtbeiträge durch freiwillige Ersparnis (Säule 3) aufzustocken. Laut Weltbank versprachen die drei Säulen Riskodiversifizierung, Effizienzgewinne, eine Entlastung des Staatshaushaltes sowie der Lohnnebenkosten und positive Wachstumsimpulse durch den Aufbau eines Kapitalstocks und die Vertiefung und Erweiterung des Finanzsektors. Dieses positive Szenario war für viele lateinamerikanische Länder umso überzeugender, als Chile nach seinem Übergang zur Demokratie und durch seine wirtschaftlichen Erfolge als Vorbild galt. Zudem nahm der Einfluss der globalen Finanzmärkte auf politische Entscheidungen zu, da das ausländische Kapital wichtig für die Wirtschaftsdynamik war. Marktorientierte Reformen, auch im Bereich der sozialen Sicherung, versprachen die Unterstützung der multilateralen Kreditgeber und ein positives Echo der privaten Investoren. Doch nicht nur externe Faktoren sprachen für eine Privatisierung der staatlichen Systeme: das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat war durch die zahlreichen Krisen gesunken und die Aussicht, Privateigentum an den Rentenbeiträgen zu erwerben, so attraktiv, daß häufig sogar Einschnitte wie z.B. ein höheres Rentenalter, mehr Beitragsjahre oder eine ungünstigere Rentenformel akzeptiert wurden (vgl. zur Politischen Ökonomie der Rentenreformen Müller 2003).

Rentenprivatisierung – eine Bilanz nach 25 Jahren

Die Evaluierung der neuen Alterssicherungssysteme in Lateinamerika hat in den letzten Jahren in der Literatur einen breiten Raum eingenommen. Das mag

zum einen an dem steigenden Interesse der Industrie- und Transformationsländer an dem privaten Sicherungsmodell liegen (Müller 2003, Holzmann et al. 2004). Zum anderen versuchten Reformgegner und -befürworter, den Fall Argentinien zur Fundierung ihrer Argumente heranzuziehen. In den 90er Jahren noch zum Musterschüler des Washington Konsens ausgerufen, stürzte das Land 2001 mit der Erklärung der staatlichen Zahlungsunfähigkeit in die tiefste Wirtschaftskrise seiner Geschichte. Dabei hatte sich das private Rentensystem, welches 1994 auf Empfehlung der Weltbank implementiert worden war, ein keinsteser Weise als Wachstums- oder Stabilisierungsinstrument erwiesen und ebenso wenig zu einer Risikodiversifizierung in der Alterssicherung geführt. Im Gegenteil: die Kosten der Reform verschärften die argentinische Fiskalkrise und erhöhten die Staatsverschuldung. Als Folge des Staatsbankrotts wurden dann sowohl die staatlichen Sozialleistungen gekürzt, als auch die Aktiva der Rentenfonds, die grösstenteils in öffentliche Wertpapiere investiert waren, entwertet (auch wenn sich dies nur in der Marktbewertung niederschlug, die von den Pensionsfonds für die Mehrheit der Aktiva nicht angewendet wird). Hinzu kam, dass die zu 80 Prozent in US-Dollar denominierten Rentenersparnisse durch eine Zwangsumstellung auf die heimische Währung Peso zwei Drittel ihres in harter Währung gemessenen Wertes verloren (Hujo 2004, Rofmann 2005).

Das argentinische Beispiel hat die Probleme, die sich bei der Umstellung von einem staatlichen Umlageverfahren auf ein privates Kapitaldeckungsverfahren ergeben, besonders deutlich gemacht. Die Nachteile einer solchen strukturellen Rentenreform treten jedoch nicht allein im Falle einer extremen Krise zu

Tage. Die Kosten für den Staatshaushalt ergeben sich für alle Länder, welche die Rentenbeiträge der Versicherten in den Finanzsektor kanalisieren und dabei weiterhin für die Zahlungen der laufenden Renten zuständig bleiben. Diese fiskalischen Transitionskosten müssen in den meisten Fällen so finanziert werden, dass der Staat verzinste Schuldverschreibungen emittiert, die wiederum von den Rentenfondsgesellschaften gekauft werden. Vor dem Hintergrund des argentinischen Desasters hat auch die Weltbank festgestellt, dass diese Art von pseudo-funding (Holzmann et al. 2004, S. 89) Risiken birgt. Ihre daraus abgeleitete Empfehlung, die Reformkosten wie in Chile über das Steuersystem zu finanzieren, dürfte jedoch für die meisten Entwicklungsländer illusorisch sein.

Die Privatisierung der Rente ist jedoch nicht nur für den Staat kostspielig, auch die Versicherten müssen zwischen 30 und 50 Prozent ihres Beitrags für Verwaltungs- und Versicherungskosten aufwenden. Diese v.a. durch hohe Ausgaben für Werbung verursachten Kosten sowie Tendenzen zu Marktkonzentration und die meist unzureichende Diversifizierung des Investitionsportfolios sind wichtige Kritikpunkte in Bezug auf die Funktionsweise des kapitalgedeckten Versicherungsmodells in Lateinamerika. Noch grösser ist hingegen das Versagen der neuen Alterssicherungssysteme, was die sozialpolitischen Versprechen anbetrifft: der Teil der Bevölkerung, der im Alter mit Rentenleistungen rechnen kann, nimmt in allen Ländern stetig ab; eine definitive Lösung zur Integration von Selbständigen aus dem wachsenden informellen Sektor steht noch aus, und häufig sind Geringverdiener und auch Frauen bzw. Familien in dem privaten Versicherungsmodell ohne sozialen Ausgleich und Umverteilung benach-

... nach der Finanzkrise und der Abkopplung der heimischen Währung, hatten die Sparer bis zu 60% Verluste für ihre Einlagen hinzunehmen

Kosten der Reform verschärften u.a. auch die argentinische Finanzkrise

teurer Spaß: 30 – 50% gehen für Versicherungs- und Verwaltungskosten drauf

und ... ein nachgebesserter Weltbankreport

gut verdient an der Rentenprivatisierung haben vor allem ausländische Finanzkonzerne

teiltigt (vgl. Mesa-Lago 2004).

Dass die Weltbank ein Jahrzehnt nach ihrem einflussreichen Policy Report einen Folgebericht mit dem Titel „Keeping Promises“ veröffentlichte (Gill et al. 2004) und den eingeschlagenen Weg unter der Bedingung einiger Nachbesserungen (Stichwort Effizienz, Regulierung, Armutsvermeidung, Reichweite) weiterhin als den richtigen bezeichnet, ist vor dem Hintergrund der Entwicklungen und zukünftigen Herausforderungen in Lateinamerika unverständlich. Zwar waren die Reformen erfolgreich bei der Überwindung von Reformbarrieren und haben zu einer Vereinheitlichung der Systeme beigetragen sowie eine engere BeitragsLeistungs-Äquivalenz durchgesetzt. Letzteres soll längerfristig zu einer Verringerung des Rentendefizits führen und das System fairer gestalten, da zumindest ungerechtfertigte Privilegien abgebaut wurden. Ob dazu jedoch die Umstellung auf das private Kapitaldeckungsverfahren notwendig war, ist zu bezweifeln. Denn bis auf das Argument der Überwindung von politischen Reformbarrieren hätten diese Ergebnisse auch durch Veränderungen innerhalb der öffentlichen Systeme erzielt werden können.

Auch wenn dies in den jüngeren Publikationen der Weltbank abgeschwächt wird – die so genannten sekundären Reformziele, die Erhöhung der nationalen Ersparnis, die Förderung von Finanzsektor und Kapitalmarkt und die positive Reaktion der internationalen Kreditgeber, waren für die Entscheidung, ein Mehrsäulenmodell zu implementieren, zentral. Und tatsächlich haben die privaten Rentenfondsverwaltungsgesellschaften (in Argentinien z.B. zu 70% im Eigentum ausländischer Finanzkonzerne) an den sicheren Beitragseinnahmen gut verdient, während Risiken und

Kosten von den Versicherten und vom Staat zu Schultern sind (vgl. für das argentinische Beispiel Golbert/Lo Vuolo 2005, Hujo 2004).

Katja Hujo

Tabelle: Die neuen Rentensysteme in Lateinamerika

	Chile	Peru	Kolumbien	Argentinien	Uruguay	Mexiko	Bolivien	El Salvador	Costa Rica	Nicaragua	Ekvador	Dominikanische Republik
Reformjahr	1981	1993	1994	1994	1996	1997	1997	1998	2001	2004	2004	2003
Reformtyp	substitutiv	parallel	parallel	gemischt	gemischt	substitutiv	substitutiv	substitutiv	gemischt	substitutiv	gemischt	substitutiv
Grad der Privatisierung: Anteil (% gesamt)	98	96	45	80	51	100	100	91	100	k.A.	k.A.	k.A.
Versicherte priv. System												
Deckungsgrad: % aktive Beitragszahler privates System (2003)	49,1	39,2	47,7	33,5	52,7	40,5	44,5	45,0	74,2	k.A.	k.A.	k.A.
Sozialrenten vorhanden?	ja	nein	nein	ja	ja	nein	ja	nein	ja	ja	ja	ja
Beitragsatz Rentenfonds (% Lohn)	10	8	10	7,72	12,27	12,07	10	10	4,25	7,5	8,33	8
Verwaltungs- und Versicherungskosten(% Lohn)	2,31	3,73	3,49	3,28	2,68	4,48	2,50	3	(a)	2,5	4,0	2,0

Quelle: Mesa-Lago 2004, Holzmann et al. 2004

k.A. keine Angaben

(a) Verwaltungsgebühren als % der Investitionsrendite mit Obergrenze

Literatur:

Crabbe, Carolin und Juan Giral (2005): Lessons Learned from Pension Reform in Latin America and the Caribbean, in: Crabbe, Carolin (Hrsg.): A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Gill, I./ T. Packard/ J. Yermo (2004): Keeping the Promise of Old-Age Income Security in Latin America: A Regional Study on Social Security Pension Reforms. Washington D.C.: The World Bank.

Goldberg, Laura und Rubén Lo Vuolo (2005): La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina. CIEPP Documento de Trabajo No. 45, Buenos Aires Julio 2005.

Holzmann, Robert et al. (2004): Old Age Income Support in the 21st Century: The World Bank's Perspective on Pension Systems and Reform. Washington D.C.: The World Bank.

Hujo, Katja (2004): Soziale Sicherung im Kontext von Stabilisierung und Strukturanpassung: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien. Frankfurt am Main: Peter Lang (Reihe Finanzierung und Entwicklung Bd. 15).

Katharina Müller (2003): Privatising Old-Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Mesa-Lago, Carmelo (2004): An appraisal of a quarter century of structural pension reforms in Latin America, in: Cepal Review Nr. 84, Dezember 2004, S. 57-81.

Rofman, Rafael (2005): The Impact of Argentina's Economic Crisis on its Pension System, in: Crabbe, C. (Hrsg.) 2005, S. 277-304.

World Bank (1994): Averting the Old-Age Crisis. Policies to protect the old and promote growth. Washington D.C.: The World Bank.

2.6 Die Transformation europäischer Rentensysteme

Die europäischen Wohlfahrtsstaaten befinden sich in einer Krise. Ein geringes Wirtschaftswachstum und Massenarbeitslosigkeit lassen die Kosten sozialer Sicherheit steigen. Gleichzeitig kann sich das mobile transnationale Kapital leichter seiner Besteuerung entziehen. Unter Bedingungen der Dominanz neoliberaler Politikkonzepte gilt ein weit reichender Um- und Abbau der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen als Gebot der Stunde. Vom marktliberalen Umbau des Wohlfahrtsstaates sind auch die öffentlichen Rentensysteme stark betroffen, schließlich entfällt auf sie ein Großteil der Kosten sozialer Sicherheit. Im Durchschnitt entsprachen die Rentenausgaben in der EU der 15 im Jahr 2002 einem Anteil von 12,6% des BIP bzw. machten rund 47,1% der gesamten Sozialausgaben aus (Eurostat 2005: 2f.).

Die unterschiedlichen Um- und Abbaumaßnahmen lassen sich nach der Reichweite der Veränderungen unterscheiden. Eine wichtige Form der Kürzung öffentlicher Rentenleistungen erfolgt im Rahmen parametrischer Reformen, bei denen die Anspruchskriterien auf Erwerb einer vollen Rente verschärft oder einfach das Rentenniveau gekürzt wird, ohne dass die Struktur des Rentensystems verändert wird. Hierzu zählen etwa verschiedene Maßnahmen, mit denen der Renteneintritt auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wird, eine höhere Anzahl von Beitragsjahren, die notwendig sind, um eine volle Rente zu erhalten oder der Abbau von Frühverrentungsprogrammen bzw. Abschläge beim vorzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben. Außerdem wurde in den meisten EU-Ländern die jährliche Rentenanpassung von der Lohn- auf die Preisentwicklung umgestellt. Die seit den

achtziger Jahren aufgrund stabilitätsorientierter Geld- und Fiskalpolitik und geringerer Lohnabschlüsse rückläufigen Inflationsraten führen entsprechend zu Einbußen bei den Renten. In Großbritannien etwa ist nach dem Übergang zur Inflationsbindung bei der Grundrente durch die Thatcherregierung im Jahr 1980 diese innerhalb von siebzehn Jahren von 20% auf 14% des Durchschnittsverdienstes gesunken (Blackburn 2002).

Ein zweiter Typ von Reformen, der in Schweden, Italien und einigen osteuropäischen Ländern wie Polen durchgeführt wurde, zielte auf strukturelle Reformen, in dem so genannte national defined contribution plans (öffentliche Renten mit einer fiktiven Beitragsorientierung) eingeführt wurden. Hier hängt die Höhe der künftigen Rente von den individuellen Beitragszahlungen und ihrer fiktiven Verzinsung durch die jährliche Anpassung an die Lohnsteigerung, Inflationsrate oder ein anderes Kriterium ab. Zur Berechnung der Rente wird der eingezahlte Gesamtbeitrag durch die Lebenserwartung der entsprechenden Alterskohorte geteilt. Zentral für diese Reformen ist, dass ein starker finanzieller Anreiz für einen längeren Verbleib in der Erwerbsarbeit geliefert wird.

Schließlich wurde in den meisten Ländern eine teilweise Privatisierung der Rentensysteme durchgeführt. Argumentativer Bezugspunkt ist dabei der Verweis auf ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den drei Säulen der Alterssicherung. Weltweit popularisiert wurde diese Sichtweise mittels eines Berichts der Weltbank (1994). Die öffentliche, umlagefinanzierte Rente bildet die erste Säule, und soll lediglich Altersarmut verhindern. Die zweite

Umbau des Rentensystems geht mit einer Verschärfung der Anspruchskriterien und der Kürzung des Rentenniveaus einher

Verlängerung der Arbeitszeiten

auch in Europa wird das Drei-Säulen-Modell propagiert

und dritte Säule sollen kapitalgedeckt und privat oder betrieblich organisiert sein, wobei die zweite Säule obligatorisch, die dritte freiwillig sein soll. Unmittelbar wirksam wurden die Reformvorschläge dort, wo die internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank oder IWF als Berater auftraten, so etwa in mehreren Staaten Lateinamerikas und Osteuropas, aber auch die EU-Kommission oder die Regierungen westeuropäischer Staaten bedienen sich der Rhetorik der Drei-Säulen, um (Teil-)Privatisierungen der Rentensysteme zu legitimieren.

Privatisierung in Europa: Die Beispiele Großbritannien und Deutschland

Innerhalb Westeuropas ist Großbritannien das Land mit der längsten Tradition kapitalgedeckter privater Renten, da die staatliche Grundrente (Basic State Pension (BSP)) nur geringe Leistungen bietet. Während der fünfziger und sechziger Jahre waren es vornehmlich betrieblich-kollektive Rentensysteme, die für viele Beschäftigte das geringe staatliche Rentenniveau aufbesserten.

Aber die eigentliche Privatisierung und Individualisierung des Rentensystems begann in den achtziger Jahren unter der Regierung Thatcher. Deren zentrales Ziel bestand darin, soziale Risiken zu individualisieren. Aus diesem Grund waren die Gewerkschaften und der Wohlfahrtsstaat, in den Augen der Neokonservativen Repräsentanten des Kollektivismus, die wichtigsten Gegner der Thatcher-Regierung, dies es zu schwächen galt. Daher wurden erstens die Leistungen der öffentlichen Renten, neben der BSP insbesondere jene der erst in den späten siebziger Jahren von der Labour-Regierung eingeführten, einkommensorientierten zweiten staatlichen Rente (State Earnings

Related Pension Scheme (SERPS)) stark reduziert. Um die Einschnitte zu kompensieren, erhöhte die Regierung die Zuschüsse zu privaten Renten und dehnte das Prinzip des contracting out aus. Contracting out bedeutet, dass das SERPS-System verlassen werden kann und die eingesparten Sozialversicherungsbeiträge stattdessen in einen betrieblichen oder privaten Rentensparplan fließen. Die Thatcher-Regierung hat dieses System nicht eingeführt, aber neben betrieblichen auch auf private Renten und auf beitragsorientierte Rentensysteme, bei denen der Arbeitnehmer das Risiko trägt, ausgedehnt. Die Anreize und Werbekampagnen der Regierung und von Finanzunternehmen führten dazu, dass 1997 mehr als 70% der 20-59jährigen nicht länger im SERPS-System waren (Devetzi 2003: 393).

Diese Privatisierungslogik wurde von der Blair-Regierung nicht in Frage gestellt. Sie beschränkte sich darauf mit der Minimum Income Guarantee die Situation der ärmsten Rentner und Rentnerinnen zu verbessern und versuchte, eine private Rente mit staatlich gedeckelten Gebühren einzuführen, damit auch Personen mit kleinen und mittleren Einkommen privat vorsorgen konnten. In ihrem Grünbuch "Partnership in Pensions" (Department of Social Security 1998) formulierte die New Labour-Regierung das Ziel, bis 2050 das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Anteilen beim Renteneinkommen von 60 zu 40% auf 40 zu 60% zu verändern.

Deutschland gehört zu den Ländern, in denen in den letzten Jahren eine große Rentenreform die Gewichte zugunsten der privaten Altersvorsorge verschoben hat. Der deutsche konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaat knüpft die Leistungsgewährung überwiegend

zentrales Ziel der Rentenprivatisierung in Großbritannien: soziale Risiken zu privatisieren

an den Beschäftigungsstatus. Die Leistungen auch des Rentensystems werden überwiegend mittels paritätischer Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Seit einer grundlegenden Rentenreform im Jahr 1957 sind die öffentlichen Renten einkommensbezogen und werden jährlich an die Bruttolohnentwicklung angepasst, was zu einem signifikant höheren öffentlichen Rentenniveau als in Großbritannien geführt hat. Vor dem Hintergrund geringerer Wachstumsraten und höherer Arbeitslosigkeit begann jedoch ab den 1980ern eine Politik der sozialen Einschnitte. Verließ diese Politik lange trotzdem in den Bahnen des alten Systems, erfolgte mit der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2000/2001 eine Rentenreform, die einen Paradigmenwechsel einleitete. Die Rentenreform, deren zentrales Ziel die langfristige Stabilisierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung war, verband ein langfristiges Sinken des gesetzlichen Rentenniveaus mit einer ausgedehnten privaten Altersvorsorge. Zur Kompensation des sinkenden Nettorentenniveaus wird die private Altersvorsorge staatlich gefördert. Im Jahr 2008, wenn die höchste Förderstufe erreicht ist, soll die zusätzliche Altersvorsorge in einer Höhe von 12,7 Mrd. Euro subventioniert werden (Deutscher Bundestag 2002: 4).

Die europäische Dimension

Die Rentenreformen der letzten Jahre sind zwar im wesentlichen Teil nationaler politischer Entscheidungen, müssen aber auch im Kontext der europäischen Integration, konkret der zentralen, vornehmlich ökonomisch motivierten Integrationsprojekte der letzten Jahrzehnte, verortet werden. Wichtig ist dabei zum einen die Wirtschafts- und Währungsunion und der ihr zugrunde liegende Wachstums- und Stabilitätspakt, der die am Euro

beteiligten Staaten auf eine restriktive Fiskalpolitik verpflichtet. Die öffentlichen Rentensysteme sind ein zentraler Kostenfaktor für die Haushalte und damit eine potenzielle Gefahr für die geldwertstabilitätsorientierte EU-Politik, wie erstmals 1999 eine Studie der EU-Kommission betonte (European Commission 1999). Um Haushaltsdefizite zu vermeiden und Kostensenkungen für die Unternehmen zu erreichen, wurde auf dem EU-Gipfel von Stockholm im Jahr 2001 beschlossen, dass die so genannte offene Methode der Koordinierung (OMK), die bereits in der europäischen Beschäftigungspolitik angewandt wurde, auf die Rentenpolitik ausgedehnt werden soll. Das Ziel besteht vornehmlich darin, die Reform der nationalen Alterssicherungssysteme insbesondere unter dem Gesichtspunkt der „finanziellen Nachhaltigkeit“ zu überwachen. Mit Hilfe des auch in der europäischen Beschäftigungspolitik angewandten „weichen“ Instrumentariums, bestehend aus Leitlinien, best practices und der Formulierung von benchmarks, sollen über diesen neuen Überwachungsmechanismus diejenigen Staaten, die bei Abbau und Privatisierung ihrer sozialen Sicherungssysteme hinterherhinken, bloßgestellt und öffentlich unter Druck gesetzt werden. Schließlich besteht eine Verbindung zur EU-Politik bezüglich des Versuchs, einen integrierten europäischen Finanzmarkt zu schaffen, ein zentrales Ziel der Lissabon-Strategie der EU. Ein zentrales Ziel der Finanzmarktintegration ist dabei die Entwicklung eines Binnenmarktes für die betriebliche Altersvorsorge. Die EU sieht die Bedeutung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, wozu insbesondere Pensionsfonds und Pensionskassen zählen, insbesondere darin, dass „es sich bei diesen Einrichtungen um große Finanzinstitute handelt, die bei der Integration, Effizienz

Deutschland: ab den 80ern soziale Einschnitte, Rentenreform erst mit der rot-grünen Bundesregierung

und Liquidität der Finanzmärkte eine Schlüsselrolle zu spielen haben.“ (Europäische Union 2003: 10)

Der Privatisierungsdiskurs und seine Träger

Der öffentliche Diskurs über die angebliche Notwendigkeit, die Rentensysteme abzubauen und teilweise zu privatisieren, wird von zwei mit einander verknüpften Argumenten dominiert. Das erste Argument verweist auf den demografischen Wandel. Angesichts einer wachsenden Zahl von Rentnern und Rentnerinnen und weniger Menschen im beschäftigungsfähigen Alter würden die Kosten der “demografischen Zeitbombe” exorbitant steigen. Das zweite Argument bezieht sich auf die Frage nach der finanziellen Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie. Danach würden ohne eine Reduktion der öffentlichen Rentenausgaben die Beitragssätze zur Rentenversicherung stark steigen, dies würde die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen schwächen und letztlich Investitionen, Wachstum und einen Abbau der Arbeitslosigkeit verhindern.

Neben dieser beständigen Delegitimierung der öffentlichen Renten als finanziell nicht nachhaltig, wird von den Befürwortern einer Privatisierung ins Feld geführt, dass private Renten sowohl auf individueller als auch auf makroökonomischer Ebene Vorteile brächten. Die einzelnen Rentensparer würden finanziell besser gestellt, weil die Rendite eines kapitalgedeckten Rentensystems, die von der Verzinsung auf den Kapitalmärkten abhängt, höher sei als die von der Lohnentwicklung abhängigen öffentlichen Umlageverfahren, wie zum Beispiel der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV 2003: 13ff) argumentiert. Außerdem könnten alternde Gesellschaften

durch Kapitalexpert von der dynamischer Entwicklung anderer Ökonomien profitieren. Die Gesamtwirtschaft wiederum solle davon profitieren, dass mehr Sparkapital auf die Finanzmärkte fließt, dies die Liquidität der Märkte erhöht und damit günstigeres Kapital für die externe Unternehmensfinanzierung und für Risikokapitalinvestitionen zur Verfügung steht. Dies würde dann letztlich, so etwa die Idee der Lisbon-Strategie der EU, auch zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen. Mit anderen Worten: Die Teilprivatisierung der europäischen Rentensysteme ist ein zentraler Baustein in der Etablierung eines Finanzmarkt-Kapitalismus.

Politisch getragen wird diese Reorganisation des europäischen Kapitalismus von einer Koalition politischer und ökonomischer Akteure und wurde insbesondere von den großen transnationalen Finanz- und Industriekonzerne unterstützt. Die Banken, Versicherungen und Investmentgesellschaften erhoffen sich von der Privatisierung der Renten gigantische Mittelzuflüsse und engagieren sich auf nationaler und europäischer Ebene als Lobby hierfür. Aber auch die großen Industrieunternehmen unterstützen die Entwicklung, unter anderem weil sie durch die Privatisierung finanziell entlastet werden und außerdem selbst in vielfältiger Weise auf den Finanzmärkten tätig sind.

Schlussfolgerungen

Insgesamt durchlaufen die europäischen Rentensysteme einen tiefen Transformationsprozess, in dem die private Altersvorsorge aufgewertet wurde. Aber der Abbau der öffentlichen Rentensysteme und die Privatisierung schaffen mehr Probleme, als sie lösen. Als Teil einer allgemeinen neoliberalen

Argumente: demographischer Wandel und finanzielle Wettbewerbsfähigkeit

die Etablierung des Finanzmarktkapitalismus wird von einer machtvollen Lobby vorangetrieben

Binnenmarktprojekt, Lisbon-Strategie und Finanzmarktintegrationspläne - Schritte zur Teilprivatisierung der Altersvorsorge

len Kostensenkungsstrategie, die auch auf geringe Lohnsteigerungen, Sozialkürzungen in anderen Bereichen wie z.B. dem Gesundheitssystem und eine restriktive Fiskalpolitik setzt, trägt sie zum Rückgang der Konsumnachfrage bei und schadet damit letztlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Auch der demografische Wandel macht eine verstärkte Privatisierung und Kapitaldeckung nicht notwendig. Erstens können ein höheres Beschäftigungsniveau und Produktivitätssteigerungen die Verschiebungen zugunsten der älteren Bevölkerung kompensieren. Zweitens liefert die Kapitaldeckung und der Kapitalexport keine demografieresistente Lösung. Viele aufstrebende Ökonomien des Südens wie z.B. China sind selbst mit demografischen Problemen konfrontiert und der massive Zufluss von Finanzkapital in diese relativ schwach entwickelten Märkte dürfte schnell zu Instabilitäten führen, wie sie etwa während der Asienkrise in den späten neunziger Jahren zu beobachten waren.

Die angeblich "natürlichen" Renditevorteile kapitalgedeckter Rentensysteme gegenüber dem Umlageverfahren — wenn sie denn erreicht und nicht wie in vielen Ländern aufgrund horrender Gebühren von den sie anbietenden Finanzunternehmen konsumiert werden — sind Konsequenz einer Verschiebung sozialer Kräfteverhältnisse zugunsten des Kapitals, die in den letzten Jahrzehnten zu einem beständigen Rückgang der Lohnquote geführt hat (DIW 1998: 838). Höhere Lohnabschlüsse würden daher auch das Niveau der öffentlichen Renten steigern.

Auch ist mehr als fraglich, ob ein finanzmarktgetriebener Kapitalismus positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzielen würde. Betrugsskandale infol-

ge einer Orientierung am Shareholder Value wie etwa bei dem US-Unternehmen Enron, die Kurzfristorientierung und extrem hohen Renditeforderungen vieler Finanzinvestoren gegenüber Unternehmen oder die finanziellen Probleme von Unternehmen wie General Motors, die aufgrund geringer Kapitalmarktrenditen nach dem Ende des Börsenbooms mit einer massiven Unterdeckung ihrer Pensionsfonds konfrontiert sind, lassen die behaupteten Vorteile dieses Modells als sehr fragwürdig erscheinen. Und schließlich wächst mit einer Privatisierung der Rentensysteme die soziale Ungleichheit und die Gefahr von Altersarmut. In Großbritannien etwa leben 25% der 11 Millionen Rentner und Rentnerinnen in Armut, d.h. sie haben nach Abzug der Wohnungskosten weniger als 112 Pfund pro Woche zur Verfügung (The Guardian, 13. September 2004).

Aus diesen Gründen müssen gegen eine weitere Privatisierung des Rentensystems sozialer Widerstand artikuliert und Alternativen für ein solidarisches Rentensystem aufgezeigt werden.

Martin Beckmann

Literatur:

Blackburn, Robin (2002): *Banking on Death. Or, Investing in Life: The history and future of pensions*, London/New York: Verso.

Department of Social Security (1998): *Government's Green Paper on Pensions: A new contract for welfare- Partnership in Pensions*, London.

Deutscher Bundestag (2002): *Nationaler Strategiebericht Alterssicherung. Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Drucksache 14/9503.

Renten(teil)privatisierung: die Vorteile bleiben fragwürdig, die Nachteile liegen auf der Hand- soziale Ungleichheit und Altersarmut

Devetzi, Stamatia (2003): Großbritannien; in: VDR (Hrsg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV-Schriften Band 45, Bad Homburg: WDV-Wirtschaftsdienst, S. 391-417.

DIW (1998): Kapitaldeckung: Kein Wundermittel für die Altersvorsorge, Wochenbericht 46/98, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung, Amtsblatt Nr. L 235 der Europäischen Union vom 23. September 2003, S. 10-21.

European Commission (1999): Long term economic and budgetary implications of ageing populations, European Economy, No. 69.

Eurostat (2005): Renten in Europa 2002: Leistungen und Empfänger, Brüssel.

GDV (2003): Altersvorsorge und demografischer Wandel: Kein Vorteil für das Kapitaldeckungsverfahren?, GDV Volkswirtschaft, Themen & Analysen, Nr. 1, Berlin.

World Bank (1994): Averting the Old-Age Crisis, Washington D.C.

III. Alternativen: Lassen Sie ihr Geld für Entwicklung arbeiten – aber wie?

3.1 Verhaltenskodizes für Finanzdienstleister – ein Überblick

Banken wurden in den letzten Jahren von Nicht-Regierungsorganisationen immer wieder angegriffen, weil sie Projekte finanzierten, die mit rücksichtsloser Umweltzerstörung und der Verletzung von Menschenrechten einhergingen. Ein herausragendes Beispiel hierfür ist die Kampagne gegen die Finanzierung der OCP Pipeline in Ecuador durch die West LB.

NGOs in Deutschland aber auch in anderen Industrienationen erkannten, dass mit Kampagnen zur Bankenfinanzierung die Zentren ökonomischer Macht angegriffen werden. Was Banken nicht finanzieren, kann nicht umgesetzt werden und was sie für profitabel halten erhält ausreichend Kapital. Wenn Banken gezwungen wären, ökologische und soziale Kriterien in ihrer Kreditvergabe zu berücksichtigen, so die Überlegung, kämen viele Projekte gar nicht zu Stande. Bei der näheren Beschäftigung mit Banken wird jedoch deutlich, dass sie als Zentren ökonomischer Macht sehr viele verschiedene Einflussmöglichkeiten auf die Wirtschaft haben, die zum Guten oder zum Schlechten eingesetzt werden können.

Die kritischen Ansatzpunkte an denen NROs ansetzen, umfassen deshalb so unterschiedliche Bereiche wie:

- Die Finanzierung von umweltschädigenden Projekten
- Die Finanzierung von Projekten, bei denen Menschenrechte verletzt werden, u. a. durch Zwangsumsiedlung
- Die Finanzierung korrupter Regime
- Die Spekulation gegen Währungen
- Geldwäsche

- Beihilfe zur Steuerhinterziehung
- Die Spekulation auf ein „Bailing out“ durch die öffentliche Hand im Fall von Fehlspekulationen
- Das Aufblähen der Volumina von Staatsanleihen aus Entwicklungs- und Schwellenländern
- Das möglichst komplikationslose Erlassen von Schulden für insolvente Entwicklungsländer
- Das Handeln mit Aktien von Unternehmen, die Zwangsarbeiter beschäftigen.

Gleichzeitig sollten Banken:

1. in umweltfreundliche Technologie investieren
2. in regenerative Energieformen investieren
3. Kredite vor allem an kleinen und mittleren Unternehmen vergeben
4. Investitionen und Kredite besonders an Unternehmen mit guten Arbeitsbedingungen vergeben

Wenn Banken auf diese umfangreichen Forderungen reagieren, so immer mit dem Hinweis darauf, dass sie vor allem einen Gewinn erzielen müssen. Ein genaueres Nachfragen bei einer Bank zu ihren Geschäften stößt zudem schnell an Grenzen. Das Bankgeheimnis macht es noch schwerer als in anderen Branchen Informationen über Kunden, Partner und Geschäfte von Banken zu erfahren. Diese spezielle Situation von Banken muss bei der Verfassung von Verhaltenskodizes berücksichtigt werden:

Banken haben als ökonomische Machtzentren großen Einfluss auf die Wirtschaft ...

- Erstens müssen Verhaltenskodizes, wenn sie tatsächlich dem Gewicht, das Banken in der Wirtschaft haben gerecht werden sollen, sehr umfassend sein.

- Außerdem müssen sie intern durch eine mächtige Instanz etwa in Form einer Nachhaltigkeitsabteilung, die direkt dem Vorstand untersteht, kontrolliert werden.

Die interne Kontrolle ersetzt eine interne unabhängige Überwachung natürlich nicht.

Diskutiert werden sollte in Zukunft:

1. Wie sehr sollten Verhaltenskodizes für Banken tatsächlich ins Detail gehen und wie umfassend sollten sie sein?
2. Ist es möglich und sinnvoll, punktuell Allianzen zwischen NROs und fortschrittlichen Banken zu schmieden?

Antje Schneeweiss

3.2 Sind Verhaltenskodizes die Lösung?

Geht man von den Absichtserklärungen transnationaler Konzerne aus, so steht uns eine strahlende Zukunft bevor. Seit den 1990er Jahren gibt es jedenfalls eine Vielzahl von Verhaltenskodizes in verschiedenen Branchen durch die sich transnationale Konzerne dazu verpflichten, soziale und ökologische Mindeststandards einzuhalten. Mit den „Equator Principles“ bestehen seit 2003 Verhaltenskodizes für die Investitionen der Finanzdienstleisterbranche, die auch von zahlreichen Großbanken und Versicherungen unterschrieben wurden. Können Verhaltenskodizes zu einer deutlichen Umorientierung der Unternehmen in Richtung Nachhaltigkeit beitragen?

Equator Principles

Mit der Forderung nach Richtlinien für Banken sind z. T. hochtrabende Hoffnungen verbunden. Banken können durch die Steuerung der Kreditvergabe einen weit reichenden Einfluss darauf haben, welche wirtschaftlichen Initiativen umgesetzt werden können. Wenn es möglich wäre, Einfluss auf die Richtlinien für die Kreditvergabe zu nehmen, dann käme dies einer indirekten Steuerung der Investitionstätigkeit gleich.

Die Forderung nach Verhaltenskodizes war jedoch auch eine Reaktion auf desaströse umwelt- und entwicklungspolitischer Folgen vieler Projekte, die mit Hilfe von großen Finanzinstituten gefördert wurden. Die WestLB unterzeichnete die Equator Principles als Reaktion auf zivilgesellschaftlichen

Druck, nachdem verschiedene NGOs skandalisiert hatten, dass die WestLB durch Kredite ein Pipeline Projekt in Ecuador ermöglicht hatte, das massive Schäden der Umwelt und Beeinträchtigungen für die indigene Bevölkerung mit sich gebracht hatte.¹ Um aus dem Schussfeld der öffentlichen Kritik zu kommen, gründete die Bank eine Nachhaltigkeitsabteilung und unterzeichnete die Equator Principles.²

Die Equator Principles formulieren den Anspruch, bei Kreditvergabe-geschäften eine genaue Prüfung bezüglich möglichen schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt und die indigene Bevölkerung vorzunehmen und gegebenenfalls fragwürdigen Projekten die Finanzierung zu verweigern. Inzwischen gehören 41 Banken zu den Unterstützern der Equator Principles, darunter die Dresdner Bank, die Hypo Vereinsbank Group und die WestLB.³

Grundsätzliche Probleme von Verhaltenskodizes und den Equator Principles

Bei den Equator Principles zeigen sich viele grundsätzliche Probleme, die NGOs seit Jahren an Initiativen zur freiwilligen Selbstverpflichtung kritisieren.

Zunächst ist auffallend, dass die Einzelfallprüfung von Projekten allein den Unternehmen selbst untersteht. Eine Konsultierung der Bewohner einer Region, in der die finanzierten Projekte angesiedelt sein sollen, ist

Verhaltenskodizes als Antwort auf zivilgesellschaftlichen Druck

...keine Konsultationen der Projektbetroffenen, keine Kontrolle, keine Sanktionsmöglichkeiten.....

¹ Vgl. Graf, Thomas, Die West-Öl-B-Pipeline, Menschenrechtsverletzungen und Regenwaldzerstörung in Ecuador, Münster (2004)

² WestLB, New Thinking. Sustainability Report 2005, S. 2

³ Vgl. <http://www.equator-principles.com>

nicht vorgesehen. Auch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren bleibt der Freiwilligkeit der Banken überlassen.⁴

Am gravierendsten ist jedoch die bewusste Ablehnung jeglicher externer Kontrolle der Kodizes sowie das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Nichteinhaltung. Im Grunde sind die Equator Principles daher nicht anderes als eine nicht überprüfbare Absichtserklärung der Unternehmen.⁵

Es verwundert daher nicht, dass viele Fälle bekannt sind, bei denen Konzerne die eigenen Verhaltenskodizes unterlaufen haben. Am bekanntesten ist wohl das Beispiel von Shell. NGOs hatten in jahrelangen Verhandlungen erreicht, dass Shell einen firmeneigenen Verhaltenskodex eingeführt hatte. Das hinderte den Konzern jedoch nicht daran, die Ölförderung in Nigeria weiterhin auf Kosten der Umwelt und der Menschenrechte zu betreiben.⁶

Die mangelnde Festlegung von Kontrollmöglichkeiten stellt gerade deswegen ein Problem dar, weil von Seiten der Betroffenen bzw. von zivilgesellschaftlichen Gruppen selten die Mittel aufgebracht werden können, das Handeln von Konzernen zu überprüfen. Beeinträchtigungen für die Umwelt sind beispielsweise oft schwer messbar und da die Unternehmen kaum zu einer Offenlegung ihrer Projektplanung verpflichtet sind, ist eine Einzelfallprüfung nur mit erheblichem Aufwand möglich. Bei Unternehmen der Finanzbranche ist es oft

noch schwieriger, einen Nachweis für die Schädigung der Umwelt oder die Verletzung der Menschenrechte zu erbringen. Zum einen sind die Folgen von Spekulation und dem Wertpapierhandel im Allgemeinen wesentlich schwieriger zu fassen, als z.B. konkrete Verstöße gegen Arbeitsrechte in der Produktion materieller Güter. Zum anderen machen die Folgen der fortschreitenden Deregulierung, (Abbau von Kontrollen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs) wie auch das Bankgeheimnis die Finanzbranche zu einem sehr undurchsichtigen Feld. Akribische Recherche wäre notwendig, um sich z.B. ein Bild des Engagements von Banken in Entwicklungsländern zu machen. Die Ressourcen dafür stehen kritischen Akteuren der Zivilgesellschaft selten zur Verfügung.⁷

Die Equator Principles pochen vehement auf die Freiwilligkeit der Richtlinien und die Selbstkontrolle der Unternehmen. Jede Einmischung von außen wird abgelehnt. Diese Beschränkung ist kein Zufall, sondern wurde mit Bedacht durchgesetzt. Denn die freiwillige Selbstverpflichtung von Unternehmen ist auch entstanden, um weitergehende Forderungen nach gesetzlicher Regulierung der Konzerne und einer externen Kontrolle von Verhaltenskodizes zuvor zu kommen und zu ersetzen. So wurde auf dem UN-Gipfel in Johannesburg im Jahr 2002 ein umfassendes Programm von zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgelegt, das weit gehende Rechenschaftspflicht der Unternehmen

Unternehmensfreiwilligkeit und -selbstkontrolle, um weiter gehenden Forderungen zuvor zu kommen

⁴ Shaping the Future for Sustainable Finance. Moving from Paper Promises to Performance, hg. von WWF und Banktrack (2006), S. 79

⁵ Vgl.: Unproven Equator Principles. A BankTrack Statement, Utrecht (2005)

⁶ Kerkow, Uwe; Martens, Jens und Schmitt, Tobias. Die Grenzen der Freiwilligkeit. Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen von NGOs und Gewerkschaften bei der Anwendung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft (WEED Arbeitspapier), Bonn und Berlin 2003, S. 11

für ihre wirtschaftlichen Handlungen und staatliche Kontrolle von Verhaltensregeln einforderte. Von Seiten der Konzerne gab es dagegen eine offensive Propaganda für freiwillige Selbstverpflichtung als Alternative zu „command and control“-Ansätzen.⁷ Die Lobbyverbände der Wirtschaft, wie z.B. der deutsche BDI, verfolgen die Taktik, Initiativen zur freiwilligen Selbstverpflichtung anzupreisen und gleichzeitig mit allen Mitteln die Einführung von Kontrolle von außen zu verhindern.⁸ Die Equator Principles entspringen diesem Geist und sind eine defensive Reaktion der Unternehmen auf Kritik, die ihnen in ihrer Geschäftstätigkeit dennoch den vollen Handlungsspielraum offen halten soll.

Doch warum ist der Widerstand gegen Maßnahmen, die Verbindlichkeit statt Vertrauen einfordern so groß, wenn die Absichten der Konzerne doch derartig im Gleichklang mit den Forderungen der Zivilgesellschaft stehen, wie es die Equator Principles suggerieren? Wenn Finanzdienstleister, wie deren Repräsentanten behaupten, doch sowieso an der Schwelle dazu stünden, nachhaltig zu wirtschaften, und sich auch noch überzeugt davon zeigten, dass Nachhaltigkeit letztendlich auch den eigenen Umsätzen nutzen würde, warum dann dieser enorme Widerstand gegen öffentliche Kontrolle?

Die wohlklingenden Worte, mit de-

nen die jeweiligen Verhaltenskodizes meist verpackt werden, verschleiern, dass es einen Zielkonflikt zwischen kurzfristigen wirtschaftlichen und langfristigen gesellschaftlichen Interessen gibt. Der globalisierte Wettbewerbsdruck und die wachsende Macht institutioneller Anleger machen es zu einem Imperativ für Konzerne, die Kosten für Nachhaltigkeit niedrig zu halten. Zudem gilt es potentielle Geschäftsfelder nicht leichtfertig gegenüber Konkurrenten aufzugeben und mögliche Risiken, die in Folge einer Rechenschafts- und Haftungspflicht für Unternehmen entstehen könnten, auszuschalten. Daher ist Unverbindlichkeit das Credo aller Unternehmensinitiativen zu Verhaltenskodizes, so auch das der Equator Principles. Dem maximalen Imagegewinn, mit dem Unternehmen sich den Konsens der Zivilgesellschaft und das Vertrauen von Kunden erwerben wollen, sollen möglichst niedrige Kosten und Haftungsrisiken gegenüberstehen.

Folgerichtig entspricht es der Unverbindlichkeitslogik der Equator Principles, dass diese nun durch neue Mindeststandards der International Finance Corporation, der privaten Kreditagentur der Weltbank, aufgeweicht werden sollen.⁹ Was nie eine bindende Regelung war, kann auch ohne allzu große Schwierigkeiten wieder zurückgenommen werden. Von Seiten der Zivilgesellschaft sollte diese Aufweichung der ohnehin schon

Zielkonflikt zwischen langfristigen gesellschaftlichen Interessen und kurzfristiger Gewinnerorientierung

⁷ Kerkow et al. (2003), S. 5

⁸ So erklärte der BDI in einer Pressemitteilung anlässlich des Ausstiegs des Verbandes aus dem Dialogprozess über gemeinsame Grundsätze zur Stärkung des Umweltschutzes bei deutschen Auslandsinvestitionen: „Grund für das Scheitern der Umwelt-Erklärung ist, dass die Umweltverbände [...] den Versuch unternommen haben, eine zusätzliche Klausel in den Text der Vereinbarung einzufügen. Demnach seien die Grundsätze lediglich als ein Zwischenschritt auf dem Weg zu notwendigen weitergehenden zwischenstaatlichen Regeln für transnational agierende Unternehmen anzusehen. Damit haben die Umweltverbände einseitig gegen den Geist der Freiwilligkeit der Vereinbarung verstoßen [...]“, zitiert in Kerkow et al., S. 9

⁹ Vgl.: <http://urgewald.de/index.php?page=3-64-156&artid=212&stwauswahl=>

unzureichenden Verhaltenskodizes skandalisiert und als Anlass genommen werden, verbindlichere Regeln für die Kontrolle der Geschäftstätigkeit von Banken und Versicherungen einzufordern.

Equator Principles und die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen

Aus genannten Gründen ist es geboten, sehr kritisch mit der neuen Vorliebe von Unternehmen für Nachhaltigkeit umzugehen. Verhaltenskodizes bedeuten kaum substantielle Veränderungen in der Orientierung der Konzernpolitik, machen sich dagegen gut in der Öffentlichkeitsarbeit und sind ein Versuch, Kritik abzuwenden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Verhaltenskodizes Normen beinhalten, die die gesamte Geschäftstätigkeit von Unternehmen einer gewissen Branche betreffen, nicht nur einzelne Sektoren. Zu groß ist sonst die Gefahr, dass Unternehmen sich ein grünes oder soziales Image durch an sich sehr lobenswerte Versprechungen bezüglich eines Geschäftsbereiches erarbeiten, während die Folgen anderer Geschäftstätigkeiten mit potentiell schädlichen Auswirkungen gar nicht thematisiert werden. Dies ist bezüglich der Folgen der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen besonders relevant.

Für Banken und Versicherungen ist die Expansion in Entwicklungsländer ein lukrativer Wachstumsmarkt; vor allem die Ersparnisse der Ober- und Mittelschichten wecken die Begehrlichkeiten der Finanzbranche. Damit sind strukturelle Auswirkungen für den Finanzsektor in den jeweiligen Ländern verbunden, denn ausländische Banken und Versicherungen orientieren sich

kaum an gesellschaftlichen Imperativen wie einem möglichst einfachen Zugang der armen Bevölkerungsteile zu Finanzdienstleistungen wie z.B. Krediten. Des Weiteren ist die Liberalisierung mit dem weit gehenden Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und staatlicher Regulierung im Allgemeinen verbunden. Der Finanzsektor in Entwicklungsländern wird dadurch insgesamt in stärkerem Maß für Schwankungen auf den Finanzmärkten anfällig und das Risiko von Finanzkrisen steigt in beträchtlichen Maße. Politische Steuerung der Wirtschaft wird durch die Liberalisierung in hohem Maße erschwert; die Ökonomien der Entwicklungsländer werden zunehmend abhängig von den Entscheidungen internationaler Investoren.¹⁰

Mögliche Auswirkungen der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen bleiben von Verhaltenskodizes wie den Equator Principles gänzlich unberücksichtigt, da sie sich allein auf die Kreditvergaberichtlinien der Finanzdienstleister für Großprojekte beziehen. Dabei sind ihre potentiellen Schäden nicht weniger gravierend für die Umwelt und Menschen in den Entwicklungsländern. Somit besteht ein Widerspruch zwischen dem Imagegewinn der Finanzdienstleister, die sich zu den neuen Kodizes verpflichten und den schädlichen Folgen, die tagtäglich aufgrund des Auslandsgeschäftes der Banken entstehen können. Es ist überhaupt fraglich, in wie weit Verhaltenskodizes die Folgen der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen fassen können. Daher zeigt die Diskussion um die weit reichenden Folgen der Globalisierung des Finanzdienstleistungssektors auch die Grenzen dieses Ansatzes auf. Verhaltensrichtlinien und schon gar nicht freiwillige Selbstverpflichtungen

die Weltbank weicht ohnehin weiche Standards weiter auf...

Verhaltenskodizes sind kein Ersatz für Re-Regulierung der Finanzmärkte

¹⁰ Krüger, Lydia und Reiners, Suleika, Expansion ohne Grenzen? Der Handel mit Finanzdienstleistungen, Bonn 2005, S. 44-50

können die politische Regulierung der Finanzmärkte nicht ersetzen.

Ein Schritt in die richtige Richtung?

Verhaltenskodizes könnten zumindest den Weg für weitergehende Initiativen aufzeigen, dies ist die Hoffnung, die vielfach von Seiten der Zivilgesellschaft formuliert wird. Standards für das Agieren der Konzerne könnten zumindest Ansatzpunkte für Kritik und Forderungen sein. Die mangelnde Verbindlichkeit von Verhaltenskodizes müsste durch zivilgesellschaftliches Engagement ausgeglichen werden.

Tatsächlich bietet die freiwillige Selbstverpflichtung Ansatzpunkte bestimmte Unternehmen „festzunageln“ und den Widerspruch zwischen Worten und Taten nachzuweisen. Eine Beeinträchtigung des öffentlichen Ansehens kann unter Umständen ein Risiko darstellen, das Unternehmen zur Aufgabe bestimmter offensichtlich ökologisch und sozial schädlicher Projekte bringt. Doch diesem möglichen Vorteil stehen viele Fragen und Nachteile gegenüber.

- Die öffentlichkeitswirksame Kritik an Unternehmen hängt oft mehr von der konkreten Nachweisbarkeit der Folgen ihres Handelns ab als davon, ob ein Unternehmen sich auf bestimmte Verhaltenskodizes verpflichtet hat. Die Versenkung der Ölplattform Brent Spar wurde z.B. zum Skandal, weil die katastrophalen Auswirkungen auf die Umwelt öffentlich gemacht werden könnten. Etwaige Verhaltenskodizes von Shell spielten dabei eine untergeordnete Rolle.

- Verhaltenskodizes und Sustainability-Kampagnen verfolgen das Ziel, den Ruf eines Unternehmens in der Öffentlichkeit zu verbessern. Wenn dabei, wie es z.B. im Finanzsektor der Fall ist, einzelne Geschäftsfelder ausgeblendet werden, besteht die Gefahr des „Greenwashing“. NGOs sollten sich dafür hüten, beispielsweise die HypoVereinsbank, die in einem aktuellen Rating als Deutschlands nachhaltigste Bank bezeichnet wird¹¹, als positives Beispiel hervorzuheben, da dies in eklatanter Ignoranz der umfassenden Auswirkungen der Geschäfte dieser Großbank stünde. NGOs müssen auf einen weiter gefassten Begriff von Nachhaltigkeit pochen und dürfen nicht dazu beitragen, den Eindruck zu bestätigen, dass es deutliche Fortschritte im Handeln der Finanzdienstleister gibt.

- Denn qualitative Veränderungen in Bezug auf Nachhaltigkeit bleiben insgesamt aus. In Großbritannien haben schon 60% der 500 größten Konzerne Verhaltenskodizes unterzeichnet.¹² Doch ist es fraglich, ob die britische Wirtschaft dadurch einen deutlichen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit gemacht hat und wir damit einen großen Schritt in Richtung Millenium Development Goals gemacht haben.

- Freiwillige Selbstverpflichtung stellt aus Sicht der Unternehmen nicht eine Ergänzung oder einen Schritt hin zu verbindlichen Auflagen und staatlicher Regulierung dar, sondern einen Ersatz. Ein positiver Bezug auf unverbindliche Verhaltenskodizes kann weitergehenden Forderungen den Wind aus den Segeln nehmen.

Ausgleich der schwachen Standards durch zivilgesellschaftliches Engagement und öffentlichkeitswirksame Kritik

¹¹ Vgl. http://www.umweltdialog.de/umweltdialog/finanzen/2006-03-23_HVB_Deutschlands_nachhaltigste_Bank.php

¹² Kerkow et al, S. 7

· Für die Zivilgesellschaft besteht die Gefahr mit überzogenen Hoffnungen auf einen Dialog mit Konzernen zu setzen. Die Partizipation an Diskussionen über die Beschaffenheit von Verhaltenskodizes kann schnell zu einer Partizipationsfalle werden, wenn dadurch aus taktischen Gründen öffentliche Kritik und weiter gehende Forderungen in den Hintergrund treten.

Es bleibt also anzuzweifeln, ob die gegenwärtigen freiwilligen Selbstverpflichtungen der Finanzdienstleister zu grundsätzlichen Veränderungen in ihrem Handeln führen können und ein produktiver Ansatzpunkt für Initiativen von Seiten der Zivilgesellschaft sind. Auf jeden Fall sollten sie nicht den Blick dafür trüben, dass die weit reichenden Folgen der neoliberalen Globalisierung der Finanzmärkte nur durch verbindliche Regulierungen in den Griff zu bekommen sind.

(Florian Butollo, WEED)

Literatur

Banktrack (2006): Shaping the Future for Sustainable Finance. Moving from Paper Promises to Performance. Hrsg. von WWF und Banktrack, Utrecht.

BankTrack (2005): Unproven Equator Principles. A Banktrack Statement, Utrecht.

Graf, Thomas (2004): Die West-Öl-B-Pipeline, Menschenrechtsverletzungen und Regenwaldzerstörung in Ecuador, Münster.

Kerkow, Uwe (2003): Martens, Jens und Schmitt, Tobias. Die Grenzen der Freiwilligkeit. Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen von NGOs und Gewerkschaften bei der Anwendung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, Bonn, Berlin.

Krüger, Lydia und Reiners, Suleika (2005): Expansion ohne Grenzen? Der Handel mit Finanzdienstleistungen, Bonn.

WestLB (2005): New Thinking. Sustainability Report.

<http://www.equator-principles.com>

<http://urgewald.de/index.php?page=3-64-156&artid=212&stswauswahl=>

http://www.umweltdialog.de/umweltdialog/finanzen/2006-03-23_HVB_Deutschlands_nachhaltigste_Bank.php

3.3 Big brother is watching You. Ratingagenturen als Agenten der Zahlungsfähigkeit

*„Die Fähigkeit, auf welche die Menschen den meisten Wert legen, ist die Zahlungsfähigkeit.“
Oskar Blumenthal (1852-1917)*

*„There are two superpowers in the world today in my opinion. There's the United States and there's Moody's Bond Rating Service. The United States can destroy you by dropping bombs, and Moody's can destroy you by downgrading your bonds. And believe me, it's not clear sometimes who's more powerful.”
Thomas Friedman (1996)*

Ratingagenturen bewerten die Kreditwürdigkeit (Bonität) von Unternehmen und Staaten: Mit ihren Ratingcodes, die von AAA (höchste Qualität) bis D (zahlungsunfähig) reichen, geben sie ihre Meinung darüber ab, inwieweit eine vollständige und pünktliche Bedienung der Zins- und Tilgungsverpflichtungen kreditbezogener Wertpapiere wie Anleihen (Bonds) zu erwarten ist.¹

Durch ihre Bewertungen üben Ratingagenturen einen immensen Einfluss darauf aus, ob Anleger bereit sind, die Papiere zu halten und wenn ja, welchen Preis die Unternehmen und Staaten den Gläubigern zu zahlen haben: je niedriger das Rating – je höher also die Risikoeinschätzung – desto höher der Zins. Dem Rating einer Neuemission folgt die kontinuierliche Aktualisierung, wobei Downgradings oder Upgradings mit plötzlichem Kapitalabzug (Kreditkündigung) oder Kapitalzufluss einhergehen bzw. die Kreditkonditionen verändern. Nach Brasilien und Mexiko hat nun auch

Venezuela angekündigt, einen Teil seiner Staatsanleihen zurückzukaufen (FTD, 27.2.06). – Insbesondere, wenn in fremder Währung ausgeschrieben, kann im Falle einer Abwertung der Landeswährung die in Devisen zu zahlende Schuldenlast immens ansteigen und einen Staat bis an den Rand seiner Zahlungsunfähigkeit treiben, so z.B. geschehen in Brasilien im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2002.

Hochbrisant ist die Schwelle zwischen den beiden Hauptkategorien Investment Grade (AAA bis BBB-) und Speculative Grade² (BB+ bis D); denn aufsichtsrechtliche Bestimmungen schreiben institutionellen Investoren wie Pensionsfonds und Versicherungen oder auch Banken vor, weite Teile ihrer Gelder in Papieren anzulegen, die über ein Investment-Grade-Rating verfügen.³ Rutscht ein Rating unter die Schwelle zum Speculative Grade, bedeutet dies für die Schuldner unweigerlich den Verlust riesiger Kapitalmassen. Begonnen mit dem Rating von Anleihen zur Finanzierung des Ei-

Ratingagenturen beeinflussen Anleger in ihrer Entscheidung, Papiere zu halten und zu welchem Preis: je niedriger das Rating, desto höher der von den Schuldnern zu zahlende Zins.

¹ Im Gegensatz zum Bankkredit, bei welchem das Kreditinstitut eine interne Bonitätsprüfung durchführt und die Daten ausschließlich für das eigene Bankgeschäft nutzt, geht es beim Rating kreditbezogener Wertpapiere gerade um die breite Veröffentlichung der Ergebnisse für private und institutionelle Investoren.

² Auch „junk bonds“ oder „high yield bonds“ genannt.

³ Hinzu kommt die Begünstigung von Anlagen in Investment-Grade-Papieren durch geringere Eigenkapitalanforderungen, die als Sicherheiten zu gewähren sind.

senbahnnetzes in den USA haben Ratingagenturen bis heute – parallel zur Expansion der Finanzmärkte – mehr und mehr an Einfluss auf Unternehmen und Staaten gewonnen.

Mit der Eisenbahn auf dem Weg zur Macht

Als die Eisenbahn der USA sich in der Mitte des 19. Jahrhunderts über den gesamten Kontinent auszudehnen begann, überstieg der Kapitalbedarf die Fähigkeit und Bereitschaft der Banken zur Kreditvergabe. So ging die Eisenbahnindustrie – neben anderen industriellen Unternehmen – dazu über, Unternehmensanleihen zu emittieren. Die wachsende Vielfalt der Anleihen weckte bei den Anlegern eine zunehmende Nachfrage nach Informationen, woraufhin Henry Varnum Poor 1868 das „Manual of the Railroads of the United States“ veröffentlichte – eine Publikation mit Statistiken über die verschiedenen Eisenbahngesellschaften. John Moody ging noch ein Stück weiter und gründete 1909 mit Moody's die erste Ratingagentur. (Setty 2003: 1) 1924 stieg John Fitch ins Ratinggeschäft ein, hervorgegangen aus der „Fitch Publishing Company“ von 1913. Standard & Poor's entstand 1941 aus der Verschmelzung von „Standard Statistics Company“ und „Poor's Publishing Company“. (Reder 2004: 178) Bis heute dominieren diese drei Agenturen – Fitch mit einem gewissen Abstand – ob ihrer internationalen Reputa-

tion den globalen Ratingmarkt.⁴ Ihre Geschäftsfelder und ihr Einfluss haben dabei kontinuierlich zugenommen.

Anfangs finanzierten die Agenturen sich noch über den Verkauf der Ratings an die Investoren. In den 70er Jahren gingen sie dazu über, stattdessen bei den Emittenten Gebühren zu erheben. (Reder 2004: 171f) – Ein bedeutender Schritt der Machtverschiebung an die Investoren: Wer sich über Anleihen finanzieren will, muss Kreditwürdigkeit beweisen und dafür zahlen.⁵

Da deregulierte Finanzmärkte mit einer steigenden Intransparenz einhergehen, führt dies ebenfalls zu einem Machtzuwachs der Ratingagenturen, die anstelle demokratischer Staaten quasi die Aufsicht übernehmen. Hinzu kommt, dass die Finanzaufsicht zusehends auf die Ergebnisse der Agenturen zurückgreift. – Kürzlich kündigte die Europäische Zentralbank (EZB) an, bei den Refinanzierungsgeschäften der Banken nur noch jene Staatsanleihen als Sicherheiten zu akzeptieren, die mindestens einmal mit der Note A bewertet wurden. Für Italien, Portugal und Griechenland könnte dies einen erhöhten Druck auf die Haushaltspolitik bedeuten, um das entsprechende Rating der Staatsanleihen zu halten (Die Zeit, 17.11.05): Ratingagenturen gewinnen an Macht über Parlamente.

Auch Entwicklungsländer sind auf Ratingagenturen angewiesen – begin-

Intransparenz als Folge deregulierter Finanzmärkte- und Machtzuwachs von Ratingagenturen

⁴ Alle drei Agenturen agieren mittlerweile als Tochtergesellschaften: Moody's gehört zur Moody's Corporation, die u.a. als Beratungsfirma agiert; Fitch zählt zum Beratungsunternehmen Fimalac und Standard & Poor's zum Medienkonzern McGraw-Hill.

⁵ Neben beauftragten Analysen führen die Agenturen gelegentlich unbeauftragte Ratings (unsolicited ratings) durch, die als solche kennzeichnungspflichtig sind und ausschließlich auf öffentlich zugänglichen Daten beruhen. Dies kann z.B. dadurch motiviert sein, einen Gesamtvergleich zu erhalten – etwa aller Unternehmen, die Euro-Bonds mit einer bestimmten Laufzeit emittieren. Allerdings fallen diese ohne interne Informationen durchgeführten Ratings oftmals schlechter aus; und gerade ist Fitch in Verruf geraten, auf diesem Wege Unternehmen zum Vertragsabschluss für bezahlte Bonitätseinschätzungen bringen zu wollen (FTD, 13.2.06).

nend in den 90er Jahren sind internationale Anleihen zu einem wesentlichen Bestandteil ihrer Außenfinanzierung geworden. Besonders in Schwellenländern ist der Anteil internationaler Anleihen an der Außerschuldung be-

achtlich (vgl. Abb. 1): In Südamerika entfallen nahezu 40% des Gesamtbestands der Außenverschuldung auf internationale Anleihen, in Osteuropa fast 20% und in Asien und Afrika jeweils knapp 10%.

Abb. 1: Anteil internationaler Anleihen am Gesamtbestand der Außenverschuldung von Entwicklungsländern, 2003

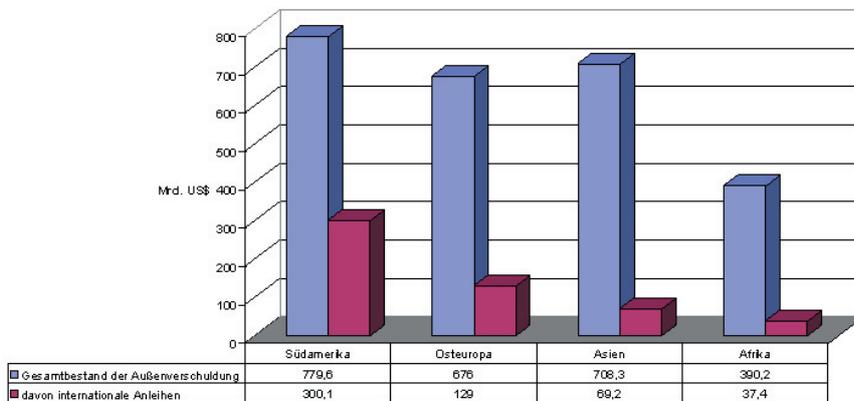
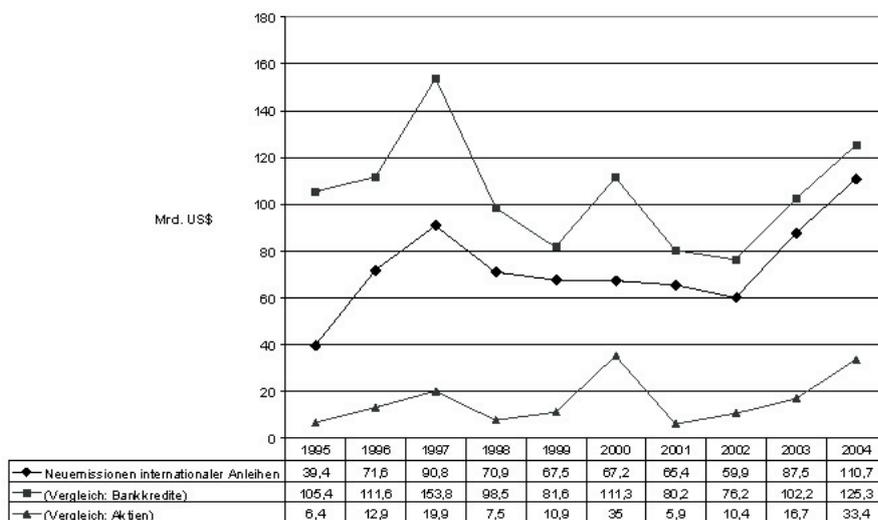


Abb. 2: Neuemissionen internationaler Anleihen in Entwicklungsländern, 1995-2004



Quelle: Weltbank, Global Development Finance 2005, 2004.

Ratings haben auch Einfluss auf Kreditvergabebedingungen

auf liberalisierten Finanzmärkten bestimmen Ratingagenturen über das Wohl und Wehe souveräner Staaten...

... z.B. darf sich die Haushaltspolitik v. Entwicklungs- und Schwellenländer nach den Bewertungen der Agenturen richten

Die Neuemissionen internationaler Anleihen in Entwicklungsländern nähern sich dem Volumen der jährlich vergebenen Bankkredite (vgl. Abb. 2). Darüber hinaus übt das Rating der Anleihen eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung auf die Konditionen der Bankkredite, die Aktienkurse oder auch die Zusammenarbeit mit Geschäftspartnern aus.

Im Rahmen des Rückgangs der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung startete das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme/ UNDP) mit Standard & Poor's eine Ratinginitiative für afrikanische Staaten (UNDP News Bulletin, 26.2.04, www.undp.org/dpa/pressrelease/releases/2004/february/pr26Feb04.html). Selbst ärmste Länder (Least Developed Countries/ LDCs) wie Benin, Burkina Faso und Mali sollen somit unter das privatwirtschaftliche Joch von Anlegern und Ratingagenturen gebracht werden.

Des Weiteren haben sich die Geschäftsbereiche der Ratingagenturen ausgedehnt. Neben dem Rating von Unternehmen- und Staatsanleihen sind das Rating von Banken und Versicherungen sowie so genannter strukturierter Finanzierungen zu wichtigen Geschäftssparten aufgestiegen. – Banken und Versicherungen sind gemessen an ihren riesigen Bilanzsummen die weltweit größte Branche, was sich in der Größenordnung ihrer Wertpapieremissionen und bei den Banken zudem in den täglichen Refinanzierungsgeschäften am Geldmarkt widerspiegelt. Und das Rating hochkomplexer strukturierter Finanzierungen – wie die boomende Verbriefung verschiedener Forderungen zu Asset Backed Securities

oder die Einbeziehung von Derivaten – bringen den Agenturen dreimal so hohe Gebühren ein wie die Bewertung normaler Anleihen (FTD, 6.2.06).

Die gewachsene Macht der Ratingagenturen zeigt ihre Konsequenzen, indem neben Unternehmen vor allem ganze Staaten mehr und mehr dem bloßen Diktat der Zahlungsfähigkeit unterworfen werden; denn nach der allein richten sich die Ratingkriterien aus. Dies führt z.B. dazu, dass die Externalisierung von Kosten mit besseren Bonitätsnoten belohnt wird. So verfügen z.B. Großbanken wie Citibank, United Bank of Switzerland (UBS) und Deutsche Bank über einen Ratingbonus, weil erwartet wird, dass bei drohender Zahlungsunfähigkeit der Staat einspringt und die Kosten etwa auf die Steuerzahler verlagert werden (Rime 2005). In die Bewertung souveräner Staaten fließen neben dem Wirtschaftswachstum z.B. die Flexibilität des Arbeitsmarktes, die Pensionsverpflichtungen sowie die Höhe der Staatsausgaben und der Staatsverschuldung ein (Standard & Poor's 2004: 3ff).⁶ D.h. ein durch Kündigungsschutz, Mindestlöhne, Tarifverträge und starke Gewerkschaften „unflexibler Arbeitsmarkt“ wirkt sich ebenso wie hohe Rentenansprüche ggf. negativ auf das Länderrating aus. Und gerade setzte Standard & Poor's die Bonitätseinschätzung Ungarns aufgrund von Zweifeln am Abbau des Staatsdefizits herab, was nicht nur die Anleihen belastete, sondern auch die ungarische Währung, den Forint, einknicken ließ (FTD, 27.1.06).

Entwicklungsländer zahlen wegen der hoch gestuften Länderrisiken grundsätzlich höhere Zinsen als die Industrienationen. Infolge der Privatisierung

⁶ Das Länderrating ist zugleich ein wichtiges Kriterium für das Rating von Unternehmen des jeweiligen Landes, da dieses eine nur schwer zu überwindende Obergrenze darstellt (Kräussl 2003: 32f).

der Kapitalflüsse sind Ratingagenturen für diese Länder oft wichtiger als Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF). (Hillebrand 2001: 159) Welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen damit einhergehen, dass allein die Zahlungsfähigkeit im Sinne des Gläubigerschutzes zählt, zeigte sich besonders gravierend in der Rolle von Derivaten in der Asienkrise von 1997: Um ein besseres Rating und folglich geringere Zinskosten zu erhalten, hatten Korea, Indonesien und andere Länder eingewilligt, ihre ausgegebenen Anleihen u.a. an Verkaufsoptionen (Puts) zu binden und so den Gläubigern durch das vorzeitige Kündigungsrecht in geringes Anlagerisiko eingeräumt. Als die Gläubiger die Gelder dann tatsächlich frühzeitig einforderten, stürzten die Länder umso tiefer in die Krise – Liquidität wurde abgezogen, als sie am nötigsten war. (Dodd 2003) Die Unterordnung von Entwicklungsinteressen unter die Interessen privater Gläubiger bzw. des Bondholder Values wird darüber hinaus in der hohen Volatilität der privaten Kapitalflüsse deutlich (vgl. Abb. 2). Stärkere Kapitalverkehrskontrollen als wirksamer Schutz vor Finanzkrisen würden sich demgegenüber negativ auf das Rating auswirken. Was allerdings den Ruf nach einer Regulierung der Ratingagenturen lauter werden ließ, war etwas anderes: die Skandale um den Energiekonzern Enron (2001), die Telefongesellschaft Worldcom (2001) und den Milchproduktekonzern Parmalat (2003) – alle drei Unternehmen hatten kurz vor ihrem Bankrott noch ein Investment-Grade-Rating erhalten.

Vom Ruf nach Regulierung zur Entscheidung für Verhaltenskodizes

Im Jahr 2004 legte die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden IOSCO (International Orga-

nization of Securities Commissions) ein Rahmenwerk für einen Verhaltenskodex für Ratingagenturen vor – den Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies. Der Kodex bezieht sich auf:

1. die Qualität und Integrität des Ratingprozesses,
2. die Unabhängigkeit und Vermeidung von Interessenkonflikten und
3. die Verantwortung gegenüber Investoren und Emittenten (Transparenz und Vertraulichkeit).

Das Rahmenwerk ist als global einsetzbarer Vorschlag zu verstehen – als mögliche Grundlage zur Implementierung in nationales Recht oder zur freiwilligen Übernahme durch Ratingagenturen in einen je eigenen Verhaltenskodex. Während letzteres weitgehend geschah, hapert es an der rechtlichen Verbindlichkeit. – Ausgehend von einem Bericht seines Ausschusses für Wirtschaft und Währung hatte das Europäische Parlament die Europäische Kommission 2004 dazu aufgefordert, die Notwendigkeit legislativer Maßnahmen zur Regulierung von Ratingagenturen zu prüfen. In ihrer Mitteilung über Ratingagenturen vom 23.12.05 kommt die Kommission daraufhin zu dem Schluss, dass keine weitere Gesetzgebung erforderlich sei. Zum einen wird dabei auf drei Richtlinien des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (Financial Services Action Plan/ FSAP) verwiesen, die allesamt ebenso für Ratingagenturen relevant seien: die Marktmissbrauchsrichtlinie; die Eigenkapitalrichtlinie (Basel II), die ebenfalls Anerkennungsanforderungen an die zuständigen Ratingagenturen stelle; und die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente, die der Vermeidung von Interessenkonflikten diene. Zum anderen wird die Kombination dieser Richtlinien mit den frei-

Verhaltenskodizes ändern nichts an der Macht der Ratingagenturen, Druck auf wirtschaftspolitische Entscheidungen demokratischer Staaten auszuüben. Kapitalverkehrskontrollen oder die Besteuerung internationaler Kapitalströme könnten Abhilfe schaffen.

Enron, Worldcom und Parmalat: alle drei Unternehmen hatten kurz vor ihrem Bankrott noch ein positives Rating erhalten....

willigen Prinzipien des IOSCO-Kodexes als ausreichend erachtet.

Auf Seiten der Ratingagenturen dürfte der Kodex kaum Verhaltensänderungen hervorrufen, da die Agenturen ohnehin alle Anforderungen als erfüllt sehen (Everling 2005: 20). Und wer einen Verstoß gegen die Grundsätze reklamieren möchte, muss sich an die Agentur selbst wenden.⁸ Vor allem aber ändern die Prinzipien des Kodexes nichts an der Macht der Agenturen als Agenten der Zahlungsfähigkeit und dem damit einhergehenden Druck auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen demokratischer Staaten. Hier können nur Maßnahmen zur Kontrolle und Stabilisierung der Kapitalströme wie Kapitalverkehrskontrollen oder die Besteuerung internationaler Kapitalströme Einhalt gewähren, statt die Deregulierung von Finanzmärkten durch die Selbstregulierung von Ratingagenturen ersetzen zu wollen. Die begonnene Regulierungsdiskussion kann ein Anknüpfungspunkt sein. Auf einer anderen Ebene haben sich neben den dominanten Ratingagenturen Moody's, Standard & Poor's und Fitch Agenturen herausgebildet, in deren Ratings Kriterien sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit einfließen.

Nachhaltigkeitsrating – Sternchen am Firmament oder Mauerblümchen?

Agenturen des Nachhaltigkeitsratings wie z.B. in Europa die 1993 gegründete oekom research und vigeo (seit 2002)

oder in den USA Innovest (seit 1995) bewerten Unternehmen und Länder nach sozialen und ökologischen Kriterien wie etwa Menschenrechts- und Arbeitsstandards und Klimapolitik bzw. Umweltbelastungen wie Emissionen, Ressourcenverbrauch und Geschäftsflügen.⁸ Anders als bei Moody's, Standard & Poor's und Fitch mit Bonitätsnoten von AAA bis D sind die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsrater weit weniger standardisiert. Mangels Interesse der Emittenten werden die Ratings zumeist auch nicht von diesen bezahlt, sondern u.a. von Banken in Auftrag gegeben, um Nachhaltigkeitsfonds aufzulegen, oder von institutionellen Investoren wie Stiftungen und Kirchen. Vom den insgesamt im Jahr 2003 in den USA angelegten 44 Mrd. US\$ entfielen 2,2 Bio. US\$ auf so genannte nachhaltige Investitionen, in Europa waren es 0,4 Bio. US\$ von 37 Bio. US\$; dies entspricht in den USA 5% und in Europa rund 1% des Finanzbestandes (Quellen: McKinsey 2005, \$118 Trillion and Counting; Social Investment Forum 2005, Report on Socially Responsible Investment Trends in the United States, (siehe socialinvest.org); Corporate Social Responsibility Europe 2005, Investing in Responsible Business, (siehe csreurope.org). Für diejenigen, die ihr Geld möglichst sozial und ökologisch verträglich unterbringen möchten oder die sich durch die Kürzung der öffentlichen Rente zur privaten Altersvorsorge veranlasst sehen, können diese Anlagen ein pragmatisches Sternchen sein. Ersatz für eine demokratische Regulierung der globalen Finanzwirt-

⁷ Als weiteren freiwilligen PR-Schritt vereinbarten Moody's und Standard & Poor's mit dem Ausschuss der europäischen Wertpapierbehörden (Committee of European Securities Regulators/ CESR), jährlich in einem Brief zu erläutern, wie der IOSCO-Kodex eingehalten werde (FTD, 15.12.05).

⁸ Bewertet werden Anleihen oder auch Aktien. Dabei hat sich vor allem der Best in Class-Ansatz durchgesetzt, bei dem weniger Ausschlusskriterien z.B. hinsichtlich Atom- und Rüstungsindustrie angewendet werden, sondern vielmehr das Ranking innerhalb einer Branche zählt.

schaft sind sie nicht – ein Anspruch, der auch gar nicht erhoben wird.

Suleika Reiners

on Capital Flows to Developing Countries, Financial Policy Forum, Washington D.C.

Standard & Poor's (2004): Sovereign Credit Ratings: A Primer.

Literatur:

Dodd, Randall (2003): Consequences of Liberalizing Derivatives Markets, Financial Policy Forum, Washington D.C.

Europäische Kommission (2005): Communication from the Commission on Credit Rating Agencies.

Everling, Oliver (2005): Regulierung von Ratingagenturen, in: Kredit & Rating Praxis, Nr. 4, S. 20-22.

Hillebrand, Ernst (2001): Schlüsselstellung im globalisierten Kapitalismus: Der Einfluss privater Rating-Agenturen auf Finanzmärkte und Politik, in: Die Privatisierung der Weltpolitik: Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Tanja Brühl u.a. (Hg.), Bonn, S. 150-171.

IOSCO (2004): Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies.

Kräussl, Roman (2003): Sovereign Risk, Credit Ratings and the Recent Financial Crisis in Emerging Markets, Frankfurt/ M.

Reder, Dirk (2004): Zur Geschichte der internationalen Rating-Agenturen, in: Rating von Versicherungsunternehmen, Stefan Hirschmann (Hg.), Köln, S. 167-179.

Rime, Bertrand (2005): Do „Too Big to Fail“ Expectations Boost Large Banks Issuer Ratings?, Schweizerische Nationalbank, Zürich.

Setty, Gautam/ Randall Dodd (2003): Credit Rating Agencies: Their Impact

Seit 10 Jahren ist die Tobin Tax im Gespräch als Lenkungs- und Finanzierungsinstrument

vorerst ist jedoch nur die Umsetzung der Flugticketsteuer von französischer Seite geplant

3.4 Zeit umzu\$teuern: Mit internationalen Steuern Globalisierung gestalten

Vom 28. Februar bis 1. März veranstaltet die französische Regierung in Paris eine internationale Konferenz zum Thema Internationale Steuern. Sie will damit die Unterstützung anderer Regierungen für eine Steuer auf Flugtickets gewinnen, die Frankreich ab 1. Juli 2006 einzuführen bereits beschlossen hat. Auf der Tagesordnung stehen auch die Perspektiven anderer Varianten internationaler Besteuerung, darunter eine Devisentransaktionssteuer (Tobin Tax). Einige Regierungen, so Norwegen und Chile haben bereits ihre Unterstützung signalisiert. Auch die Schröder-Regierung hatte noch wenige Monate vor ihrem Ende erklärt, sich an der Einführung einer Ticketsteuer zu beteiligen. Es ist noch nicht erkennbar, ob ihre Nachfolgerin das Projekt weiterverfolgt. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu nur vage: „Wir werden international weiter aktiv und ergebnisorientiert an der Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente zur Förderung einer global nachhaltigen Entwicklung mitarbeiten, insbesondere in der EU, den G8 und im Rahmen der sog. Lula-Gruppe (Action against Hunger and Poverty).“¹

Der Aufstieg eines innovativen Paradigmas

Das auf den ersten Blick eher unscheinbare Ereignis in Paris ist der vorläufige Höhepunkt eines zehnjährigen Prozesses zur Durchsetzung internationaler Steuern. Internationale Besteuerung ist ein historisch neues Paradigma, denn bisher existieren Steuern nur in nationalstaatlichem Rahmen. Mit internati-

onalen Steuern, so sie denn entsprechend ausgestaltet werden, ließen sich, so wie mit nationalen Steuern, ökonomische, ökologische u.a. Lenkungswirkungen erzielen. Damit bekäme die Politik ein Instrument in die Hand, das zur Regulierung des Globalisierungsprozesses beitragen kann. Darüber hinaus könnte vermittels der zweiten Grundfunktion von Steuern, nämlich Finanzmittel zu generieren, ebenfalls ein beträchtliches Gestaltungspotential erschlossen werden.²

Der Beschluss der französischen Regierung ist ein Durchbruch, auch wenn die Ticketsteuer, so wie sie bisher konzipiert ist, nur ein sehr bescheidenes Aufkommen hat und die Lenkungswirkung bei Null liegt. Die Chancen, dass der Prozess weitergeht, stehen recht gut, weil auch bei anderen Akteuren das Thema auf die Agenda gekommen ist. So hat beispielsweise das belgische Parlament ein Gesetz für eine Devisentransaktionssteuer beschlossen, das allerdings erst in Kraft tritt, wenn andere EU-Länder nachziehen. Das kanadische Parlament hat sich ebenfalls für eine solche Steuer ausgesprochen. Die UN-Vollversammlung hat 2004 mit den Stimmen von 115 Ländern eine Resolution verabschiedet, der zufolge internationale Steuern als Instrument zur Entwicklungsfinanzierung geprüft werden sollen. Insbesondere die Probleme mit der Finanzierung der Millennium Entwicklungsziele (MDGs) sind ein starker Druckfaktor nach neuen und innovativen Finanzierungsquellen zu suchen. Wie eine Zwischenbilanz bei der Umsetzung der MDGs zeigt,

¹ Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD S. 140. www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11/Koalitionsvertrag.pdf

² Vgl. Wahl, Peter (2005). Internationale Steuern: Globalisierung regulieren, Entwicklung finanzieren. Berlin

werden die Ziele mit den konventionellen Instrumenten der Entwicklungsfinanzierung nicht erreicht werden.³ So soll denn das Aufkommen aus der Ticketsteuer für die Aids-Bekämpfung und ein Impfprogramm der WHO in den Entwicklungsländern verwendet werden.

Auch der Umfang der wissenschaftlichen Studien, die sich mit internationalen Steuern beschäftigen, ist in den letzten Jahren gewachsen. Von besonderer Bedeutung waren der Spahn-Report, der im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit die Machbarkeit der Tobin-Steuer untersuchte und der Landau-Report, der im Auftrag des französischen Präsidenten Chirac die ganze Palette der unterschiedlichen Konzepte für internationale Steuern analysiert hat.⁴ Beide Studien kommen zu dem Schluss, dass internationale Steuern nicht nur technisch machbar, ökonomisch sinnvoll, sondern auch politisch wünschenswert sind. Auch IWF und Weltbank haben sich bei der der Frühjahrstagung 2005 mit dem Thema befasst. Der einzig nennenswerte Einwand ist der, dass internationale Steuern auf politische Akzeptanzprobleme stoßen. Vor allem die USA bekämpfen das Konzept mit Vehemenz. So forderte Washington erfolgreich, dass das Wort internationale Steuern aus der Erklärung der Vollversammlung 2005 zu verschwinden habe. Dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP, das 1996 die Tobin Steuer ausgegraben hatte, wurde mit Entzug der Finanzen gedroht, wenn in

seinem Namen internationale Steuern befördert würden. Dennoch kommt der Landau-Report zu dem Schluss: *„Es gilt, dass der Erfolg von Kampagnen um die Meinungsführerschaft oft von weitreichenden und neuen Visionen abhängt. Dies in Erinnerung zu rufen, ist zugleich eine Aufforderung, große fiskalische Ambitionen nicht im Namen eines kurzfristigen politischen Realismus aufzugeben. Denn dieser wird kontraproduktiv, wenn er jede langfristige Zukunftsvision beherrschen sollte. Auf längere Sicht können politische Rahmenbedingungen verändert, neu gesetzt werden. Die beste Strategie ist daher nicht jene, sich den großen Entwürfen zu verschließen, sondern sich ihnen schrittweise anzunähern.“*⁵

Was sind internationale Steuern?

Wenn wir hier von internationalen Steuern reden so meinen wir im weitesten Sinne die international vereinbarte oder international organisierte Besteuerung des grenzüberschreitenden Austauschs oder Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen und Personen, sowie deren Verwendung für internationale Zwecke, z.B. globale öffentliche Güter. Internationale Steuern müssen nicht unbedingt global eingeführt werden, sondern es ist möglich, dass, wie beim Kioto-Protokoll, zunächst eine „Koalition der Willigen“ die Führung übernimmt, der sich später die zögernden Länder anschließen können. Wir verwenden daher auch nicht den oft benutzten Begriff „globale Steuern“. Internationale Steuern bedürfen dieser

Die Tobin Tax bzw. Spahn-Steuer bleibt ökonomisch machbar und politisch sinnvoll

³ Sachs, Jeffrey (2005): Investing in Development. A practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary General, Washington

⁴ Spahn, Paul Bernd (2002): Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Frankfurt/M. www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/tobintax

⁵ Landau, Jean Pierre (2004): Les nouvelles contributions financières internationales, Rapport au Président de la République, Paris, S. 102

Definition nach nicht notwendigerweise einer internationalen Institution, um erhoben zu werden, obwohl diese weitgehende Option nicht ausgeschlossen ist. Vielmehr geht es zunächst um eine internationale Kooperation, wie sie in vielen anderen Politikfeldern, z.B. in der Klimapolitik bereits praktiziert wird. Insofern sind internationale Steuern auch ein Mittel, internationale Prozesse durch politische Zusammenarbeit und nicht marktförmig zu beeinflussen und zu steuern.

Internationale Steuern und Globalisierung

Die Entstehung des Konzepts internationaler Besteuerung ist eine logische Konsequenz aus der Globalisierung. Dabei wirken mehrere Faktoren zusammen.

Erstens: die durch die neoliberale Politik vorangetriebene Internationalisierung im Interesse transnationaler Unternehmen und institutioneller Anleger hat die Rahmenbedingungen für nationalstaatliche Politik drastisch verändert. Neben dem Gewaltmonopol ist die Fähigkeit Steuern zu erheben die zweite Säule, auf der moderne Staatlichkeit beruht. Unsere Steuersysteme, die im 19. und 20. Jahrhundert entstanden, waren für Nationalstaaten und deren relativ geschlossene Volkswirtschaften konzipiert. Kapital und Arbeit waren ungefähr gleichermaßen an das Territorium des Nationalstaates gebunden. Die nationale Steuergesetzgebung konnte relativ problemlos auf die Steuerbasis zugreifen und auch Unternehmen und Wohlhabende zur Kasse bitten.

Heute stößt eine rein auf der nationalstaatlichen Ebene ansetzende Steuerpolitik angesichts der Mobilität des Kapitals und transnationaler Konzerne auf immer engere Grenzen. Die

Folge ist die zunehmende Erosion der nationalen Steuerbasis durch das Wegbrechen der Unternehmens-, Kapital- und Vermögenssteuern, während Lohneinkommen in Relation dazu einer weitaus höheren Steuerbelastung unterliegen. Internationale Steuern sind eine Möglichkeit, der Verarmung der öffentlichen Hände und die daraus resultierenden Tendenzen zu Entstaatlichung und Privatisierung etwas entgegenzusetzen.

Zweitens: parallel zu den neuen Möglichkeiten, Steuern zu vermeiden eröffnet die Globalisierung den Global Players neuartige Wege Gewinne zu erzielen. Im Verein mit der Liberalisierung der Finanz- Güter und Dienstleistungsmärkte haben Digitalisierung, Satellitenkommunikation es möglich gemacht, dass beispielsweise im Devisenhandel heute 1,9 Billionen US\$ pro Börsentag 24 Stunden lang von einem großen Finanzplatz zum nächsten um den Globus jagen. Finanztransfers können jederzeit per Mausklick und in Echtzeit durchgeführt werden. Es entsteht so ein transnationaler Raum, in dem auf neuartige Weise Renditen erwirtschaftet werden, während ein nationalstaatlicher Zugriff auf diese Cyberökonomie bisher kaum stattfindet. Es nur logisch, einen Teil der globalisierungsbedingten Gewinne aus diesen - und anderen - Aktivitäten abzuschöpfen und an die Verlierer der Globalisierung umzuverteilen.

Drittens stellen die neuen technologischen Möglichkeiten auch die Mittel bereit, Finanzströme mit geringem Aufwand und hocheffizient zu kontrollieren und zu besteuern. So könnte z.B. ein kleiner elektronischer tag an jedem Transfer, ähnlich dem Strichcode wie er sich auf jedem Produkt im Supermarkt befindet, eine lückenlose Erfassung durch die Zentralbanken gewährleisten.

Internationale Steuern sind eine logische Konsequenz des Globalisierungsprozesses...

Die Verwendung der Steuereinnahmen

Die Einführung internationaler Steuern bekommt eine hohe Legitimität, wenn die Einnahmen zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter und vor allem zur Entwicklung der ärmsten Ländern der Welt benutzt werden. Das politisch einflussreichste Projekt in diesem Zusammenhang ist das Ziel die absolute Armut⁶ bis 2015 um die Hälfte zu reduzieren, wie es in den Millennium Entwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDG) der Vereinten Nationen von 2000 festgelegt ist. 2,8 Mrd. Menschen, das ist fast die Hälfte der Weltbevölkerung, müssen von weniger als 2 Dollar pro Tag leben. Zur gleichen Zeit ist das BIP der industrialisierten OECD-Länder seit 1991 um 63% auf \$29 Billionen angestiegen. In Deutschland stieg das BIP im gleichen Zeitraum um 40% auf \$2,1 Billionen.⁷ Alleine die 697 Milliardäre auf dieser Welt bringen es auf ein Vermögen von \$2,2 Billionen.

Der bisherige Kampf der Entwicklungspolitik gegen die Armut ist eine einzige Geschichte des Scheiterns. Vor mehr als 30 Jahren verpflichteten sich die Industrieländer 0,7% ihres BIP für die Entwicklung der armen Regionen dieser Welt auszugeben. Nachdem der Anteil 1992 mit 0,33% seinen Höchststand erreicht hatte, ist er in den folgenden Jahren auf heute 0,23% (2004) gesunken.

Welche Steuerarten sind im Gespräch?

Es gibt eine große Anzahl von Vorschlägen für internationale Steuern. Wir werden uns jedoch hier im Wesentlichen die bekanntesten Konzepte beschränken. Grundsätzlich lässt sich Nützlichkeit und Wirkung internationaler Steuern anhand von vier Parametern bestimmen. Erstens durch die Lenkungswirkung der Steuern, d.h. inwieweit werden bestimmte Verhaltensweisen beeinflusst, die auf nationalstaatlicher Ebene nur schwer zu regulieren sind - wie etwa der übermäßige Verbrauch natürlicher Ressourcen oder die Spekulation an den Finanzmärkten. Zweitens ob die Einnahmen so umfangreich sind, dass sie einen substantiellen Beitrag zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter oder zur Armutsbekämpfung leisten können. Drittens ist nach dem administrativen Aufwand für die Erhebung und Eintreibung der Steuer und viertens nach der politischen Durchsetzbarkeit zu fragen.

Die von Frankreich beschlossene Flugticketabgabe von einem Euro für die Economy Class und zehn Euro für die Business Class innerhalb Europas und vier bzw. 40 Euro für Interkontinentalflüge tritt am 1. Juli 2006 in Kraft. Eine Lenkungswirkung ist bei einem derart niedrigen Steuersatz kaum zu erwarten. Die Einnahmen werden für Frankreich auf 210 Millionen Euro pro Jahr angesetzt. Bei einer Einführung in der gesamten EU könnten bis zu 2 Mrd. Euro zusammenkommen.⁸

Die finanziellen Mittel aus internationalen Steuern sind zur Erreichung der MDGs notwendig, d.h. zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter und Armutsbekämpfung

⁶ definiert als Einkommensarmut mit einer Armutsgrenze bei einem Dollar pro Tag

⁷ Nominales BIP nach Kaufkraftparitäten. Daten von 2002 aus dem OECD Factbook 2005, <http://hermia.sourceoecd.org/vl=4864117/cl=23/nw=1/rpsv/factbook/>

⁸ EU-Kommission (2005). A possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development: technical reflections in the run up to the UN High Level Event. SEC (2005) 1065. Brüssel. http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/index_en.htm

Die Ticketsteuer soll nur Einstiegscharakter besitzen

weitere Steuern waren im Gespräch, so auch die CO₂-Steuer zur Reduzierung von Treibhausgasen...

Die weltweite Einführung einer Devisentransaktionssteuer von 0,01% auf alle Devisentransaktionen könnte 125 Mrd. US\$ als Mehreinnahmen bringen

Dafür benötigt die Flugticketabgabe keine zusätzlichen administrativen Aufwand, da bereits jetzt für jedes Ticket Gebühren (z.B. Flughafengebühren) abgebucht werden. Politisch verfügt die Ticketsteuer über eine vergleichsweise große Unterstützung. Als Einstieg in internationale Besteuerung ist sie also interessant. Allerdings eben nur als Einstieg. So darf sie nicht dazu benutzt werden, weitergehende Vorschläge zu verdrängen.⁹

Ein solcher weitergehender Vorschlag ist die CO₂ Steuer zur Besteuerung des Ressourcenverbrauchs. Ein Pluspunkt der CO₂ Steuer sind die möglichen hohen Einnahmen. Der Landau-Report schätzt, dass eine Steuer von \$100 pro Tonne Steinkohleäquivalent weltweit \$100 Mrd. US-Dollar einbringen würde. Die CO₂ Steuer war lange Zeit im Zusammenhang mit dem Kioto-Protokoll zur Reduzierung von Treibhausgasen im Gespräch. Schließlich wurde jedoch einem neuen Mechanismus der „handelbaren Verschmutzungszertifikate“ der Vorzug gegeben. Der Grund war primär politisch-ideologischer Natur, weil handelbare Zertifikate nach ihrer Ausgabe durch den Staat marktreguliert sind, während Steuern eine aktivere Rolle des Staates notwendig machen. Da die Zertifikate z.Z. an die CO₂ Produzenten verschenkt werden kreieren sie außerdem keine Einnahmen für den Staat, sondern stellen eine marktförmige Umverteilung von übermäßigen Energieverbrauchern zu Energiesparern dar. Inwieweit eine solche Art der Internalisierung von En-

ergiekosten in die Marktpreise besser funktioniert als die seit Jahrhunderten erprobte Form der Regulierung durch Steuern bleibt abzuwarten. Sollte dieses Konzept zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs scheitern, ist es wahrscheinlich, dass die Diskussion um eine CO₂ Steuer wieder an Bedeutung gewinnt.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WGBU), der noch zu Zeiten des CDU-Umweltministers Töpfer eingerichtet worden war, empfiehlt eine Emissionsteuer für den Flugverkehr. Er erwartet, dass dadurch ein Anreiz für den Bau emissionsarmer Triebwerke entsteht. Andere Vorschläge auf Steuern mit ökologischer Lenkungswirkung sind Abgaben¹⁰ auf die Nutzung von Meerengen, z.B. die Straße von Singapur oder den Kanal zwischen Dover und Calais, oder die Besteuerung der Nutzung von Luftkorridoren und die Besteuerung von Gefahrgütertransporten.

Unter den Steuern mit ökonomischer Lenkungswirkung ist der bekannteste und inzwischen in allen technischen Details ausgereifte Vorschlag die Devisentransaktionssteuer (Tobin-Steuer; eng. Currency Transaction Tax – CTT) Die CTT sieht einen sehr geringen Steuersatz für alle Devisentransaktionen von einem oder mehreren Basispunkten vor (ein Basispunkt=0,01%). Dadurch würden sich spekulative Devisentransaktionen verteuern, die sich bereits kleine Wechselkursschwankun-

⁹ Nachdem beim Weltwirtschaftsforum im Januar 2005 der damalige Bundeskanzler Schröder die Tobin Steuer in Erwägung gezogen hatte, beeilte sich sein Finanzminister die Ticketsteuer zu befürworten, um damit die Tobin Steuer als überflüssig vom Tisch wischen zu können

¹⁰ Die Grenze zwischen Steuern und Abgaben ist nicht immer deutlich zu ziehen. Normalerweise sollen Abgaben einer klaren und eng definierten Zweckbestimmung zugeordnet werden. So kommt eine Flughafensteuer direkt der Finanzierung eines Flughafens zu. In wachsendem Maße werden aber Steuern spezifischen Zwecken zugeordnet. Prominentes Beispiel ist die deutsche Ökosteuer, die zur Kofinanzierung von sozialen Aufgaben verwendet wird

gen für Profite zu nutzen machen. Die Schätzungen der Einnahmen aus einer Transaktionssteuer variieren stark, sind aber aufgrund der großen Steuerbasis trotz des niedrigen Steuersatzes substantiell. So würde eine Steuer von 0,01% auf alle Devisentransaktionen in der Eurozone bis zu \$38 Mrd. einbringen. Eine weltweite Einführung würde sogar bis zu 125 Mrd. US-Dollar einbringen.¹¹

Inzwischen wurde die klassische Tobin-Steuer durch das Konzept des Finanzökonomen und ehem. IWF-Beraters Paul Bernd Spahn weiterentwickelt. Die Spahn-Steuer ist eine zweistufige Steuer, die neben dem geringen Steuersatz der klassischen Tobin-Steuer einen zweiten, sehr hohen Steuersatz von bis zu 100% vorsieht, wenn die Devisenkurse einen festgelegten Korridor nach unten oder oben überschreiten. Der Korridor ergibt sich durch die Zentralbank durch Extrapolation der jeweils zurückliegenden Kursentwicklung festgelegt. So könnte nicht nur die alltägliche Spekulation reduziert, sondern auch spekulative Attacken in großem Maßstab wie im Zuge der Finanzkrise in Asien 1997/98 verhindert werden. Spekulationsgewinne werden durch die Spahn-Steuer kompensiert und machen daher spekulative Attacken sinnlos. Diese Variante der Tobin-Steuer ist inzwischen weitgehend

Konsens unter den Befürwortern einer Devisenbesteuerung.

Von der Lenkungs- und Verteilungswirkung wäre die CTT ideal, weil sie das

Geld dort holt, wo es im Überfluss vorhanden ist. Entgegen weit verbreiteter Vorstellungen ist auch die Erhebung der Steuer kein Problem. Der technische Fortschritt bei der elektronischen Abwicklung von Finanztransaktionen ist so weit fortgeschritten, dass es im Wesentlichen der Einbindung eines Computerprogramms bedarf, um Devisentransaktionen zu identifizieren und die Erhebung der Steuer sicherzustellen.¹² Zwar sind Umgehungs- und Ausweichmöglichkeiten theoretisch möglich. Aber da auch diese Geld kosten werden sich Devisenhändler bzw. deren Kunden gründlich überlegen, ob es nicht billiger ist, den niedrigen Steuersatz zu bezahlen.

Weitere Steuerarten mit ökonomischen Effekten sind die Besteuerung des Bankgeheimnisses, von Finanztransfers mit Steueroasen, Auslandsinvestitionen, Portfolioinvestitionen, des E-Commerce, oder des Sekundärhandels mit Aktien.

Letztere wäre ein Eingriff in die Funktionsweise des Shareholder Kapitalismus. Bekanntlich ist hier nicht länger der Besitz von Aktien von Interesse, um damit Dividenden zu kassieren, sondern es geht darum, auf den Anstieg des Aktienkurses zu spekulieren, um die Papiere dann gewinnbringend wieder zu veräußern. Dadurch entstehen weitreichende Folgen für das Management, die Unternehmenskultur, Beschäftigung, ja für die gesamte Funktionsweise einer Volkswirtschaft.¹³ Durch eine Besteuerung des Sekundärhandels würde die Funktion

verlockend: weitere Steuern wären eine Bremse in den immer wieder zeitweise ausufernden Shareholder Kapitalismus

¹¹ Denys, Lieven/Jetin, Bruno (2005) Ready for implementation . Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and its Implementation in the EU. WEED Working Paper. Berlin S. 137 und S. 140

¹² Denys/Jetin (2005), S. 61 ff.

¹³ S. dazu den guten Überblick von Windolf, Paul (2005) Was ist Finanzmarktkapitalismus?. In: Windolf, Paul (Hrsg. 2005). Finanzmarktkapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktions-

der Unternehmensfinanzierung durch Aktienemission nicht tangiert. Gleichzeitig bekäme man ein Instrument zum Einstieg in die Regulierung des Shareholder Systems in die Hand.

Ambivalenzen und Risiken

Auch wenn internationale Steuern ein zukunftssträchtiges Konzept sind, so sind dennoch auch einige Risiken und Ambivalenzen damit verbunden. Zum einen besteht die Gefahr, dass sich auch der politische Mainstream für die Sache erwärmen könnte, dann aber vor allem verteilungspolitisch problematische Steuern befördert werden. So taucht in letzter Zeit z.B. immer häufiger der Vorschlag auf, eine europäisch oder international abgestimmte Erhöhung der Mehrwertsteuer ins Auge zu fassen. Zum anderen besteht das Risiko, die Spielräume, die es auf nationalstaatlicher Ebene für eine sozial gerechtere Steuerpolitik durchaus noch gibt, nicht auszuschöpfen. Darüber hinaus werden neue Finanzierungsquellen für Entwicklung die Versuchung erhöhen, ruhigeren Gewissens weitere Einschnitte bei der Entwicklungshilfe vorzunehmen.

Weiterhin werden spätestens dann, wenn sich internationale Steuern durchzusetzen beginnen, Institutionen wie die Weltbank bemühen, Einfluss darauf zu gewinnen bzw. das ganze in ihren Kompetenzbereich zu ziehen. Bereits in der Debatte um die Tobin Steuer hatten Weltbankfunktionäre die Bank ins Spiel gebracht. Von daher sind Bemühungen um internationale Steuern immer auch in den Zusammenhang einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen und Institutionen zu stellen. Das gilt auch für

die UNO, der die meisten Befürworter des Konzepts eine herausragende Rolle in Hinblick auf Verwendungszweck und Verteilung des Streueraufkommens zuweisen.

Aber natürlich spricht all dies nicht gegen das Konzept an sich. Es macht aber deutlich, dass auch Instrumente zur Regulierung der Globalisierung politisch umkämpft sind und die Durchsetzung von emanzipatorischen Ansätzen ohne politischen Druck nicht zu haben sind. Schopenhauer hat einmal gesagt, eine gute Idee durchläuft immer drei Phasen. In der ersten wird sie für idiotisch erklärt, in der zweiten auf das heftigste bekämpft und in der dritten - verwirklicht. Mit der Idee internationaler Steuern befinden wir uns zwischen den Phasen zwei und drei.

Thomas Kalinowski/Peter Wahl

Risiko: zum Beispiel könnte die Erhebung bestimmter Steuern ein Grund sein, die Entwicklungshilfe weiter zu reduzieren

3.5 Strukturpolitik und Regionalentwicklung - die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors

Deutschland – eine hoch entwickelte Volkswirtschaft – hat ein System öffentlich-rechtlicher Banken mit einem Marktanteil von rund 40 %, obwohl im Rahmen der internationalen Finanzpolitik (vgl. andere Beiträge in dieser Dokumentation) auf Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung gesetzt wird. Sparkassen in Deutschland sind öffentlich-rechtlich, arbeiten – wenngleich dies nicht ihr Hauptzweck ist - gewinnorientiert, verwenden aber Gewinne - sei es direkt oder über Ausschüttungen an Kommunen - nur gemeinnützig. Jede Sparkasse ist eigenständig und durch Rechtsnormen an die Region gebunden. Von den privaten Banken als Verursacher der Ertragsmiserie auf dem deutschen Bankenmarkt, von Neoklassikern als Störenfriede eines liberalen Marktes angesehen und seit geraumer Zeit unter Dauerbeschuss der EU-Wettbewerbskommission ist zu fragen, welchen Nutzen Sparkassen für die Allgemeinheit haben und ob ihr Dasein zu legitimieren ist. Der vorliegende Artikel geht dieser Frage bezogen auf finanzmarktwissenschaftliche und strukturpolitische Aspekte nach.

Struktur der Sparkassen

Sparkassen sind öffentlich-rechtliche Institute mit einer langen Tradition, die sich vom philanthropischen Auftrag, der Förderung des Spargedankens ärmerer Bevölkerungsgruppen, zu regionalorientierten Universalbanken entwickelt haben. Als öffentlich-rechtliche Institute sind sie an ihren Träger, in der Regel Gemeinden, Kreise oder Zweckverbände, gebunden. Ihnen obliegt eine Vielzahl an Aufgaben, die unter dem Begriff „öffentlicher Auftrag“ subsumiert werden. Ein Grundsatz, der die Erfüllung des öf-

fentlichen Auftrags sicherstellen soll, ist das Regionalprinzip. Danach dürfen Kredite nur an Institutionen, Unternehmen und Privatpersonen in der Region vergeben und auch nur dort Zweigstellen eröffnet werden. Ziel ist, dass in der Region angesparte Geld in erster Linie zur Förderung der einheimischen Wirtschaft und Bevölkerung einzusetzen. Die spezifischen Charakteristika sind in unten stehendem Kasten subsumiert.

Sparkassen sind zwar vor Ort unabhängig, zugleich aber als eine Art lokale Systemanbieter in einen komplexen Finanzverbund eingebunden, der auf Freiwilligkeit, Kapitalverflechtung, ökonomischem Kalkül und Idealismus basiert. Die Sparkassen-Finanzgruppe ermöglicht den Sparkassen als eigenständige Institute flexibel und unabhängig vor Ort zu agieren und zugleich als Universalbank Bankdienstleistungen kostengünstig anzubieten. Im Verbund werden spezialisierte Kompetenzen bereitgestellt und Bereiche des Back-Offices aufgrund des Mengengerüsts effizient abgewickelt (Gärtner 2003: 19 ff). Die Sparkassen-Finanzgruppe setzt sich aus Sparkassen, Regional- und Bundesverbänden, Landesbanken, öffentlichen Versicherungen u.v.m. zusammen und ist mit rund 670 Unternehmen und rund 390.000 Mitarbeitern gemessen am Umsatz von 3,3 Billionen € nach eigenen Angaben die größte Finanzgruppe der Welt.

Grundsatz des Regionalprinzips: mit den Ersparnissen soll die eigene Region wirtschaftlich gefördert werden

Das deutsche Sparkassensystem im Überblick

Entstehung: Anfang des 19. Jahrhunderts, um ärmeren Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zum verzinslichen Sparen und Gewerbetreibenden zur Versorgung mit Kapitalmitteln zu geben.

Struktur: Dezentral, mit knapp 480 eigenständigen, an die Kommunen, Kreise bzw. kommunalen Zweckverbände (Träger) gebundenen Sparkassen.

Rechtsform: Anstalt des öffentlichen Rechts.

Öffentlicher Auftrag: Sparkassen haben einen öffentlichen Auftrag, der in den Sparkassengesetzen auf Länderebene und in den Satzungen geregelt ist, und können sich daher nicht ausschließlich auf die Gewinnerzielung fokussieren.

EU-Wettbewerbskontrollverfahren: 2005 fallen die Rechtsgüter Anstaltslast (Haftungsverpflichtung der Kommune im Innenverhältnis) und Gewährträgerhaftung (Haftung im Außenverhältnis) faktisch weg.

Regionalprinzip: Geschäftsgebaren konzentriert sich auf die Gewährträgerregion. Verhindert grundsätzlich, dass die Finanzmittel – aufgrund besserer Verwertungsaussichten – ausschließlich in die Wachstumsregionen fließen.

Vertikale Arbeitsteilung: Die Aufgabenverteilung zwischen Sparkassen, Regional- und Bundesverbänden, Landesbanken, öffentlichen Versicherungen u.v.m. ermöglicht es den Sparkassen als kleine Institute flexibel und unabhängig vor Ort zu agieren und zugleich als Universalbank Bankdienstleistungen kostengünstig anzubieten.

Drei-Säulen-System: Auf drei Säulen bestehendes Bankensystem (private Geschäftsbanken, Genossenschafts- und Sparkassensektor).

Spannungsfeld: Öffentlicher Auftrag und Gemeinwohlorientierung verhindern Gewinnmaximierungsstrategie und ermöglichen eine an der Region orientierte Geschäftspolitik, wobei Sparkassen sich jedoch zugleich im hart umkämpften Bankenmarkt behaupten müssen. Hinzu kommt, dass die Kritiker eines öffentlichen Bankensektors unvermindert eine Privatisierung der Sparkassen fordern.

(Gärtner 2003: 24 ff)

Die Bedeutung der Sparkassen

Eine Liberalisierung – verstanden als Niederlassungsfreiheit – birgt für Sparkassen keine Gefahren. Dies vor dem Hintergrund, dass Sparkassen aktuell nicht über eine Monopolstellung verfügen, sondern im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Geschäftsbanken, Direkt-, Internet und Nischen- sowie den Genossenschaftsbanken stehen. Sie müssen vielmehr die Angriffe der privaten Banken, der EU-Wettbewerbshüter und vereinzelt auch der Landes- und Kommunalpolitiker fürchten. Kernpunkte der Kritik sind, dass Sparkassen, da unverkäuflich, eine Konsolidierung im deutschen Bankenmarkt verhindern, der Name „Sparkasse“ unrechtmäßig geschützt sei und das Regionalprinzip ein regionales Gebietskartell darstelle (z.B. Bundesverband deutscher Banken 2004: 20).

Der von den Sparkassen erbrachte Nutzen ist vielfältig und lässt sich grob in die folgenden vier Gruppen einteilen: Erstens bewirken Sparkassen ein hohes lokales Steueraufkommen vor Ort. Zweitens haben sie eine erhebliche Bedeutung als Arbeitsgeber und Ausbilder. Drittens erbringen sie durch Sponsoring, Spenden und Stiftungsausstattungen in den Regionen wichtige Leistungen in der Kultur- und Sozialförderung. Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Bereich die Gewinnausschüttung an die Kommunen und Kreise. Viertens haben sie - und dies entspricht ihrer eigentlichen Zweckbestimmung - eine wichtige Funktion als Finanzintermediäre. Sie ermöglichen den Zugang zu Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen und Unternehmen in allen Regionen. Gerade für die wirtschaftliche Vergabe kleinerer Kredite sind räumliche Nähe und die Kenntnis der Kunden und Märkte von zentraler Bedeutung.

Dieser Beitrag fokussiert den zuletzt genannten Nutzen, da sich damit im Sinne einer Daseinsvorsorge bzw. allokativen Marktversagens die spezifische Rechtsform begründen lässt. Die drei vorgenannten Nutzen sind positive Nebeneffekte, die aber für sich genommen nicht die Betätigung der öffentlichen Hand im Bankensektor rechtfertigen. Bei einer Privatisierung und einer in welcher Form auch immer gearteten Deregulierung des Sparkassenrechts würden diese Nutzen wegfallen bzw. eingeschränkt. Folgend werden die Vorteile der Sparkassen, die sie als Finanzintermediäre bezogen auf die beiden Aspekte Bankenmarkt und Strukturpolitik haben, genauer beleuchtet.

Sparkassen und der Bankenmarkt

Der deutsche Bankenmarkt zeichnet sich durch eine strikte Trennung in Drei-Säulen (private Banken, öffentlich-rechtliche Institute und Genossenschaftsbanken) aus. Die im europäischen Ausland im weiten Umfang erfolgte rechtliche Reorganisation und (Teil-)Privatisierung des Bankenmarkts gab es in Deutschland nicht (Engerer/Schrooten 2004: 74). Das deutsche Finanzsystem ist stark bankenbasiert, d.h. Unternehmen finanzieren sich überwiegend durch Bankkredite und nicht - wie in den angelsächsischen Ländern üblich - durch Risiko- oder Beteiligungskapital.

Das deutsche Finanzsystem ist stark bankenbasiert. Unternehmen finanzieren sich überwiegend durch Bankkredite und nicht durch Risiko- oder Beteiligungskapital.

...vielfältiger Nutzen durch Sparkassen: hohes regionales Steueraufkommen, Förderung der regionalen Wirtschaft, Sponsoring, Zugang für alle Bevölkerungsgruppen

Bank- und Finanzsysteme lassen sich nach der Theorie in räumlich neutrale und nicht neutrale Systeme unterscheiden (z.B. Klagge/Martin 2005: 392). Neutrale Bank- und Finanzierungssysteme können aus der neoklassischen Theorie abgeleitet werden. Danach führt ein hoher Wettbewerb in der modellhaften Betrachtung dazu, dass jede profitable Investition, unabhängig vom

Ort, Finanzierung erhält. Das Wissen, ob eine Investition rentabel sein wird, ist demzufolge für alle Marktteilnehmer vorhanden. Kapital wandert zu den Orten der bestmöglichen Verzinsung. Bankensysteme sind dann effizient, wenn die Konzentration in der Branche gering ist, also viele Banken miteinander konkurrieren und die Intensität des Wettbewerbs hoch ist. „This is exactly why indices of market concentration (...) play such an important role in almost all recent assessments of US and European banking markets. They are widely used in empirical work“ (Fischer/Pfeil 2004: 308).

Finanzmarktkrisen in den letzten Jahren haben gezeigt, dass neoliberale Eingriffe auf Banken- und Finanzmärkte nicht zu einer höheren Stabilität beitragen.

Doch bezogen auf Allokationseffizienz, Verfügbarkeit von Kreditmitteln und der Stabilität von Finanzsystemen zeigen sich Schwächen der klassischen Finanzmarkttheorien. Die internationalen Entwicklungen der vergangenen Jahre, mit der nicht geringen Zahl an Finanzmarktkrisen (vgl. andere Beiträge in diesem Heft) haben gezeigt, dass Privatisierung, Liberalisierung und eine hohe Wettbewerbsintensität auf den Bank- und Finanzmärkten nicht unbedingt zu einer hohen Stabilität beitragen. Auch zeigen Studien, dass „vollkommener Wettbewerb nicht zwangsläufig die gesamtwirtschaftlich besten Ergebnisse erzielt. Banken scheinen zumindest in Teilen ihres Geschäfts auf (...) weniger idealtypischen Märkten zu agieren“ (Deutsche Bundesbank 2005: 107).

neueren Finanztheorien haben eines der Hauptprobleme von Bankenmärkten erkannt: asynchrone Informationen

der deutsche Bankenmarkt weist eine hohe Wettbewerbsintensität auf...

Nach neueren Finanztheorien sind Bankmärkte grundsätzlich von anderen Märkten zu unterscheiden, da erstens die Informationen zwischen Anlegern und Investoren asynchron verteilt sind und nur unvollständig vorliegen, es sich zweitens um ein Verleihgeschäft handelt, d.h. Kreditsumme, Zinszahlung und Rückzahlung finden intertemporal statt und das drittens auf Vertrauen basiert (z.B. Deutsche Bundesbank 2005, Kluge/Martin 2005, Fischer/Pfeil

2004, Engerer/Schrooten 2004).

Vor diesem Hintergrund gehen neuere theoretische Ansätze davon aus, dass Märkte mit geringerer Wettbewerbsintensität und stabilen Kunden-Bank-Beziehungen (typische Hausbankbeziehung) zu einer besseren Verfügbarkeit mit Kreditmitteln und zu niedrigeren Preisen führen können. Dies gilt insbesondere für kleinere Kreditengagements, denn Prüfaufwand und -kosten korrelieren in der Regel nicht mit der Kredithöhe. Solange langfristige Kundenbeziehungen und die Kenntnis vor Ort nicht die Prüfkosten und Risiken reduzieren, ist die Vergabe von Krediten an KMU, aufgrund durchschnittlich geringeren Kreditvolumina, unrentabler. Gerade risikoreichere Kredite an Existenzgründer lohnen sich meist nur, wenn eine langfristige Kundenbeziehung zu erwarten ist (Deutsche Bundesbank 2005: 106). Ausgehend von einem räumlich nicht-neutralen Bankensystem, liegt der Schlüssel bei der Kreditvergabe an kleinere und mittlere Unternehmen folglich in der Proximität. So ist ein effizientes Bankenumfeld für die regionale Entwicklung wichtig. Proximität zu ihren Kreditnehmern ist aber ebenfalls für die Banken, die im Kreditgeschäft mit KMU engagiert sind, von zentraler Bedeutung, um wirtschaftlich erfolgreich agieren zu können.

Bezieht man nun diese theoretischen modellhaften Ansätze und Erkenntnisse auf die spezifische Bankenmarktstruktur in Deutschland, ergibt sich folgendes Bild: Deutschland weist auf nationalstaatlicher Ebene eine hohe Wettbewerbsintensität auf, die in erster Linie auf die Unverkäuflichkeit von Genossenschaftsbanken und Sparkassen zurückzuführen ist. Es kann angenommen werden, dass die Konzentration am deutschen Bankenmarkt im

Falle der Privatisierung von Sparkassen stärker voranschreiten würde. Allerdings kann – was auch für Deutschland zutrifft – die Wettbewerbsintensität und die Verteilung der Banken innerhalb eines Nationalstaates räumlich unterschiedlich sein. Manche Regionen verfügen über Bankstellen aller privater Geschäftsbanken, der Genossenschaftsbanken und der Sparkassen, in anderen Regionen wiederum sind nur die beiden letztgenannten im nennenswerten Umfang vertreten. Auch zeigt sich auf der regionalen Ebene insgesamt eine höhere Konzentration und geringere Wettbewerbsintensität, da genossenschaftliche Banken und die Sparkassen in der Regel nicht untereinander konkurrieren.

Bringt man neue und traditionelle Finanztheorien mit der Realität zusammen wird das Bild noch komplexer: Einerseits besteht die These, dass hoher Wettbewerb zu einer hohen Effizienzallokation führt. Betrachtet man die Konzentrationsindizes auf nationaler Ebene und die im internationalen Vergleich günstigen Preise für Bankdienstleistungen ist dieser Zusammenhang für Deutschland nachvollziehbar. Gleichzeitig lässt sich aus der neueren Finanz- und Bankmarktwissenschaft die These ableiten, dass Nachteile eines geringeren Wettbewerbes bei der Kreditversorgung für kleinere und mittlere Unternehmen und insbesondere für Existenzgründer durch Nähevorteile und stabile Kunden-Bank-Beziehungen (über-)kompensiert werden. Auch dies ist nachvollziehbar, berücksichtigt man die günstigen Konditionen vor dem Lichte der geringeren Wettbewerbsintensität auf regionaler Ebene. Aus Sicht der Sparkassen kann behauptet werden, dass sie genau dies sicherstellen: eine hohe Wettbewerbsintensität auf der nationalen Ebene und stabile Hausbankbeziehungen auf der

regionalen Ebene. In diesem Bereich ist allerdings weiterer Forschungsbedarf angezeigt.

Sparkassen als strukturpolitische Institutionen

Dass ohne staatliches Eingreifen eine räumlich ungleiche Entwicklung zu erwarten und somit die kreditwirtschaftliche Versorgung in manchen Regionen schlechter ist, also allokatives Marktversagen vorliegt, zeigt die Realität in vielen Ländern und kann auch theoretisch erklärt werden: So treten positive externe Effekte in Agglomerationen auf, die dort, zu Lasten schwächerer peripherer Räume, zu einem sich selbst verstärkendem Wachstum führen. Ohne staatliche Lenkungsmaßnahmen kann dies zu einem regionalen Ungleichgewicht führen. Dies lässt sich zum Beispiel im Rahmen der Polarisierungstheorie (Myrdal 1969) oder New Economic Geographie (Krugmann 1991) begründen (im Hinblick auf Sparkassen insbesondere Wengler 2002: 109 ff). Auch kommen zahlreiche empirische und theoretische Untersuchungen zu der Erkenntnis, dass Innovationen in erster Linie in Ballungsräumen, speziell in Regionen, in denen die Ausbreitung von Wissen auf günstige Bedingungen stößt, entstehen (Frey/ Zimmermann 2005: 7 ff).

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, ist das Regionalprinzip ein wesentliches Charakteristikum der Sparkassen, das die Kapitalmobilität bremst, ein Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung der Region fördert und damit zu einer ausgeglichenen Regionalentwicklung beiträgt. Sparkassen lassen sich daher ordnungspolitisch begründen.

Neoklassische Ökonomen gehen allerdings davon aus, dass es bei wirksam

durch Privatisierung der Sparkassen würde die Konzentration voranschreiten

Ohne staatliches Eingreifen ist die kreditwirtschaftliche Versorgung einiger Regionen gefährdet.

Sparkassen tragen nach neoklassischer Auffassung dazu bei, die Mobilität des Produktionsfaktors Kapital einzuschränken

auch neuere Theorieansätze lassen Sparkassen aus ordnungspolitischer Sicht keinesfalls kontraproduktiv erscheinen

werden freier Marktkräfte und durch die uneingeschränkte Mobilität der Produktionsfaktoren letztendlich zu einem Verteilungsoptimum kommt. Ein Ausgleich zwischen den Regionen erfolgt demnach – wenn der Staat nicht eingreift – mittel- bis langfristig von alleine. Nach dieser Auffassung ist es schwer, die Existenz öffentlich-rechtlicher Banken - die die Kapitalmobilität einschränken - zu begründen. So führt zum Beispiel Nürk – Autorin einer Studie der Deutschen Bank – aus, dass “(Spar-)Mittel stets ihrer produktivsten Verwendung zugeführt und nicht unter Vernachlässigung von Effizienzüberlegungen gewissermaßen künstlich in einer bestimmten Region gehalten werden” (Nürk 1995, S. 22) sollten.

Die Rechtfertigung von Sparkassen ist daher letztendlich auch eine Frage des wirtschaftstheoretischen Blickwinkels: „Wird im Rahmen der regionalen Entwicklung eine Politik des Ausgleichs angestrebt, ist eine bundesweit flächendeckende Mittelverteilung (...) durchaus sinnvoll. Sollen allerdings spezifische Wachstumszentren oder -pole gefördert werden, müssten die Mittel (überregional) konzentriert werden” (Wengler 2001, S. 299). Auch neuere strukturpolitische Konzepte, wie der Clusteransatz (siehe Kasten), setzen im Rahmen einer traditionell auf Ausgleich ausgerichteten Strukturpolitik auf Konzentration ökonomischer Aktivitäten im Raum und nehmen dabei räumliche Ungleichgewichte in Kauf.

Kompetenzbasierte Ansätze in der Strukturpolitik: Wachstum contra Ausgleich

Neuere strukturpolitische Ansätze, namentlich der Clusteransatz, orientieren sich an vor Ort vorhandenen Kompetenzen: Jeder kennt die räumliche Ballung von Geschäften oder kleinen Handwerksbetrieben in den Altstädten europäischer oder orientalischer Großstädte. Beispielsweise sei hier auf die Gewürzmärkte in Istanbul, die Textilmärkte am Montmartre oder die Handwerksgeschäfte in der Bukarester Altstadt verwiesen. Dabei handelt es sich um eine Konzentration ökonomischer Aktivitäten im Raum, also um ein „geographisches Cluster“. Die wesentlichen Vorteile sind, dass Kunden ein umfassendes Angebot geographisch konzentriert vorfinden, der Ort von spezifischen Lieferanten frequentiert wird, entsprechende Infrastrukturen bestehen, die Gewerbetreibenden in ein informelles Wissensnetz eingebunden sind und dadurch über spezifische Informationen verfügen. Die Grundprinzipien so genannter Cluster (z.B. Rehfeld 1999) basieren auf eben diesen Effekten, die sich in ihrer Ausgestaltung jedoch weiterentwickelt haben. Ein solcher Ansatz kann strukturpolitisch am sinnvollsten dort umgesetzt werden, wo internationale wettbewerbsfähige Potenziale in einer kritischen Masse vorhanden sind und Teile einer entsprechenden Wertschöpfungskette lokalisiert sind. Damit geht zwangsläufig eine Abkehr vom grundgesetzlich verankerten Gleichwertigkeitsgrundsatz der Regionalentwicklung einher.

Eine Neuausrichtung hin zu einer stärker am Wachstum orientierten Strukturpolitik findet sowohl in der EU als auch in Deutschland auf der Bundes- und Landesebene statt. Da die Konzentration von Fördermitteln

auf Wachstumsregionen politisch nur schwer durchzuhalten ist, werden „Clusterinstrumente“ in der Realität teilweise auch flächendeckend umgesetzt und die Mittel weiterhin „mit der Gießkanne“ verteilt. In der Zukunft geht es darum, einerseits Wachstumspotenziale dort zu fördern, wo sie vorhanden sind und andererseits in schwächeren Regionen, Städten und Stadtteilen basisorientierte Infrastrukturen des Konsums, der Bildung und der Kultur mit spezifischen Instrumenten zu entwickeln bzw. aufrecht zu erhalten, um damit Teilhabe und wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen.

Heißt das also, dass Sparkassen vor dem Hintergrund neuerer kompetenzbasierter Ansätze kontraproduktiv sind? Aus theoretischer Sicht keinesfalls, denn diese neuen Ansätze können nur dann erfolgreich sein, wenn sie gleichzeitig Wachstumspotenziale realisieren und auf Ausgleich ausgerichtet sind, was Akteure vor Ort erfordert. So sind Sparkassen aus ordnungspolitischer Sicht auch dann vertretbar, wenn eine wachstumsorientierte Strukturpolitik Maßgabe ist, denn sie sind in der Lage, einerseits Wachstumspotenziale vor Ort zu erkennen und an deren Entwicklung mitzuwirken und andererseits zu einer ausgleichsorientierten Regionalpolitik beizutragen. Es geht also im Kontext der Sparkassen nicht um „entweder oder“, sondern um ein „sowohl als auch“.

Fazit

In der Tat ist die Kapitalrendite deutscher Kreditinstitute im internationalen Vergleich eher gering. Was aber nicht daran liegen muss, dass der Bankenmarkt zu fragmentiert ist und die Kreditinstitute, aufgrund des hohen Anteils öffentlich-rechtlicher Banken und des starren Drei-Säulen-Systems ineffizient sind, wie von Kritikern immer wieder vorgebracht. Niedrige Kapitalrenditen können auch Resultat eines hohen Wettbewerbs, der zu niedrigen Preisen für Bankdienstleistungen

führt bzw. Konsequenz betriebswirtschaftlicher Fehlentscheidungen und Wertberichtigungen sein. Eine aktuelle Studie der KfW-Bankengruppe zeigt die hohe Effizienz und niedrige Preisstruktur des deutschen Bankenmarkts (KfW-Bankengruppe 2005). Hätten private Banken Zugriff auf die Sparkassen und könnten sich dieser als Konkurrenten entledigen, wäre ihre Kapitalrendite sicherlich höher, was sich – so kann angenommen werden – positiv auf deren Notierungen am Aktienmarkt auswirken würde. So ist die Existenz von Sparkassen letztendlich eine politische Frage. Ich denke, dass dieser Beitrag genug Argumente geliefert hat, damit sich die Leserinnen und Leser selbst ein Urteil bilden können.

Dabei soll keinesfalls verhehlt werden, dass es bei den Sparkassen nicht auch Verbesserungspotenzial gäbe. So könnten sie zum Beispiel stärker neue Finanzierungsinstrumente, wie sie in anderen Ländern üblich sind, z.B. Beteiligungs- und Risikokapital, aber auch Instrumente um risikoreiche Kleinstkredite zu vergeben (Micro Lending), auf den deutschen Markt adaptieren und flächendeckend anbieten, um damit - wie sie es in der Vergangenheit häufig getan haben - ihrer Pionierrolle gerecht werden.

Die Frage nach der Legitimität öffentlich-rechtlicher Banken ist gleichzeitig eine Frage der wirtschaftspolitischen Haltung.

zweifellos wären die Renditen von privaten Banken ohne die Existenz von Sparkassen höher

Vielleicht kann die Auflistung der Vorteile, die das deutsche Sparkassensystem mit sich bringt, Anregungen für Bankensysteme in anderen Ländern geben, wie ja auch umgekehrt deutsche Sparkassen und Banken von ausländischen Erfahrungen lernen können. Eigentlich wäre es ein Allgemeinplatz darauf zu verweisen, dass auf Grund der unterschiedlichen Bedingungen und Kulturen eine eins-zu-eins Übertragung nicht sinnvoll ist. Dies geschieht aber immer wieder umgekehrt: So wird die Entwicklung in Deutschland häufig vor dem Hintergrund diskutiert, dass weltweit Banken dereguliert und Staatsbanken privatisiert wurden, andere Länder also im Gegensatz zu Deutschland bereits ihre „Hausaufgaben“ gemacht hätten. Dabei wird jedoch übersehen, dass Sparkassen keine Staatsbanken sind und in keinem Geschäftsbereich eine Monopolstellung einnehmen. Auch bedeutet öffentlich-rechtliche Bank in den verschiedenen Nationalstaaten etwas vollkommen Unterschiedliches, so dass keine international gültige Handlungsmaxime erstellt und schon gar nicht auf den sehr spezifischen deutschen Bankenmarkt übertragen werden kann.

Stefan Gärtner

Literatur:

Bundesverband deutscher Banken (2004): Banken 2004. Fakten, Meinungen Perspektiven

Deutsche Bundesbank (2005): Finanzstabilitätsbericht

Engerer, Hella/Schrooten, Mechthild (2004): „Untersuchung der Grundlagen und Entwicklungsperspektiven des Bankensektors in Deutschland (Dreisäulensystem)“ im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Fischer, Karl-Heinz/Pfeil, Christian (2004): Regulation and Competition in German Banking. In: Krahnhen, Jan Pieter/Schmidt, Reinhard: The German financial system. Oxford, S. 291-349.

Frey, René L./Zimmermann, Horst (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disp 2/2005.

Gärtner, Stefan (2003): Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion? Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2003-05.

KfW Bankengruppe (2005): Das deutsche Kreditgewerbe im internationalen Vergleich: Betriebswirtschaftlich wenig rentable, volkswirtschaftlich hoch produktiv. KfW-Research, Nr. 17, Juli 2005.

Klagge, Britta/Martin, Ron (2005): Decentralized versus centralized financial systems: is there a case for local capital markets? In: Journal of Economics Geography, H. 5, S. 387-421.

Myrdal, Gunnar (1969): Economic Theory and Under-Developed Regions, London. First published 1957, S. 146.

Krugman, Paul, 1991: Geography and Trade. London.

Nürk, Bettina (1995): Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken – überzeugende Gegenargumente fehlen. In: Deutsche Bank Bulletin 17.März 1995, S. 20-24.

Rehfeld, Dieter (1999): Produktionscluster. Konzeption, Analyse und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik.

Wengler, Martin O. (2002): Externe Effekte von öffentlichen Unternehmen: Die Geschäftstätigkeit der kommunalen Sparkassen. In: Heinrich, C./ Kujath, H.-J. (Hrsg.): Die Bedeutung von externen Effekten und Kollektivgütern für die regionale Entwicklung. S. 109-127.



3.6 Dokumentiert: „Sparkassen – unverzichtbar für die regionale Wirtschaftsentwicklung“ (Verdi, Fachbereich Finanzdienstleistungen)

Wenn es Sparkassen nicht gäbe – müssten sie erfunden werden. Besonders sichtbar wurde das in den letzten Jahren, als die privaten Großbanken in Deutschland sich selbst in die Krise gewirtschaftet hatten. Doch anstatt aus den eigenen Fehlern zu lernen, suchen die Privatbanken die Schuld an ihren schlechten Ergebnissen im deutschen Bankensystem, insbesondere bei den Sparkassen. Der Bundesverband Deutscher Banken (BDB) leistet sehr erfolgreiche Lobbyarbeit, um sein Ziel, die Privatisierung der öffentlichen Banken zu erreichen. Doch eine Privatisierung der öffentlichen Banken wäre ein großer politischer Fehler, der viele Kommunen und Landkreise teuer zu stehen kommen würde.

Das deutsche Finanzsystem – eines der Stabilsten der Welt

In Deutschland hat es seit der Gründung der Bundesrepublik keine ernsthafte Krise des Finanzsystems gegeben, ganz im Gegensatz vielen Industriestaaten der westlichen Welt.

Dafür gibt es verschiedene Gründe, wie z.B. ein sehr effektives Aufsichtssystem.

Ein entscheidender Grund ist aber auch die Struktur des bundesdeutschen Kreditwesens. Die Bankenwelt ist hierzulande geprägt von den so genannten 3-Säulen. Neben den Privatbanken gibt es derzeit etwa 1300 Genossenschaftsbanken und knapp 500 Sparkassen und Landesbanken in Deutschland.

Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind regionale Banken. Sie sind mit der Region verbunden und leben von

den Geschäften mit ihren Kunden aus der Region. Die wichtigsten Privatbanken, vor allem die 4 Großbanken (Commerzbank, Deutsche Bank, Dresdner Bank, HypoVereinsbank), sind weltweit agierende Institute. Sie haben kein Interesse an bestimmten Kunden oder Regionen, sondern sind allein profitorientiert. Die „Bankenkrise“ der letzten Jahre war keine Krise des Finanzsystems, sondern im wesentlichen eine Großbankenkrise. Zwar gingen auch bei Genossenschaftsbanken und Sparkassen die Erträge, verglichen mit den 90er Jahren, auf Grund der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung etwas zurück. Rote Zahlen und Milliardenverluste waren jedoch insbesondere bei den Großbanken zu finden. Ein Glück für die deutsche Volkswirtschaft, dass die 4 Großbanken „nur“ über einen Marktanteil von etwa 16 % in Deutschland verfügen! Hätten diese Banken einen vergleichbaren Marktanteil, wie die 4 marktführenden Kreditinstitute in Großbritannien oder Schweden – hier beherrschen jeweils 4 - 5 Institute den Markt – so wäre durch die Schieflage der Banken die gesamte Volkswirtschaft in erhebliche Schwierigkeiten geraten. Die Folge: der Staat hätte den privaten Banken finanziell unter die Arme greifen müssen.

Auslöser der Krise war der Wunsch von Vorständen und Aktionären nach kurzfristiger Maximierung der Renditen. Die Großbanken änderten ihre Geschäftspolitik. Sie vernachlässigten das traditionelle Bankgeschäft mit Privatkunden und mittelständischen Betrieben. Sie schlossen viele Filialen in der Fläche und bauten erheblich Personal ab. Der „Renner“ waren das Investmentbanking und das Wertpa-

Das Drei-Säulen-System als Stabilisator des deutschen Bankensystems: Im Gegensatz zu den Sparkassen- und Genossenschaftsbanken verfolgen Privatbanken kein regionales Interesse, sondern handeln ausschließlich profitorientiert

piergeschäft. Die Folgen der verfehlten Geschäftspolitik haben nun die Beschäftigten mit Arbeitsplatzabbau und Lohnverzicht und die öffentliche Hand mit fehlenden Steuereinnahmen zu tragen. Doch statt ihre Fehler einzugestehen, suchen einige Manager der Großbanken, die übrigens auch im internationalen Vergleich zu den Spitzenverdienern der Branche gehören, die Fehler bei der Politik. Die Sparkassen und Landesbanken seien schuld, dass die Renditen der deutschen Banken weit unter dem Durchschnitt lägen. Eine Privatisierung der Sparkassen und damit die Möglichkeit der Übernahme von Sparkassen durch die Privatbanken seien erforderlich, um den Markt zu konsolidieren.

Es ist schon interessant, dass die Privatbanken als die Verfechter des freien Marktes den intensiven Wettbewerb im deutschen Bankenmarkt beklagen und gleichzeitig die Oligopolisierung des Marktes fordern, wie in Großbritannien. Dabei verdeutlicht das Beispiel Großbritannien die negativen gesellschaftlichen Folgen des Renditewahns der britischen Banken. Die britische Regierung und die britischen Verbraucherorganisationen beklagen inzwischen laut die Macht der Banken. Sie führt zu hohen Preisen und zu extrem hohen Gewinnen der britischen Bankkonzerne. Die Folge: 3 bis 4 Millionen Menschen haben kein Girokonto, viele Gewerbetreibende bekommen keine Finanzmittel von den Banken. Es sind bereits einige Selbsthilfeorganisationen entstanden.

Sparkassen sichern die Kreditversorgung und den Wettbewerb

Britische Verhältnisse sind derzeit in Deutschland nicht möglich. Ursache sind die öffentlich rechtlichen Sparkassen. Sie gehören den Kommunen bzw.

den Landkreisen und unterliegen dem Regionalprinzip. Das bedeutet, dass die Gelder, die die Sparkasse von den Kunden der Region zur Verfügung gestellt bekommt auch wieder den Menschen und Unternehmen in der Region zu Gute kommen. Die Gelder bleiben in der Region!

Während sich die Privatbanken aus vielen Regionen zurückgezogen haben, sind die Sparkassen flächendeckend vertreten. Sie verfügen über etwa 17.000 Filialen in Deutschland. Die Deutsche Bank hat 34 %, die Dresdner Bank hat 29 % ihrer Filialen in der Zeit von 1999-2003 geschlossen. Die Deutsche Bank verfügte 2003 noch über 1576 Filialen, die Dresdner Bank über 1035 Geschäftsstellen. Während die Privatbanken sich häufig weigern, Sozialhilfeempfängern ein Konto einzurichten, erfüllt eine Sparkasse hier ihren öffentlichen Auftrag (80 % der Sozialhilfeempfänger haben ein Konto bei einer Sparkasse).

Während sich die Großbanken auch aus dem Firmenkundengeschäft mit Handwerkern und weiten Teilen des Mittelstandes zurückgezogen haben, ist dieses für die Sparkassen ein Kerngeschäft – denn sie können ihre Geschäfte nur mit den Kunden vor Ort machen.

Der Marktanteil der Sparkassen bei Krediten an Unternehmen und Selbstständige ist auf Grund der Geschäftspolitik der Großbanken in den letzten Jahren ständig gestiegen. Inzwischen beträgt er über 42 % gegenüber knapp 34 % vor 10 Jahren. Bei Handwerkern beträgt der Marktanteil sogar 66 %. Etliche mittelständische Betriebe gibt es heute nur noch, weil eine Sparkasse bereit war die Finanzierung von einer anderen Bank zu übernehmen. In den neuen Bundesländern gäbe es in man-

Trotz offensichtlich verfehlter Geschäftspolitik der Privatbanken und immensem Stellenabbau, wird der Ruf nach höheren Renditen durch Privatisierung der Sparkassen weiter bekräftigt.

Aufgrund des Regionalprinzips haben Sparkassen einen Multiplikator-Effekt für ihre Standorte

Sobald die Sparkassen den Aktionären verpflichtet wären, bliebe der öffentliche Auftrag über kurz oder lang auf der Strecke

chen Regionen ohne eine Sparkasse gar keine Bank mehr.

Sparkassen schaffen Arbeitsplätze und zahlen Steuern

Die regionale Sparkasse ist häufig einer der größten Arbeitgeber in einer Kommune. Insgesamt waren 2003 etwa 335.000 Menschen bei Sparkassen und Landesbanken beschäftigt. Davon waren 23700 Auszubildende – eine Ausbildungsquote, die deutlich über der der Privatbanken liegt. Sparkassen sind häufig auch einer der größten Steuerzahler der Gemeinde. Während Sparkassen auf Grund der regionalen Struktur ihre Gewinne auch vor Ort versteuern (die Steuerlast der Sparkassen liegt deutlich über der der Privatbanken) nutzen Privatbanken ihre Möglichkeiten Steuerzahlungen zu vermeiden. Der Frankfurter Stadtkämmerer hat bei der derzeitigen Lage der Großbanken besonders wenig zu lachen. Zusätzlich zur direkten Steuerzahlung profitieren die kommunalen Eigentümer der Sparkassen von dem sozialen und kulturellen Engagement der Sparkassen für ihre Region. Derzeit existieren 570 Sparkassenstiftungen. Diese haben 2003 etwa 46 Mio Euro für gemeinnützige Zwecke ausgeschüttet. Was häufig in der politischen Diskussion vergessen wird, sind die indirekten positiven Effekte einer regionalen Sparkasse. Sparkassen sichern nicht nur qualifizierte Bankarbeitsplätze in der Region. Sie sichern durch die Kreditvergabe an den örtlichen Mittelstand eine Vielzahl von weiteren Arbeitsplätzen in der Region – und damit zusätzliche Steuereinnahmen von Unternehmen und Privatpersonen.

Privatisierung von Sparkassen schadet den Bürgern

Die Lobbyisten der Privatbanken ma-

chen sich die schwierige wirtschaftliche Situation vieler Gemeinden zu Nutze und fordern eine Änderung der Sparkassengesetze mit der Möglichkeit der Umwandlung von Sparkassen in Aktiengesellschaften und der anschließenden Privatisierung. Auf Grund der derzeitigen gesetzlichen Lage ist ein Verkauf der kommunalen Sparkassen nicht möglich. Diese Regelung ist sinnvoll, weil bei einer Privatisierung einiger wichtiger Sparkassen zur Sanierung von kommunalen Haushalten der Sparkassenverbund nicht mehr funktionieren würde. Nur die Arbeitsteilung im Sparkassenverbund zwischen großen und kleinen Sparkassen, Landesbanken, Landesbausparkassen, IT-Dienstleistern, Fondsgesellschaften etc. ermöglicht das umfassende und flächendeckende Angebot an Finanzdienstleistungen. Nur die derzeitige Rechtsform sichert das Regionalprinzip und den öffentlichen Auftrag einer Sparkasse. Anstatt durch Privatisierungsdiskussionen dafür zu sorgen, dass Sparkassen in Aktiengesellschaften umgewandelt werden können, wäre es für die Politik sicherlich hilfreicher darüber nachzudenken, wie eine Sparkasse ihren öffentlichen Auftrag noch besser wahrnehmen kann.

Eine Sparkasse in der Form der Aktiengesellschaft unterliegt dem Aktienrecht – sie ist also den Aktionären verpflichtet. Selbst wenn die Kommune zunächst Mehrheitseigentümer der Sparkasse bleibt, muss die Sparkasse ihre Politik an den Gewinninteressen auch der Minderheitsaktionäre ausrichten. Der öffentliche Auftrag bleibt über kurz oder lang auf der Strecke. Häufig ist die Umwandlung nur der erste Schritt – das zeigen die Erfahrungen bei der Privatisierung öffentlichen Eigentums in den letzten Jahren. Und ist die regionale Sparkasse schließlich erst einmal im Besitz einer anderen

Bank – so ist diese Entscheidung nicht mehr rückholbar, mit den entsprechenden Folgen:

- für die Arbeitsplätze in der Sparkasse
- für die Arbeitsplätze in den mittelständischen Betrieben der Region
- für die Versorgung mit Finanzdienstleistungen
- für die Steuereinnahmen der Gemeinde

Bisher hat die Politik eine mögliche Privatisierung von Sparkassen zwar verhindert. Erste Erfolge konnten die Privatisierungsbefürworter aber bereits erzielen.

Wegfall der Gewährträgerhaftung erhöht den Renditedruck

Nach Auffassung der Privatbanken haben öffentlich rechtliche Banken einen Wettbewerbsvorteil, da die Kommunen bzw. die Bundesländer unbegrenzt für ihre Unternehmen haften, was z.B. zu einem besseren Rating einer öffentlichen Bank führt. Dieser angebliche Vorteil verkehrt sich aber schnell in einen Nachteil. Denn öffentliche Banken müssen sich ihr benötigtes Eigenkapital aus den jeweiligen Jahresüberschüssen erwirtschaften, während Privatbanken sich zusätzliches Kapital problemlos durch die Ausgabe neuer Aktien besorgen können (verbunden mit hohen Ausgabeaufschlägen). Steigendes Eigenkapital ist die notwendige Voraussetzung für zusätzliche Bankgeschäfte. Ein zweiter Nachteil kann die Beschränkung des Geschäftsgebietes sein, denn das schränkt natürlich die Renditemöglichkeiten ein.

Trotzdem gehören die Sparkassen zu den wirtschaftlich erfolgreichsten Kreditinstituten in Deutschland. Der Ärger über die bessere Konkurrenz führte zu

Klagen des BDB bei der EU in Brüssel. Bereits zweimal war der BDB erfolgreich (Vertreter des BDB haben erklärt, dass sie gegen die öffentlichen Banken so lange vorgehen werden, bis sie das Ziel der Privatisierung erreicht haben). Obwohl in den EU-Verträgen ausdrücklich ein Nebeneinander von privatem und öffentlichem Eigentum geregelt ist, hat die Wettbewerbskommission der EU entschieden, dass ein öffentlicher Eigentümer ab Juli 2005 nicht mehr unbeschränkt für seine Unternehmen haften darf (Was natürlich ein privater Eigentümer zweifelsohne darf), und dass die von den Bundesländern in die Landesbanken eingebrachten Wohnungsbaufördervermögen mit nahezu 7 % zu verzinsen sind. Dem Eigentümer der Landesbank wird nun von der EU vorgeschrieben, welche Mindestverzinsung er für sein eingebrachtes Kapital zu bekommen hat – ob er will oder nicht!

Beide Brüsseler Entscheidungen erhöhen den Renditedruck auf Sparkassen und Landesbanken und engen damit den Spielraum für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags ein. Der Druck für eine engere Zusammenarbeit zwischen Sparkassen, Landesbanken und den anderen Verbundunternehmen hat sich deutlich erhöht. Die Aufgabenteilung im Sparkassenverbund muss effizienter gestaltet werden.

Ver.di: Regionalität und Öffentlichen Auftrag erhalten

Die Stärke der Sparkassen liegt in ihrer regionalen Verankerung bei gleichzeitiger Einbindung in die Sparkassenverbundorganisation. Für Beides macht sich die Gewerkschaft ver.di als die Interessenvertretung der Beschäftigten der öffentlichen Banken und vieler Bürger der Kommunen stark. Eine Privatisierung der Sparkassen schadet der

Der BdB treibt die Privatisierung der Sparkassen vehement voran.

Ein Blick nach Österreich zeigt: Die Zentralisierung der Sparkassen in Form von Konzernbildung hat negative Auswirkungen auf die Regionen.

wirtschaftlichen Entwicklung in den betroffenen Regionen. Schädlich wäre aber auch die Schaffung eines Sparkassenkonzerns. Den Zwang zu einer engeren Zusammenarbeit im Verbund versuchen einige Vorstände und Verbandsvertreter zu nutzen, um einen Sparkassenkonzern zu schaffen. Die Sparkassen sollen nach diesem Konzept auf den Vertrieb von Produkten, die zentral für die gesamte Organisation erstellt werden, reduziert werden. Eine eigenständige Kunden-, Produkt-, Preis- oder Vertriebspolitik wäre nicht mehr möglich. Viele Arbeitsplätze in der Region würden zentralisiert, d.h. in der Region verschwinden. Der öffentliche Auftrag, die Wirtschaft der Region zu unterstützen würde erschwert. Wohin dieser Weg führt, macht die Entwicklung in Österreich deutlich, wo es in der Vergangenheit ein Sparkassensystem gab, welches dem deutschen System sehr ähnlich war.

Hier sind die meisten Sparkassen heute per Vertrag und häufig auch kapitalmäßig an die Erste Bank angebunden. Die Erste Bank ist das Spitzeninstitut der österreichischen Sparkassen. Die einzelnen Sparkassen sind verpflichtet bestimmte Produkte zu bestimmten Konditionen zu verkaufen. Wesentliche Aufgaben werden über die Erste Bank abgewickelt. Die Sparkassen sind zwar formal weiterhin selbstständig – einen geschäftspolitischen Spielraum haben sie kaum noch. Die Erste Bank wird zudem an der Börse gehandelt und ist primär den Renditezielen der Aktionäre verpflichtet. Auch hier war der erste Schritt zunächst die Umwandlung der öffentlich rechtlichen Bank in eine Aktiengesellschaft.

Ver.di unterstützt deshalb eine klarere und verbindlichere Arbeitsteilung zwischen Sparkassen und Landesbanken. Nicht erforderlich sind dagegen mas-

senhafte Fusionen zwischen Sparkassen oder Landesbanken. Die derzeitige Landesbankenstruktur erfordert aus ökonomischen Gründen keine weitere Fusion. Weitere Fusionen würden zudem die regionale Verankerung und Anbindung an die Bundesländer und regionalen Sparkassenorganisationen aufheben. Die Grenzen der Sparkassen sollten sich in der Regel an den politischen Grenzen (Landkreisgrenzen) orientieren. Auch kleinere Sparkassen sind im Sparkassenverbund überlebensfähig. Häufig sind die kleinen Institute sogar die Renditestärksten. Natürlich kann es Situationen geben, in denen Fusionen erforderlich sind, um eine schlagkräftige Sparkasse in der Region zu erhalten.

Ebenso kann es sinnvoll sein, bestimmte Aufgaben von mehreren Sparkassen zu bündeln. Leider vergessen Vorstände von öffentlichen Banken bei diesem Schritt häufiger ihren öffentlichen Auftrag. Als öffentliches Unternehmen sollte es für eine Sparkasse selbstverständlich sein, dass ein neues Tochterunternehmen nicht für Lohndumping missbraucht wird. Die neuen Unternehmen sollen häufig nicht mehr der Tarifbindung unterliegen und die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten sollen deutlich verschlechtert werden. Ver.di wünscht sich in solchen Fällen eine aktivere Unterstützung durch die Politik, insbesondere durch die Vertreter in den Verwaltungsräten der Sparkassen - Wenn sich die öffentlichen Unternehmen nicht für eine sozial gerechte Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer Bürgerinnen und Bürger einsetzen, wer denn dann!

Berlin, April 2005

Jörg Reinbrecht
Ver.di Bundesverwaltung
Fachbereich Finanzdienstleistungen

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation in Deutschland. Sie ist mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen. weed engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

Themenschwerpunkte:

- Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- Internationale Handelspolitik und WTO
- Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik

Die Instrumente unserer Arbeit:

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden >>weed-Schuldenreport<<.
- weed führt Kampagnen durch, informiert politische Entscheidungsträger und interveniert in politische Entscheidungsprozesse
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

weed Berlin
Torstr. 154, D - 10115 Berlin
Tel.: +49 - (0)30 - 2758 - 2163
Fax: +49 - (0)30 - 2759 - 6928

weed Bonn
Bertha-von-Suttner Platz 13, D - 53111 Bonn
Tel.: +49 - (0)228 - 766 13 - 0
Fax: +49 - (0)228 - 766 13 - 13
weed@weed-online.org
www.weed-online.org

weed bewegt - bewegen Sie weed!

Unterstützen Sie die Arbeit von weed und spenden Sie:
Bank für Sozialwirtschaft (BLZ 100 205 00)
Konto-Nr. 3220600

oder online Spenden:
<http://www.weed-online.org/about/spenden/index.html>

Werden Sie Mitglied:
Einfach das Formular zum Beitritt unter
<http://www.weed-online.org/about/join.html> ausfüllen

Weitere weed-Publikationen zum Thema:



Finanzdienstleistungen in der WTO: Lizenz zum Kassieren?

Aus dem Inhalt

- Struktur der Finanzdienstleistungsindustrie
- Risiken für Finanzstabilität und Entwicklungsländer
- Zivilgesellschaftliche Vorschläge

Autorinnen: Isabel Lipke, Myriam Vander Stichele
44 Seiten, Preis 2,50 Euro, zzgl. Versandkosten



Derivate. Das unbekannte Wesen

Aus dem Inhalt:

- Derivate und ihre Märkte
- Entwicklungen, Geschichte und Trends im Derivatehandel
- Stabilitätsrisiko Derivate
- Folgen für Entwicklungsländer

Autorin: Isabel Lipke
56 Seiten, Preis: 3,00 Euro, zzgl. Versandkosten



Finanzmärkte und Entwicklung: Das internationale Kreditregime, Währungskrisen und Perspektiven für eine neue Internationale Finanzarchitektur

Aus dem Inhalt:

- Finanzmärkte und Entwicklung: Theorie und praktische Erfahrungen
- Lateinamerika und Asien als Spielball der Finanzindustrie
- Perspektiven für eine Neue International Finanzarchitektur

Autorinnen: Karin Fournier, Lydia Krüger, Ute Straub
48 Seiten, 5 Euro zzgl. Versandkosten



weed

ISBN: 3-937383-29-8