

# Freiwillig in die Krise – reguliert wieder heraus

Die globale Finanzkrise und die Verantwortung  
von Unternehmen und Banken





# Freiwillig in die Krise – reguliert wieder heraus

Die globale Finanzkrise und die Verantwortung  
von Unternehmen und Banken

## Inhalt

Vorwort	2
<b>Jörg Huffschnid</b>	<b>3</b>
Die Krise der Finanzmärkte und die Antwort der Regierungen	
<b>Pedro Morazán</b>	<b>12</b>
Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Entwicklungsländer	
<b>Barbara Happe</b>	<b>18</b>
Neue Banken braucht das Land! Anregungen für eine ökologisch und sozial zukunftsfähige Finanzindustrie	
<b>Bernd Moritz</b>	<b>25</b>
Topmanager mit beschränkter Haftung? Neue Anreizstrukturen gegen die Gier	
<b>Nicola Liebert</b>	<b>31</b>
Steueroasen trockenlegen – aber wie?	
Impressum	36
Publikationen	37

## Vorwort

Die Krise auf den globalen Finanzmärkten hat gezeigt, was passiert, wenn die Politik den Forderungen nach Deregulierung nachgibt. Die verantwortungslosen Geschäftspraktiken von transnationalen Banken und Finanzdienstleistungsunternehmen und die Ineffektivität von Ratingagenturen und von Formen „freiwilliger Selbstkontrolle“ der Wirtschaft haben das enorme Defizit an globaler Regelsetzung offenbart.

Die Leidtragenden sind nicht nur die Menschen in den reichen Volkswirtschaften. Die Weltfinanzkrise hat ebenso massive Auswirkungen auf die soziale, ökologische und wirtschaftliche Entwicklung der armen Länder des Südens.

Die Krise hat schon jetzt die Entwicklungs- und Schwellenländer mit voller Wucht erfasst. Mittlerweile korrigieren Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) ihre Wirtschaftsprognosen für Afrika, Asien und Lateinamerika im Monatstakt nach unten. Die privaten Kapitalströme in diese Regionen werden innerhalb von zwei Jahren (2007–2009) voraussichtlich auf ein Fünftel schrumpfen, die Exporteinnahmen brechen ein, die Risikoaufschläge für Staatsanleihen auf den Finanzmärkten sind in die Höhe geschneit. Als Konsequenz daraus fehlen den Entwicklungsländern nach Weltbankschätzungen 2009 bis zu 700 Mrd. US-Dollar.

Die sozialen Folgen der Krise sind dramatisch: Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) fürchtet, dass die Zahl der Arbeitslosen weltweit bis Ende des Jahres um bis zu 50 Millionen wachsen wird; die Zahl der Armen wird in ähnlicher Höhe steigen; bis 2015 werden laut Weltbank als Folge der Krise zwischen 1,4 und 2,8 Millionen Kinder zusätzlich sterben – wenn die Regierungen nicht entschieden gegensteuern.

Im Vorfeld des Londoner G20-Gipfels am 2. April 2009 haben Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften in aller Welt grundsätzliche Reformen im Wirtschafts- und Finanzsystem eingefordert. Außerdem haben sie sich für ein globales Konjunkturprogramm ausgesprochen, das auch den betroffenen Menschen in den armen Ländern zugute kommt.

In Deutschland haben das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, das DGB-Bildungswerk, das Global Policy Forum, terre des hommes und ver.di bei einer gemeinsamen

Fachtagung am 26. März 2009 in Berlin über Ursachen und Folgen der Krise informiert und diskutiert, welche institutionellen Reformen und neuen internationalen Regeln und Standards für Unternehmen und Banken notwendig sind, um derartige Krisen zukünftig zu vermeiden.

In dieser Veröffentlichung dokumentieren wir die Vorträge der Tagung. Prof. Jörg Huffsichmid (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik) analysiert die Ursachen der Krise und die politischen Antworten der Regierungen; Pedro Morazán (Südwind-Institut) verdeutlicht die ökonomischen Auswirkungen der Krise in den Ländern des Südens; Barbara Happe (Urgewald) formuliert Anregungen für eine sozial und ökologisch zukunftsfähige Finanzindustrie; Bernd Moritz (Kritische Aktionärinnen und Aktionäre) fordert neue Spielregeln für „systemrelevante“ Unternehmen und Gehaltsobergrenzen für Konzernmanager; Nicola Liebert (Netzwerk Steuergerechtigkeit) zeigt schließlich auf, wie Steueroasen die öffentlichen Haushalte in Industrie- und Entwicklungsländern schädigen und was getan werden muss, um diese Steueroasen trocken-zulegen.

Diese Beiträge bleiben auch nach dem G20-Gipfel relevant. Denn was die Staats- und Regierungschefs in London beschlossen haben, reicht bei weitem nicht aus, um die gegenwärtige Krise zu bewältigen – geschweige denn zukünftige Krisen zu verhindern.

Nina Berg, DGB Bildungswerk  
Volkmar Lübke, CorA-Netzwerk für  
Unternehmensverantwortung  
Jens Martens, Global Policy Forum  
Klaus Schilder, terre des hommes  
Uwe Wötzel, ver.di

## Jörg Huffschmid

# Die Krise der Finanzmärkte und die Antwort der Regierungen

Im Frühjahr 2009 sind sich Wissenschaft, Politik und Medien weitgehend einig: Die aktuelle Kombination von weltweiter Finanz- und Wirtschaftskrise ist der schwerste ökonomische Einbruch des Kapitalismus seit dem Ende des zweiten Weltkriegs. Die vermuteten Verluste des Finanzsektors liegen in Billionenhöhe, und erstmals in den letzten 60 Jahren nimmt die weltwirtschaftliche Produktion insgesamt ab. Auch die Schwellenländer, die in den letzten Jahren besonders stark gewachsen waren, stecken in einem ökonomischen Abschwung. Die ärmsten Entwicklungsländer sind von der Krise wegen ausfallender Exporterlöse und ausbleibender Entwicklungshilfe besonders betroffen.

Keine Einigkeit besteht allerdings darüber, in welche Richtung die politischen Antworten auf die Krise gehen und wie weit sie reichen sollen. Die Vorstellungen reichen von der Aufstellung individueller Verhaltensnormen für Banker über neue Regeln und Aufsichtsstrukturen für die Finanzmärkte bis zu darüber hinausgehenden Eingriffen in die Verhältnisse und eine neue Einbettung der Finanzmärkte in eine demokratische Wirtschaftspolitik. Die Unterschiede entsprechen den verschiedenen Auffassungen über die Ursachen der Krise. Im Folgenden sollen diese Ursachen skizziert und die politischen Reaktionen auf die Krise kritisch kommentiert werden.

### 1. Fehlverhalten, Regulierungslücken oder Systemfehler? Zu den Ursachen der Finanzkrise

Die Ursachen der Finanzkrise werden in der aktuellen Diskussion auf vier Ebenen angesiedelt:

#### 1.1 Gier, Geltungssucht und Größenwahn

Auf der ersten Ebene geht es um individuelles Fehlverhalten und Missmanagement von Bankern und Finanzinvestoren. Ihre Gier und Geltungssucht – so die Diagnose – habe sie in riskante finanzielle Engagements geführt. Im Erfolgsfall sei Grö-

ßenwahn hinzugekommen, der zum Verlust jeglichen Augenmaßes und in weitere Exzesse geführt habe. Skrupellosigkeit habe soziale Rücksichten verdrängt und Täuschung und Betrug zu gängigen Optionen gemacht. Schwierigkeiten hätten nicht zum Einhalten, sondern zu immer riskanteren Abenteuern geführt. Durch diese verantwortungslose Eskalation sei das Finanzsystem so instabil geworden, dass es schließlich zusammenbrechen musste.

Dieser Sicht folgt die moralische Kritik, die viele PolitikerInnen – allen voran der deutsche Bundespräsident und die Bundeskanzlerin – sowie die Mehrheit der Medien an den Finanzmanagern üben. Es folgen Appelle zur Rückkehr zu Anstand und Augenmaß, der entfesselte „Banker“ soll wieder zum ehrbaren „Bankier“ werden. Die Kritik kommt bemerkenswerterweise besonders oft von jenen, die wenig zuvor den Bankern zu Füßen gelegen und ihnen jeden roten Teppich ausgerollt haben. In der Öffentlichkeit kommt sie in der Entrüstung über Millionengehälter, Boni und Abfindungen zum Ausdruck, die Manager und Aufsichtsräte sich selbst genehmigen, während sie ihren Beschäftigten die Löhne kürzen und ihre Unternehmen in den Ruin treiben.

Diese Wahrnehmung ist realistisch, und die darauf gegründete Empörung ist nachvollziehbar und berechtigt. Sie entspricht auch der historischen Erfahrung. In allen Finanzkrisen haben finanzielle Abenteurer, Spekulanten und Betrüger eine Rolle gespielt. Andererseits aber stellt sich die Frage, ob individuelles moralisches Fehlverhalten wirklich als Ursache der Finanzkrise herangezogen werden kann. Abenteurer, Spekulanten und Betrüger hat es auch zu anderen Zeiten gegeben. Damit sich ihre Handlungen zur Krise entwickeln, müssen bestimmte Bedingungen – ökonomische, politische institutionelle – vorliegen, die ihrerseits nicht durch moralische Faktoren erklärbar sind.

#### 1.2 Regulierungslücken

Auf der zweiten Ebene des Nachdenkens über die Ursachen der Finanzkrise steht das Fehlen angemessener Regulierungen und Kontrollen der Finanzmärkte im Vordergrund. Deren Diversifizierung und Internationalisierung sei nicht von einer entsprechenden Ausdehnung und Internationalisierung der Regulierung und Aufsicht begleitet worden. Dies habe nicht nur Spielräume für moralisch fragwürdige Praktiken geschaffen, sondern auch eine destabilisierende Dynamik der Konkurrenz freigesetzt, die insbesondere den Finanzmärkten eigen ist.

Die These, dass eine unzureichende Regulierung und Kontrolle der Finanzmärkte wesentliche Faktoren für den Ausbruch und die Tiefe der aktuellen Finanzkrise sind, trifft sicher zu. Sie greift allerdings zu kurz, wenn sie sich auf den Hinweis beschränkt, die fortschreitende Globalisierung sei nicht in ausreichendem Maße von einer Globalisierung der Regulierung begleitet gewesen. Dies ist weniger als die halbe Wahrheit. In Wirklichkeit hat es in den letzten 30 Jahren einen intensiven Prozess der aktiven Deregulierung der Finanzmärkte durch nationale Regierungen und internationale Institutionen gegeben – angefangen bei die Freigabe der Wechselkurse Mitte der 1970er Jahre, über die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs in den 1980er und 1990er Jahren, die Aufhebung des Glass-Steagall Gesetzes (das die Trennung von Kredit- und Wertpapiergeschäft vorschrieb) in den USA im Jahr 2000, die Quasiprivatisierung der Bankenaufsicht durch Basel II, den „Aktionsplan Finanzdienstleistungen“ (1999–2005) in der EU, bis zu der Zulassung und steuerlichen Förderung spekulativer Finanzinstrumente wie Hedgefonds 2004 in Deutschland.

Der Diagnose, Regulierungslücken seien die Ursache der Finanzkrisen, folgen die Konzeptionen für die Therapie. Wegen der besonderen Instabilität von Finanzmärkten und wegen der großen Bedeutung dieser Märkte als Grundlage für die gesam-

te wirtschaftliche Entwicklung sei es unerlässlich, sie in ein umfassendes System politischer Absicherung und Regulierung einzubinden. Es sei daher das Gebot der Stunde, die Finanzmärkte auf nationaler, europäischer und globaler Ebene zu re-regulieren. Eine neue nationale und internationale Finanzmarktarchitektur ist gefragt. Wenn es hierzu tatsächlich kommt, wäre das gegenüber der aktuellen Situation ein sehr großer Fortschritt, der allerdings gegen massive Widerstände durchgesetzt werden muss. Auch wenn dies gelänge, stellt sich weiterhin die Frage nach dem Hintergrund und den Kräften, die nicht nur eine mit dem Wachstum der Finanzmärkte einhergehende angemessene Regulierung verhindert, sondern gleichzeitig bestehende Aufsichts- und Kontrollstrukturen abgebaut haben.

### 1.3 Druck durch Überakkumulation

Die dritte Ebene der Ursachensuche versucht eine Antwort auf diese Frage, indem sie den zunehmenden ökonomischen Druck auf die Märkte thematisiert, der sich aus den langfristigen Tendenzen kapitalistischer Entwicklung seit den 1970er Jahren ergeben hat und der in einer sehr unterschiedlichen Entwicklung der weltweiten Finanzmärkte auf der einen und des weltweiten Sozialproduktes (der Wertschöpfung) auf der anderen Seite zum Ausdruck kommt (vgl. Abbildung 1).

#### Weltweites Finanzvermögen und Sozialprodukt, 1980–2007

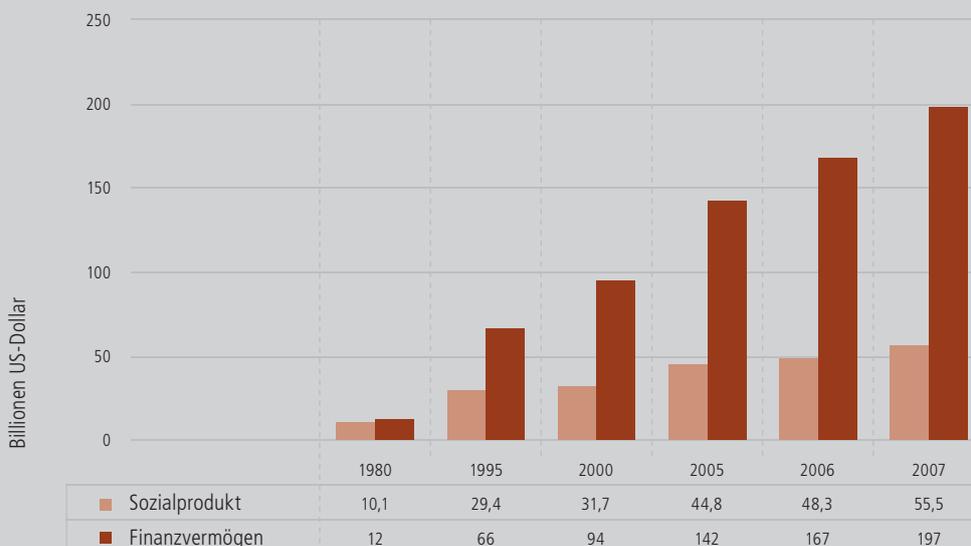


Abbildung 1

Quelle: Farrell, D./Fölster, C. S./Lund, S. (2008): Long-term trends in the global capital markets, The McKinsey Quarterly, Economic Studies, February

Von 1980 bis 2007 ist das weltweite nominelle Finanzvermögen (financial assets) von 12 auf 197 Billionen US-Dollar, also auf das mehr als Sechzehnfache gestiegen. In der gleichen Zeit nahm das Weltsozialprodukt, also die gesamte, ebenfalls nominelle, Wertschöpfung in der Welt, von 10,1 auf 55,5 Billionen US-Dollar, also nur auf das Fünffache zu. Dieser Unterschied signalisiert erhebliche Probleme. Denn Finanzvermögen wird überwiegend nicht in ertragslosem Bargeld, sondern in Formen angelegt, die einen Gewinn – als Zinsen, Dividenden, Renten – beanspruchen, der letztlich durch Wertschöpfung, also aus dem Sozialprodukt, erwirtschaftet werden muss. Wenn die Ansprüche auf Gewinne aber langfristig schneller steigen als die Wertschöpfung, entsteht eine kritische Lage, die als strukturelle Überakkumulation bezeichnet werden kann: Es wird mehr Kapital mit Gewinnanspruch aufgehäuft (akkumuliert) als profitabel verwertet werden kann.

Eine Möglichkeit, diese Probleme anzugehen, besteht in der zunehmenden Internationalisierung. Dies ist ein zweiter ökonomischer Megatrend der letzten 30 Jahre. Ein zunehmender Teil dieses Finanzvermögens wird nicht im Lande seiner Entstehung oder Herkunft, sondern international angelegt. Der Internationalisierungsgrad lässt sich in der Verhältniszahl von international angelegtem Finanzvermögen zum Sozialprodukt

ausdrücken: Sie lag 1980 für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen zwischen 70 % und 80 % des Sozialproduktes dieser beiden Gruppen. Bis 2005 war sie auf rund 325 % für die Industrieländer und rund 150 % für die Entwicklungsländer gestiegen.

Die Hintergründe für die Anhäufung und Internationalisierung der enormen privaten Finanzvermögen in den letzten drei Jahrzehnten sind erstens die langfristig anhaltende Zunahme der Ungleichheit durch die Umverteilung von Einkommen und Vermögen von unten nach oben, zweitens die zunehmende Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Alterssicherung, und drittens die ab den 1970er Jahren betriebene Liberalisierung und Deregulierung des internationalen Kapitalverkehrs.

Die langfristige Zunahme der Ungleichheit durch Umverteilung lässt sich gut am Rückgang der Lohnquote in den kapitalistischen Zentren ablesen (vgl. Abbildung 2). Zahlreiche andere Indikatoren weisen unzweideutig in die gleiche Richtung. Diese Umverteilung führt dazu, dass oben immer mehr Geld ankommt, das – entgegen den Mainstream-Lehrbüchern der Ökonomie – nicht in den produktiven Kreislauf re-investiert wird, eben weil unten zu wenig Geld übrig ist, das als konsumtive

**I Lohnquoten in der EU 15/27, in Deutschland, den USA und in Japan, 1975–2007**

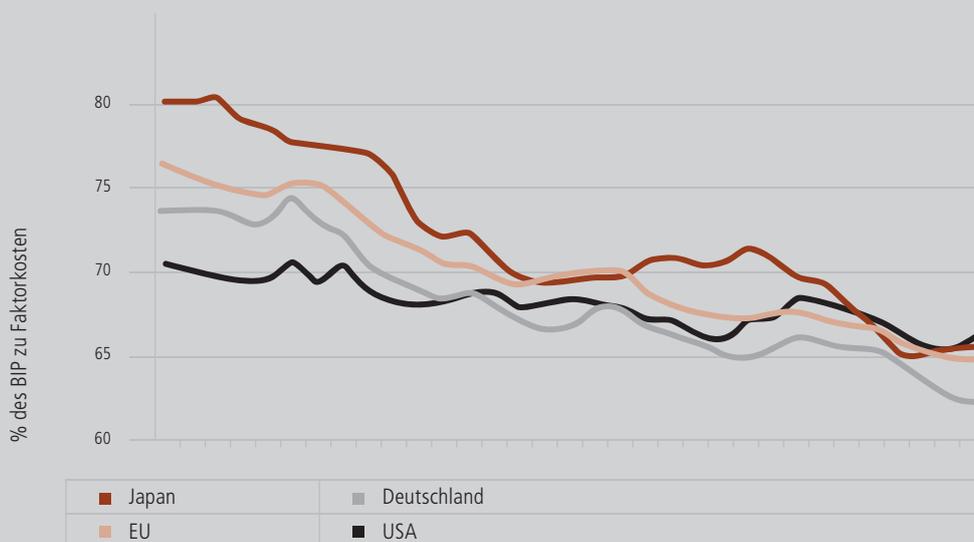


Abbildung 2

Quelle: European Economy, 6/2002 und Autumn 2007, jeweils Tabelle 32

Kaufkraft den Kreislauf in Gang halten und vollenden könnte. Insofern ist Umverteilung Ursache nicht nur für die Akkumulation von immer größeren Finanzmassen auf den Finanzmärkten, sondern auch für die Schwäche der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die hinter der aktuellen tiefen Rezession steht.

Einen erheblichen Beitrag zu der dargestellten Finanzakkumulation leistete darüber hinaus auch die fortschreitende Privatisierung oder Teilprivatisierung von Alterssicherungssystemen. Hierdurch werden die Rentenversicherungsbeiträge der Beschäftigten eines bestimmten Jahres, die in umlagefinanzierten Systemen unmittelbar zur Finanzierung der Renten in dem gleichen Jahr verwendet werden, für lange Zeit auf die Kapitalmärkte gelenkt, ehe sie als Renten an die ursprünglichen EinzahlerInnen zurückkommen. Auf diese Weise sind in den letzten 15 Jahren 48 Billionen US-Dollar in Pensionsfonds oder Lebensversicherungen angehäuft worden (vgl. Abbildung 3). Die seit den 1970er Jahren betriebene Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs ist schließlich ein ganz wesentliches Element der konservativen Gegenreform. Die Herstellung internationaler Mobilität verschafft dem Kapital ein enormes Drohpotenzial gegenüber Unternehmen und Regierungen sowie Parlamenten und ist die Grundlage für die Standortkonkurrenz, unter deren Druck Unternehmen wie ganze Länder

stehen. Umverteilung von unten nach oben, Privatisierung der sozialen Sicherung und Ausweitung der internationalen Mobilität entsprechen den Interessen des Kapitals und insofern auch der „Logik“ des Kapitals. Als historische Prozesse sind sie jedoch nicht einfach aus dieser Logik des Kapitals zu erklären. Denn den Interessen und der Logik des Kapitals stehen auf der anderen Seite die Interessen und die Logik der Arbeit und der Demokratie gegenüber. Entscheidend für den realen historischen Prozess ist das Kräfteverhältnis zwischen diesen beiden Interessen und Logiken.

#### 1.4 Herausbildung und zunehmende Dominanz eines finanzmarktgetriebenen Kapitalismus

Die Besonderheit des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus besteht in der Umkehrung einer wesentlichen ökonomischen Konstellation. Der frühe und der entwickelte Industriekapitalismus war u. a. dadurch gekennzeichnet, dass Unternehmer oder Manager von Konzernen in der Regel vor der Frage standen, wie sie ihre Investitionen finanzieren können. Einer Vielzahl rentabler Anlagemöglichkeiten stand eine Knappheit an Finanzierungsmitteln gegenüber. Die Lücke wurde in der Regel durch das Bank- und Kreditsystem (mit den Möglichkeiten der Kreditschöpfung) sowie die Ausgabe von Aktien und Anleihen

#### Das in Pensionsfonds und Versicherungen angelegte Vermögen, 1992–2007

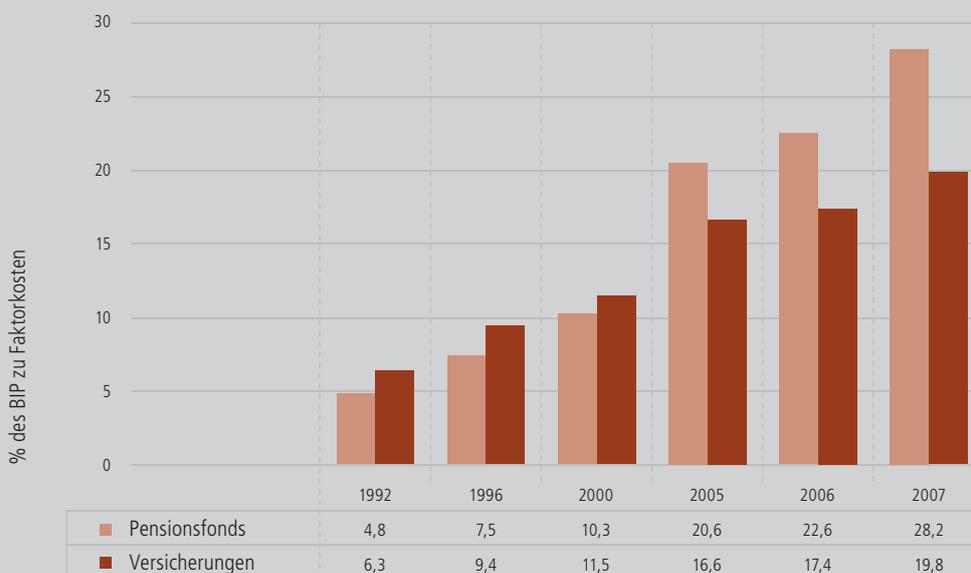
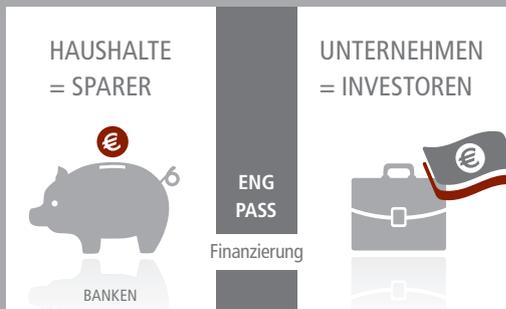


Abbildung 3

Quellen: OECD und International Financial Services London (2008): IFSL Research, Fund Management 2008. London, October, S. 8 ([www.ifsl.org.uk](http://www.ifsl.org.uk))

### Der Industriekapitalismus



Die Finanzmärkte werden getrieben durch Unternehmen, die Geld brauchen, um ihre Investitionen zu finanzieren ...

Abbildung 4

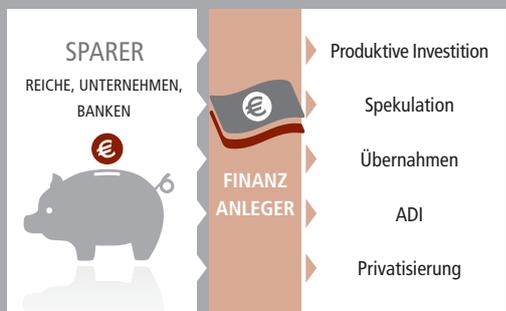
### Der „reife“ Kapitalismus



Die Finanzmärkte werden getrieben durch Unternehmen, Haushalte und Banken, die viel Geld haben und rentable Anlagemöglichkeiten suchen, die aber immer knapper werden.

Abbildung 5

### Der Finanzmarktkapitalismus



Die Finanzmärkte werden getrieben durch Finanzanleger, die versuchen, Geld auf vielfache Weise zu vermehren.

Abbildung 6

### Verwaltetes Vermögen weltweit 2007 (in Billionen US-Dollar)

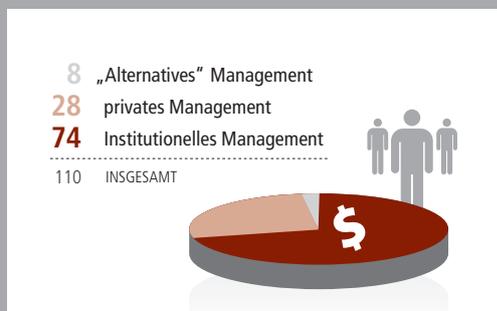


Abbildung 7

geschlossen (vgl. Abbildung 4). Diese Zeiten sind vorbei. In den letzten Jahren stand vielmehr eine immer weiter wachsende Fülle von Finanzvermögen einer relativ schrumpfenden Palette von rentablen Anlagemöglichkeiten gegenüber. Nicht mehr die Unternehmer und Manager suchten Geld zur Finanzierung ihrer Investitionen, sondern die Geldbesitzer suchten Möglichkeiten des rentablen Finanzinvestments (vgl. Abbildung 5). In diesem veränderten ökonomischen Umfeld erhielt

eine Dienstleistungsbranche zentrale Bedeutung, deren Arbeit darin besteht, das reichlich vorhandene Geld zu sammeln und systematisch zu verwerten: die Finanzinvestoren (vgl. Abbildung 6). Sie sind heute die mächtigen Agenten des modernen kapitalmarktgetriebenen Kapitalismus. Ihre großen Flaggschiffe sind die Versicherungsunternehmen, die Pensionsfonds und die Investmentfonds, die insgesamt gut 80 Billionen Dollar verwalten (vgl. Abbildung 7).

Daneben haben in den letzten Jahren kleinere, aber besonders aggressive Finanzinvestoren an Bedeutung gewonnen: Private Equity Unternehmen und Hedgefonds.

Die Finanzinvestoren sind eigenständige private Unternehmen, die miteinander um das Geld der Vermögensbesitzer konkurrieren, das der Rohstoff für ihre Strategien und die Grundlage für ihren Gewinn ist. Der wesentliche Konkurrenzparameter für ihren Erfolg ist das (möglichst glaubwürdige) Versprechen, den letztendlichen Vermögensbesitzern hohe Renditen zu verschaffen. In dem Bemühen, diese Versprechen einzulösen, und so die Grundlage für das Vertrauen weiterer Vermögensbesitzer zu schaffen oder zu festigen, entwickeln sie ständig neue Strategien und Finanzinnovationen. Im Erfolgsfall sorgt die Konkurrenz dafür dass derartige Innovationen sich über die gesamte Finanzwelt ausbreiten. Die Strategien der Finanzinvestoren, zu denen auch die Investmentbanken und die Investmentabteilungen der Geschäftsbanken gehören, lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen (vgl. Abbildung 8):

Die *erste* richtet sich auf das Zentrum der Produktion von Mehrwert, auf die Unternehmen. Dabei geht es darum, den Unternehmenswert, ausgedrückt als am Markt erzielbarer Preis für ein Unternehmen, zu steigern. Durch Rationalisierung und

radikalen Umbau werden traditionelle Strukturen liquidiert, historisch herausgebildete Klassenkompromisse attackiert und das Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital zugunsten einer möglichst ausschließlichen Orientierung an den Interessen der Eigentümer oder „shareholder“ neu ausgerichtet.

Die *zweite* strategische Orientierung der Finanzinvestoren richtet sich auf die Optimierung der politischen Rahmenbedingungen: Hier stehen steuerliche Entlastungen für Kapital und Reiche sowie die Forderung und Förderung von Privatisierungen im Vordergrund. Beides greift ineinander: Steuersenkungen für das Kapital verschaffen diesem höhere Nettoeinkommen, die wieder rentabel angelegt sein wollen. Zugleich untergraben sie die öffentlichen Einnahmen und setzen die öffentlichen Haushalte unter Druck. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen entlastet die öffentlichen Haushalte und bietet den Vermögensbesitzern neue Anlage- und Gewinnmöglichkeiten. In der Substanz handelt es sich um die Vermehrung privaten Reichtums und öffentlicher Armut.

Die *dritte* strategische Orientierung der Finanzinvestoren ist die Finanzspekulation. Sie hat in den letzten Jahren besondere Exzesse erlebt. Daran waren nicht nur spezielle Spekulationsunternehmen wie Hedgefonds, sondern ganz wesentlich auch

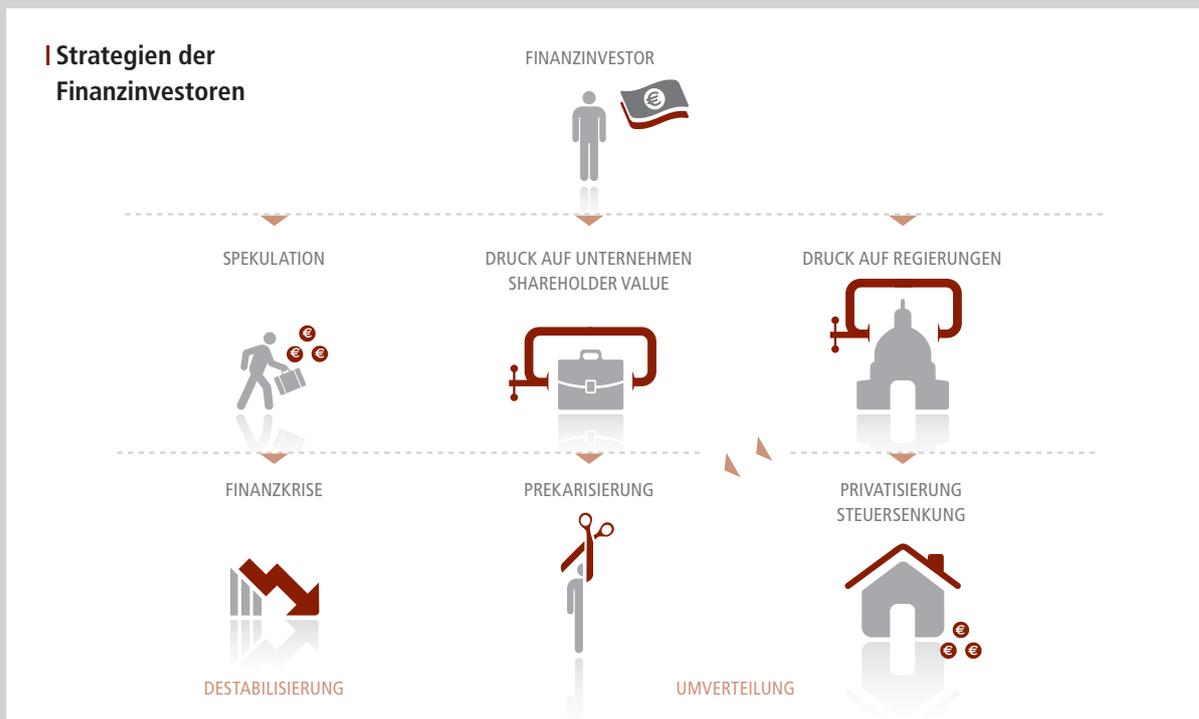


Abbildung 8

große Banken beteiligt. Ohne die Kreditfinanzierung größensinniger Unternehmensübernahmen und Spekulationsprojekte und ohne die hemmungslose Vergabe von Krediten an rückzahlungsunfähige Schuldner (deren Schulden „verbrieft“ und in alle Welt verstreut wurden) wäre der Spekulationsboom der letzten Jahre nicht möglich gewesen.

## 2. Die Krise – Zusammenbruch der Finanzspekulation, aber nicht des Finanzmarktkapitalismus

Die aktuelle Finanzkrise bedeutet den Zusammenbruch der Finanzspekulation als einer zentralen Strategie im gegenwärtigen Finanzmarktkapitalismus. Sie verstärkt die weltweite Rezession, die als konjunktureller Abschwung ohnehin gekommen wäre und deren Ende noch nicht absehbar ist. Spekulationskrisen sind im Kern Kreditkrisen, die dann auftreten, wenn Kreditpyramiden zusammenbrechen. Das Neue der aktuellen gegenüber früheren Kreditkrisen ist die lange Dauer und der enorme Umfang laxer und verantwortungsloser Kreditvergabe. Sie ist zum einen das Ergebnis der profitorientierten Innovationspolitik der Banken, die die Risiken fauler Kredite – durch Verbriefung und Verkauf – in alle Welt verstreuten. Dies war auf der anderen Seite aber nur möglich, weil Regierungen und Aufsichtsbehörden diese Spekulationsstrategie nicht nur akzeptiert, sondern

massiv durch Deregulierung und Steuersubventionen gefördert haben. Die Exzesse der Finanzspekulation und die Gier und der Größenwahn haben zu massiver öffentlicher Kritik geführt und die Reputation der Finanzmärkte und ihrer zentralen Akteure deutlich angekratzt. Insofern ist der Finanzmarktkapitalismus gegenwärtig diskreditiert. Die Frage ist jedoch, ob er auch substantiell ökonomisch oder politisch geschwächt ist. Dies erscheint aus verschiedenen Gründen zweifelhaft. Zum einen sind mit dem Desaster der Spekulation nicht auch zugleich die beiden anderen strategischen Optionen der zentralen Akteure des Finanzmarktkapitalismus entfallen (vgl. Abbildung 9). Für die Option des Drucks auf die Unternehmen hat die Krise zwar einerseits zum Zusammenbruch einer Reihe von Finanzinvestoren geführt, andererseits aber auch zunehmende Konzentration und Machtzusammenballung im Finanzsektor bewirkt und drittens die Konkurrenz zwischen den Investoren um das insgesamt geschrumpfte Finanzvermögen verschärft. Der ausschlaggebende Erfolgsfaktor in dieser Konkurrenz wird das glaubwürdige Versprechen auf hohe Renditen für die Geldbesitzer bleiben. Dabei wird die extreme Kurzfristspektive der letzten Jahre möglicherweise unter dem Druck neuer Regulierungen einer mittel- oder längerfristigen Orientierung weichen. Das wäre zwar eine Abmilderung und Modifikation, aber keineswegs eine Überwindung der „shareholder value“-Strategie.

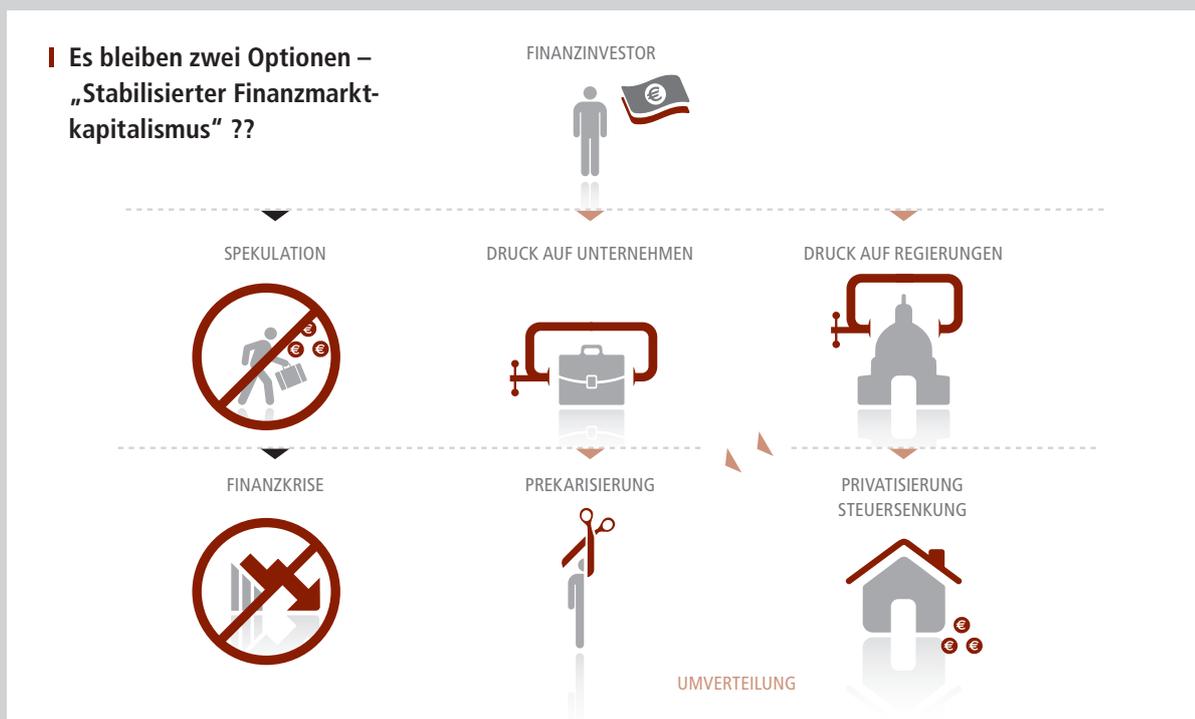


Abbildung 9

Auch der Druck auf Parlamente und Regierungen durch die Finanzinstitute wird vermutlich nicht abnehmen. Ursachen hierfür sind einerseits die Macht des durch Übernahmen und Fusionen kompakter gewordenen und nach dem Willen aller Beteiligten nach kurzer Rettungsfrist wieder reprivatisierten Finanzsektors und andererseits die Entwicklung der Staatsfinanzen. Die zur „Bankenrettung“ aufgewendeten Riesensummen werden die öffentlichen Haushalte massiv unter Druck setzen und die Staatsverschuldung dramatisch ansteigen lassen. In dieser Situation wird der allgemeine Spardruck bei den Staatsausgaben zunehmen, und die Regierungen werden verstärkt nach Möglichkeiten suchen, öffentliches Vermögen zu verkaufen und öffentliche Dienstleistungen abzubauen, auszulagern, oder aber unter verstärkten Rationalisierungsdruck zu stellen. Privatisierung wird vermutlich andere Formen annehmen, die Strategien der Finanzinvestoren werden längerfristiger sein, an die Stelle von aktionistischen Hedgefonds treten möglicherweise „nachhaltig“ ausgerichtete Infrastrukturfonds oder ausländische Staatsfonds. Der Privatisierung wird möglicherweise ihre aggressivste Spitze genommen, ihr Hauptinhalt, die Kommerzialisierung öffentlicher Dienstleistungen aber wird bestehen bleiben und zunehmen.

Zum anderen sind die Basistendenzen, die zur Herausbildung des Finanzmarktkapitalismus geführt haben, von der Krise in keiner Weise gestoppt oder auch nur modifiziert worden. Die Konzentration von Einkommen und Vermögen schreitet voran, und die Privatisierung von Alterssicherungssystemen wird unverdrossen weiter betrieben. Die Vermögen an der Spitze der Gesellschaft sind durch die Krise zwar erheblich geschrumpft worden, ihr Wiederaufbau aber hat bereits begonnen. Drittens deuten auch die politischen Konstellationen und Lage nicht auf einen Bruch mit dem Grundmuster des Finanzmarktkapitalismus. Die Situation ist nicht vergleichbar mit der nach dem zweiten Weltkrieg, als eine humanitäre Katastrophe und materielle Zerstörungen in bislang unbekannt Dimensionen sowie die in den Jahren des Faschismus gewachsenen Widerstandsbewegungen die Grundlage für relevante Reformen des Kapitalismus bildeten, die von der Mehrheit der Menschen, den politischen Institutionen und den Gewerkschaften gewollt waren und vorangetrieben wurden. Davon kann gegenwärtig keine Rede sein. Das Ausmaß der Krise ist nicht vergleichbar mit Krieg und unmittelbarer Nachkriegszeit. Die großen *politischen Institutionen* und *Parteien* stehen fest auf dem Boden des Kapitalismus, haben den Finanzinvestoren noch vor kurzer Zeit alle roten Teppiche ausgerollt und sind nicht bereit,

grundsätzlich neue Wege der politischen Steuerung zu gehen. Keynesianische Konjunkturprogramme werden als Notstandsmaßnahme akzeptiert, sie signalisieren aber nicht eine Wende zu einem neuen interventionistischen Steuerungsmodell. Bei den *Gewerkschaften* nimmt zwar die Erkenntnis zu, dass die Situation neue und weiter reichende Antworten – wie z. B. gesellschaftliche Rahmenplanung – erfordert. Auf der anderen Seite stehen sie unter Druck, die unmittelbaren Tagesinteressen ihrer Mitglieder zu vertreten und in der Krise Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern. Die *sozialen Bewegungen* – die nach dem 2. Weltkrieg vor allem als Bewegungen für Frieden und ein geeintes Europa einen kurzen Aufschwung erlebten, dann unter dem Druck des beginnenden Kalten Krieges aber weitgehend verschwanden – haben sich in den letzten Jahren zwar bemerkenswert – und in internationalen Dimensionen – entwickelt, sind aber keineswegs im Bewusstsein der Bevölkerung verankert.

### 3. Die Antwort der Regierungen: Retten und regulieren, um nichts zu ändern

Aus der hier vorgetragenen Sicht auf die Ursachen der aktuellen Finanzkrise folgt eine sehr kritische Bewertung der bisherigen Konzeptionen und Maßnahmen zur Überwindung der Krise. Regierungen, und internationale Institutionen – vor allem die EU und die G20-Gruppe – haben die Krise nicht ignorieren können, sondern eine große, manchmal hektische Aktivität entwickelt, mit zahlreichen Gipfeltreffen und Absichtserklärungen. Das vorläufige Ergebnis dieser Maßnahmen lässt sich unter die beiden Überschriften „Rettung“ und „Regulierung“ zusammenfassen.

#### Rettung

Die Maßnahmen zur Rettung der Banken- und Finanzsysteme sind überwiegend auf der Ebene nationaler Regierungen und der nationalen bzw. europäischen Zentralbanken konzipiert und umgesetzt worden. Die Zentralbanken haben zunächst mit den traditionellen Mitteln der Leitzinssenkung den Banken fast unbegrenzt Liquidität zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt. Als dies nicht ausreichte, den Interbankenmarkt zu beleben, sind sie zu der – früher verpönten – Politik der direkten Kreditvergabe an große Unternehmen und des Ankaufs von Wertpapieren übergegangen, die spekulativ verseucht waren, d. h. für die unklar bzw. fraglich war, ob sie am Markt noch zu normalen Preisen veräußert werden könnten.

Diese eindeutige Subventionspolitik zugunsten der Banken durch „quantitative Easing“ wurde von den Regierungen durch drei weitere Maßnahmen ergänzt:

- I Erstens haben sie in fast unbegrenztem Maße Bürgschaften für Bankkredite übernommen und sind damit völlig unkalkulierbare Risiken für die öffentlichen Haushalte eingegangen.
- II Zweitens haben sie begonnen, den Banken problematische („toxische“) Wertpapiere abzukaufen und auf diese Weise die Bankbilanzen auf Staatskosten zu sanieren.
- III Drittens haben sie den Banken durch teilweise sehr umfangreiche Kapitalbeteiligungen zusätzliches Eigenkapital verschafft. Diese „Verstaatlichung“ war in der Regel jedoch mit der festen Versicherung verbunden, sich nicht in die Geschäftspolitik einmischen zu wollen.

Alle diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Banken möglichst schnell aus einer – behaupteten – existenzgefährdenden Notlage zu befreien und wieder in die Normalität der Vorkrisenzeit zurückzuführen.

### Regulierung

Die weit verbreiteten Absichtserklärungen der Regierungen, der EU und der G20 erhoben den Anspruch, eine Wiederholung der Krise zu verhindern. Da die Krisenursachen im Fehlverhalten von Managern und Bankern sowie in unzureichender Regulierung gesehen werden, zielt die Reform der Finanzmärkte auf Verhaltensvorgaben und die Schließung von Regulierungslücken. Ganz in diesem Sinne ist die immer wieder verkündete vollmundige Absichtserklärung zu verstehen, dass in Zukunft kein Produkt, kein Akteur und kein Land unreguliert bleiben sollte. Auf dem ersten Gipfeltreffen der G20 am 15. November 2008 in Washington verabschiedeten die Regierungschefs eine programmatische Erklärung, mit 47 Reformpunkten, die bis zum Nachfolgegipfel im April 2009 entweder umgesetzt oder hinreichend konkretisiert sein sollten. Hoffnungen auf eine ernsthafte Reform der internationalen Finanzarchitektur wurden jedoch bei diesem zweiten G20-Gipfel am 2. April 2009 in London in dreierlei Hinsicht bitter enttäuscht:

- I Erstens bleiben die Formulierungen in der Abschlusserklärung von London fast überall auf dem Niveau allgemeiner Willensbekundungen, die sehr unterschiedlich interpretiert

werden können und keine konkreten Handlungsvorgaben machen. Folglich werden sie – wenn überhaupt – von verschiedenen Regierungen in unterschiedlicher Weise umgesetzt, was wiederum eine Quelle langwieriger Konflikte sein könnte.

- II Zweitens werden die großen makroökonomischen Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft – z. B. das Fehlen eines kooperativen Weltwährungssystems – überhaupt nicht angesprochen. Hinsichtlich des Internationalen Währungsfonds (IWF) wird eine Struktur- und Stimmrechtsform bis 2011 angekündigt, ohne dass Konkretes ersichtlich wäre. Die in London groß herausgestellte Aufstockung der Mittel des IWF ist überwiegend nicht gesichert, die angekündigten 250 Mrd. US-Dollar zur Handelsfinanzierung (trade finance) dienen vor allem der Exportsubventionierung in den Industrieländern.

- III Drittens blieben die wesentlichen Ursachen der Finanzkrise, die anhaltende soziale Polarisierung durch Umverteilung von Einkommen und Vermögen und durch die Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme, völlig außerhalb des Wahrnehmungs- und Diskussionshorizontes der offiziellen Politik.

Die angekündigten gründlichen Reformen der Finanzmärkte sind in London überwiegend begraben worden. Übrig geblieben ist die Ankündigung eines halben Dutzends von Maßnahmen, die einige Spekulationsexzesse mildern sollen. Selbst wenn es aber gelungen wäre, die Ankündigungen vom November 2008 energischer zu konkretisieren und umzusetzen, wäre die darauf aufbauende Finanzarchitektur instabil geblieben. Es hätte vielleicht gelingen können, mehr Deckel auf die Töpfe der hemmungslosen Finanzspekulation zu drücken und ihr Überkochen zu verhindern. Dem gegenüber käme es aber darauf an, durch eine energische Kurswende in der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik, durch radikale Umverteilung von oben nach unten, durch Stop der Privatisierung und Stärkung des öffentlichen Sektors sowie die umfassende Demokratisierung der Wirtschaft die Entstehung des Drucks selbst zu verhindern, der Wirtschaft und Gesellschaft immer wieder an den Rand der Katastrophe treibt.



Prof. Jörg Huffs Schmid ist ehemaliger Leiter des Instituts für Europäische Wirtschaft, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Universität Bremen. Er ist Gründungsmitglied der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik.

## Pedro Morazán

# Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Entwicklungsländer

Die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzkrise auf die Entwicklungsländer werden von zahlreichen internationalen Institutionen inzwischen als dramatisch eingeschätzt. In den Schwellenländern ist bereits ein starker Rückgang der Industrieproduktion von mehr als 30 % zu beobachten. Die Fakten sprechen für sich. Infolge von Auftragsrückgängen auf den internationalen Märkten sind in China bereits mehr als 20 Millionen Menschen ohne Arbeit, in Indien gab es mehr als 200.000 Entlassungen alleine in der Diamantenindustrie, im Kongo 300.000 Entlassungen in der Rohstoffförderung, und in Kambodscha sind mehr als 30.000 Textilarbeiterinnen ohne Job. Nach Einschätzung der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) werden 2009 weltweit mehr als 51 Millionen Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren. Arbeitsplatzverlust bedeutet in vielen Ländern Armut. Für 2009 rechnet die Weltbank damit, dass mehr als 50 Millionen Menschen das Heer der Armen vergrößern werden. Bereits infolge der Nahrungsmittelkrise waren 44 Millionen Menschen zusätzlich Opfer von Unterernährung geworden.

### Das internationale Finanzsystem

Die internationale Finanzkrise ist in erster Linie eine Kreditkrise und somit eine Krise des internationalen Bankensystems. Banken aus Schwellen- und Entwicklungsländern hatten bis auf wenige Ausnahmen (Hongkong und Singapur) zwar nicht am Handel mit Derivaten teilgenommen. In Subsahara Afrika werden die Banken vor allem mit einheimischem oder regionalem Kapital versorgt und hängen nicht so stark von den ausländischen Krediten ab, um ihre Operationen zu finanzieren. Doch das Finanzsystem dieser Länder ist infolge der vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verordneten Liberalisierung der Kapitalbilanz dennoch mit den internationalen Finanzmärkten verknüpft und ist dadurch auf indirekten Wegen betroffen. Ausländische Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und Kredite für Entwicklungs- und Schwellenländer gehen infolge der Rezession und der Rettungspakete in den Industrieländern

dramatisch zurück. Das Geld aus dem Süden wird regelrecht durch die Finanzzentren der Industrieländer für die Rettung von Banken abgesaugt. Nach Angaben des Institute for International Finance sind die Kapitalzuflüsse in die Entwicklungsländer 2008 im Vergleich zum Vorjahr um 50 % auf 466 Mrd. US-Dollar zurückgegangen. Für 2009 ist mit einem weiteren Rückgang um 300 Mrd. US-Dollar auf 165 Mrd. US-Dollar zu rechnen. Etwas mehr als die Hälfte davon ergeben sich aus der Reduzierung der Geldzuflüsse von Privatbanken an Schwellenländer. Nach Berechnungen der Weltbank beläuft sich der Finanzierungsbedarf infolge der Austrocknung des Bankentransfers für Entwicklungsländer auf 1,4 Billionen US-Dollar. Unmittelbare Folge dieses gigantischen Ressourcenmangels könnte die Wiederentstehung einer Schuldenkrise sein<sup>1</sup>.

Dabei erfreute sich Subsahara Afrika seit fünf Jahren eines starken Kapitalzuflusses in Form von ausländischen Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und Krediten, der nun infolge der Rezession in den Industrieländern zurückgeht. Die meisten Banken in Niedrigeinkommensländern befinden sich im Besitz von internationalen Großbanken, d. h. die Bankfilialen haben derzeit keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung, um den steigenden Finanzierungsbedarf zu decken (IMF 2009, S. 12). Die Verlangsamung bzw. der zu beobachtende Rückgang der Kapitalzuflüsse nach Afrika wird Finanzmärkte in Ländern mit zuletzt starker Wirtschaftsdynamik treffen, wie Nigeria, Kenia und Südafrika. Einige Länder haben die Kapitalzuflüsse für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten eingesetzt, die jetzt brach liegen. Mehr als die Hälfte der Entwicklungsländer, insbesondere die Länder Lateinamerikas und Asiens, werden von einem Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen betroffen sein.

### Außenhandel und Rohstoffpreise brechen ein

Mehr als 70 % des globalen Handels wird zwischen den reichen Industrieländern abgewickelt. Gleichzeitig sind die Entwicklungsländer sehr stark abhängig von der Nachfrage aus Industrieländern. Süd-Süd-Handel macht nicht mehr als 10 % des Welthandels aus. Infolge der von den internationalen Finanzinstitutionen verordneten Liberalisierung wurde der Außenhandel seit 1991 zur Hauptquelle des Wachstums in den meisten Entwicklungsländern. Die einheimische Produktion ging vielerorts zugrunde, der Export von Rohstoffen wurde zum Herzstück der neuen Weltbankstrategie. Die Rolle der Entwicklungsländer als Rohstofflieferanten wurde damit zementiert:

<sup>1</sup> Das Institute of International Finance (IFF), die Lobbyorganisation der weltweit größten Finanzinstitutionen schreibt: "Private sector borrowers have at least \$100 billion of debt service for market-based borrowing falling due in the first half of 2009. At the current

level of market access, borrowers seem able to issue not much more than half this total. Policy makers in both mature and emerging markets would be well advised to address this refinancing problem head on in the weeks and months ahead" (IFF 2009).

Mehr als 70 % der Exporte aus Entwicklungsländern sind Rohstoffe oder Agrarprodukte. Rohstoffexporte sind stark prozyklisch, d. h. wachsen die Wirtschaften der Industrie- und Schwellenländer, wächst auch die Nachfrage nach Rohstoffen. Doch nun geht infolge der Rezession die Nachfrage nach den meisten Rohstoffprodukten in sämtlichen OECD-Ländern zurück. Die Preise der wichtigsten Primärexportgüter wie Erdöl, mineralische Rohstoffe und Nahrungsmittel sind seit Ausbruch der Finanzkrise sehr abrupt gefallen: Ölpreise um mehr als 70 %, mineralische Rohstoffe um mehr als 50 % und Nahrungsmittel um mehr als 35 % (IMF 2009a). Insgesamt sank der Index für Industrierohstoffe von 270 auf 150 Punkte.

### Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant/-innen nehmen ab

Zahlreiche Länder hängen sehr stark von Rücküberweisungen der in die USA, Japan und Europa emigrierten Arbeiter/-innen

ab. Zwischen 2000 und 2007 haben sich die Auslandsüberweisungen von Arbeitsmigrant/-innen mehr als verdoppelt. Mehr als 283 Mrd. US-Dollar wurden nach Angaben der Weltbank 2008 von mehr als 200 Millionen Menschen in ihre Herkunftsländer überwiesen (vgl. Tabelle). Das sind mehr als 1,8 % des aggregierten Bruttoinlandproduktes (BIP) dieser Länder. Die Rücküberweisungen machen in manchen afrikanischen Ländern das Sieben- bis Achtfache der öffentlichen Entwicklungshilfe aus und sind häufig eine verlässlichere Einnahmequelle als Auslandsinvestitionen oder Entwicklungshilfe.

Alleine nach Subsahara Afrika flossen im Jahr 2008 mehr als 20 Mrd. US-Dollar an Rücküberweisungen. Bezogen auf den Anteil am BIP sind die größten Empfänger allerdings Tadschikistan (45 %), Moldawien (38 %), Tonga (35 %), Lesotho (29 %) und Honduras (25 %). Weitere wichtige Zielländer von Rücküberweisungen in Afrika sind Nigeria, Kenia, Sudan, Senegal, Uganda und Südafrika, die in absoluten Werten die größten

### Rücküberweisungen in die Entwicklungsländer 2006–2008

Land	2006	2006	2008e
<b>Entwicklungsländer</b>	<b>229</b>	<b>265</b>	<b>283</b>
<b>in Mrd. US-Dollar</b>			
(in % des BIP)	(2.1)	(2.0)	(1.8)
Ostasien und Pazifik	53	58	62
Europa und Zentralasien	39	51	54
Lateinamerika und Karibik	57	61	61
Mittlerer Osten und Nordafrika	27	32	35
Südasien	40	44	51
Subsahara Afrika	13	19	20
<b>Wachstumsrate (in %)</b>	<b>18 %</b>	<b>16 %</b>	<b>7 %</b>
<b>Entwicklungsländer</b>			
Ostasien und Pazifik	13 %	10 %	7 %
Europa und Zentralasien	23 %	31 %	5 %
Lateinamerika und Karibik	18 %	6 %	0 %
Mittlerer Osten und Nordafrika	10 %	20 %	8 %
Südasien	20 %	11 %	16 %
Subsahara Afrika	35 %	42 %	6 %

Quelle: World Bank 2009

Beträge erhielten. In Lateinamerika fließen mehr als 45 % der Rücküberweisungen für die Region nach Mexiko, Brasilien und Kolumbien (IDB 2009).

Rücküberweisungen haben sich als besonders resistent gegenüber Krisen erwiesen und sogar antizyklischen Charakter gehabt, denn sie wachsen dann am stärksten, wenn das Empfängerland von ungünstigen Entwicklungen oder externen Schocks heimgesucht wird. Die Tiefe und die Breite der gegenwärtigen Finanzkrise werden sich allerdings negativ auf die Rücküberweisungen auswirken, denn der finanzielle Spielraum von Arbeitsmigrantinnen und -migranten wird sehr eng. Zwar sind Prognosen in diesem Bereich immer noch ungewiss, aber angesichts des Rückgangs der Aufträge in den Industrien, in denen Migranten beschäftigt sind (zum Beispiel die Bauindustrie), waren die ersten negativen Anzeichen bereits Ende 2008 erkennbar: Die Rücküberweisungen zeigten bereits im dritten Quartal 2008 eine nachlassende Dynamik und das Wachstum ging 2008 im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren zurück (siehe Tabelle S. 13).

### Maßnahmen und Umgang mit der Krise

Die Stellung der Entwicklungs- und Schwellenländer ist infolge der neoliberalen Reformen der 1990er Jahre allen Beteuerungen der internationalen Finanzinstitutionen zum Trotz viel exponierter gegenüber den Turbulenzen der Weltwirtschaft geworden (siehe Falk 2009). Dies zeigt sich nicht nur durch die vorangegangenen Krisen von Nahrungsmittel- und Ölpreisen, sondern gerade auch jetzt mit der Krise der Finanzsysteme. Die angebliche „Abkopplung“ und der Schutz, der durch liberalisierte Wechselkursregime entstehen sollte, haben sich angesichts der gegenwärtigen Krise als Fata Morgana erwiesen.

Mehr als 30 von Primärgüterexporten abhängige Länder mit niedrigen Einkommen erleben seit 2008 dramatische Refinanzierungsprobleme. Hier zeigt sich, dass die starke Handelsliberalisierung, die diesen Ländern beim Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) sowie zur Erfüllung von Auflagen von IWF und Weltbank verordnet wurde, zusammen mit der rabiatischen Liberalisierung ihrer Kapitalbilanz, die ebenfalls von IWF und Weltbank verlangt wurde, zu einer Verschlechterung ihrer Austauschverhältnisse führte. Beides zusammen trug zu einer Konzentration von Reichtum und Einkommen in den Zentren des globalen Kapitalismus und zur Degradierung dieser Länder zu Rohstofflieferanten bei.

Nach Einschätzungen des IWF wird der Finanzierungsbedarf dieser Länder infolge des Rückgangs von Exporteinnahmen allein für das Jahr 2009 mehr als 25 Mrd. US-Dollar betragen. Weniger optimistische Einschätzungen gehen von einer Belastung von mehr als 150 Mrd. US-Dollar aus, unter der die öffentlichen Haushalte dieser Länder leiden werden. Dies sind die Folgen einer Krise, die in den Zentren des Neoliberalismus in New York, London und Frankfurt ihren Ursprung hatte. Nach Einschätzungen der Weltbank liegt der Finanzierungsbedarf von Entwicklungsländern allein für das Jahr 2009 zwischen 270 und 700 Mrd. US-Dollar – je nach Schwere der Krise und Art der getroffenen Gegenmaßnahmen (World Bank 2009).

Es geht im Grunde um die direkte Zerstörung von nationalem Vermögen dieser Länder infolge der Krise. Denn diese Summen müssen letztlich aus den Währungsreserven aufgebracht werden, die sie auf Kosten eigener Entwicklungsanstrengungen zu Diensten der liberalisierten Kapitalbilanz aufgebaut haben.

Die entstehenden Kapitalbilanzdefizite müssen durch höhere Verschuldung finanziert werden. Der Schock in der Kapitalbilanz wird in den optimistischen Prognosen mit 165 Mrd. US-Dollar beziffert (IMF 2009a). Mehr als 30 Länder werden die unmittelbaren Folgen der Krise nur mit externer Finanzierung managen können. Die Auslandverschuldung wird sich auch dadurch verschärfen, dass ausländische Direktinvestitionen drastisch zurückgefahren werden. Der erhöhte Finanzierungsbedarf führt zu Neuverschuldung teilweise bei neuen Gläubigern, deren Verhalten im Falle neuer Schuldenkrisen nur schwer abzuschätzen ist. Die vergangenen Finanzkrisen in Lateinamerika und Asien ließen den Schwellen- und Entwicklungsländern kaum Alternativen. Der einzige Weg für die Entwicklungsländer sich vor den externen Schocks zu schützen und einen stabilen Wechselkurs aufrecht zu erhalten, war zudem ihre Währung unterbewertet zu halten. Wenn aber die nationalen Währungen abgewertet werden, erhöht sich auch dadurch die Auslandsverschuldung, da sie in harten Währungen aufgenommen wird.

Der Staat steht in diesen Ländern stark unter Druck. Die Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut bei gleichzeitigem Rückgang der Einnahmen schwächen ihn weiter. Nothilfeprogramme für Menschen in Hungersituationen können ohne staatliche Hilfe die Ärmsten jedoch nicht rechtzeitig erreichen. In einer solchen Situation klingt es befremdlich, wenn Politiker aus den Ländern, die diese Krise zu verantworten haben, stur gegen eine Unterstützung öffentlicher Haushalte zur

Finanzierung von Armutsprogrammen in den Entwicklungsländern auftreten. Und das in einer Zeit, in der sogar der IWF das predigt, wofür sie diese Länder jahrelang bestraft haben: „Transferprogramme, die insbesondere die Ärmsten begünstigen, bewirken oft eine größere Ankurbelung der aggregierten Nachfrage, da sie eine stärkere Konsumneigung haben.“ (IMF 2009a, eigene Übersetzung).

### Das Ende des Neoliberalismus

Die Finanzkrise wird somit auch zu einer Systemkrise, die das Ende eines Paradigmas in der Wirtschaftstheorie und -politik einleitet, nämlich das Paradigma des Neoliberalismus. Für die Länder mit niedrigem Einkommen heißt das konkret die Abrechnung mit dem „Washingtoner Konsens“: Jahrzehntlang haben der IWF und die Weltbank gemeinsam mit den Regierungen der USA und anderer führender Industrieländer die Liberalisierung der Kapitalbilanz, die absolute Autonomie der Zentralbank und damit der Geldpolitik, die bedingungslose Liberalisierung des Außenhandels und den Zwang zu einer prozyklischen und restriktiven makroökonomischen Stabilitätspolitik durchgesetzt. Sie drückten über die Auflagen bei der Vergabe von Krediten oder bei Schuldenerlassen Entwicklungs- und Schwellenländern ihre makroökonomischen Vorstellungen auf, die als Washingtoner Konsens bezeichnet werden.

Dieser war zwar infolge wiederkehrender Finanzkrisen in den Schwellenländern (Mexiko, 1994, Russland 1995, Asien 1997, Brasilien 1998, Argentinien 2000, Türkei 2001) in den letzten Jahren auf dem Rückzug. Er wurde aber bei weitem nicht in allen seinen Kernkomponenten in Frage gestellt.

### Was tun?

Die Länder mit niedrigem Einkommen befinden sich in einer Notsituation infolge einer Krise, die von den reichen Industrieländern verursacht wurde. Zudem haben die aufgezwungenen Reformen der letzten zwei Jahrzehnte ihre Anfälligkeit gegenüber externen Schocks erhöht. Die Suche nach Lösungen umfasst eine Reihe vielfältiger Ansätze, kurzfristige und langfristige, die das System von unterschiedlichen Seiten transformieren müssen:

- Zur unmittelbaren Krisenbekämpfung muss ein globales Finanzpaket zur Ankurbelung der Wirtschaft in den Entwicklungsländern geschnürt werden. Die Bundesregierung

hat bislang mit ihrem Konjunkturpaket II lediglich 100 Millionen Euro für Infrastrukturprojekte der Weltbank zur Verfügung gestellt. Das ist bei weitem zu wenig. Außerdem wäre es wichtig, dass ein solches Finanzpaket nicht zu einer neuen Schuldenkrise der betroffenen Länder beiträgt.

- Insbesondere die USA, Großbritannien und Deutschland sind herausgefordert Steuerparadiese auszutrocknen, um der Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern Einhalt zu gebieten. Umfassende Reformen sind in den reichen Industrieländern notwendig, um sämtliche von Rechtsanwälten, Steuerberatern und ihren Kunden angewendeten Tricks zur Erzielung von Vorteilen aus den Steuerparadiesen zu unterbinden. Sie müssen verbindlich beschlossen werden. Vor allem müssen die Entwicklungsländer im Kampf gegen Steuerhinterziehung und Korruption stärker unterstützt werden. Sie können nur dann von Maßnahmen gegen Steueroasen profitieren, wenn beschlossen wird, dass Informationen automatisch – und nicht nur auf konkreten Verdacht hin – zwischen allen nationalen Steuerbehörden ausgetauscht werden (vgl. dazu den Beitrag von Nicola Liebert).

- Voraussetzung hierfür ist auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Regierungen, nicht nur um Steuerhinterziehung und den Missbrauch von Transferpreisen zu unterbinden, sondern auch um Steuersatzkorridore für Körperschaftssteuern zu definieren, sowie neue Formen internationaler Besteuerung (insbesondere die Besteuerung von Währungstransaktionen) zu beschließen, die signifikante Ressourcen mobilisieren könnten.

- Eine stärkere Partizipation von Entwicklungsländern bei den zu schaffenden Regulierungsinstanzen ist von besonderer Bedeutung. Es geht hierbei um die Foren für Finanzstabilisierung, aber auch um die Instanzen, die mit der Definition von Standards beauftragt sind.

- Investitionen und Kredite sind eine tragende Säule für die Entwicklung. In der Vergangenheit wurde staatliches Eigentum an Banken, wie es beispielsweise über staatliche Entwicklungsbanken praktiziert wurde, nach den Vorgaben des Washingtoner Konsens immer weiter zurückgedrängt. Staatliches Eigentum, so die Devise, hemme die Entwicklung des Finanzsektors und verlangsamt das Wachstum. Finanzsysteme in Entwicklungsländern brauchen aber staatliche Steuerung, um Investitionen und Kredite sinnvoll zu

lenken. Entwicklungsländer sollten die Möglichkeit haben, aus einem Menü von Optionen die beste Alternative für ihre nachhaltige Entwicklung zu wählen.

- Da die Bedrohung durch eine neue Schuldenkrise mit der Finanzkrise sehr viel wahrscheinlicher geworden ist, bleibt in diesem Zusammenhang auch die Etablierung einer völlig neuen Architektur für das Schuldenmanagement aktuell. Die Beziehungen und Kräfteverhältnisse zwischen Gläubigern und Schuldner müssen transparenter und gerechter gestaltet werden. Die Forderung nach einem fairen und transparenten Schiedsverfahren nach den Prinzipien nationalstaatlicher Insolvenzverfahren, wie es seit vielen Jahren von zivilgesellschaftlicher Seite gefordert wird, muss dringend umgesetzt werden. Im Rahmen eines solchen Verfahrens darf die Definition der Schuldentragfähigkeit nicht mehr vorrangig dem Interesse der Gläubiger dienen, sondern sollte vielmehr vom Ziel menschlicher Entwicklung bestimmt werden.
- Seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1973 bleiben die Währungsinstabilitäten in den Relationen zwischen US-Dollar, Euro und Yen eine der Hauptursachen für die Enteignung von nationalem Vermögen aus den Entwicklungsländern. Ein multilaterales Wechselkursregime ist die einzige Lösung, um Entwicklungsländer vor externen Schocks im Welthandel und vor Währungsspekulationen der Hauptwährungen zu schützen.

Angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit ist äußerste Vorsicht, ja Skepsis angebracht, wenn sich nun der IWF als oberster Krisenmanager zurückmeldet. Er war in der Vergangenheit Hauptverantwortlicher für den Einzug des Neoliberalismus in den Entwicklungsländern. Auch seine eher unrühmliche und kontraproduktive Rolle bei der Bewältigung der Asienkrise und ihre Ausdehnung auf andere Schwellenländer Ende der 1990er Jahre sollte eine Warnung sein. Der IWF sollte zunächst seine Mitverantwortung an der Entstehung dieser Krise mit den darauf folgenden Konsequenzen anerkennen. Wenn der IWF nicht bereit ist, die Lösung der Krise in einem Bruch mit dem alten Paradigma des Washingtoner Konsenses zu suchen, darf er nicht zum Krisenmanager gemacht werden. Das bedeutet konkret, dass die lange überfällige Demokratisierung des IWF, wie auch der Weltbank, endlich vollzogen werden muss. Anderenfalls müssen neue Institutionen entstehen, mit einem Führungspersonal, dessen oberstes Mandat in der Verwirkli-

chung des Paradigmas nachhaltiger Entwicklung besteht. Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Krise steht der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit als globalisierte Produktionsfaktoren. Der Ursprung der Krise liegt in der ungeheuren Umverteilung von unten nach oben und in dem ständigen Zuwachs der Renditen des Finanzkapitals auf Kosten der Lohnarbeit weltweit. Diese Logik machte – von wenigen Ausnahmen abgesehen – vor keinen nationalen Grenzen halt. Sie bestimmte und bestimmt immer noch die Logik des Kapitals sowohl in Deutschland und den USA als auch in China und Brasilien. Diese Logik zu überwinden bedeutet, das ganze System auf den Kopf zu stellen und eine Umverteilung von oben nach unten, d.h. vom Kapital zugunsten der Arbeit, herbeizuführen. Dafür müssen allerdings auf nationaler und internationaler Ebene die Spielregeln verändert bzw. eingeführt und neue Institutionen der Global Governance mit völkerrechtlicher Legitimation geschaffen werden. Diese neuen Institutionen sollten nicht die strukturelle Schwäche der Länder mit niedrigem Einkommen zementieren, sondern sich zum absoluten Ziel setzen, diese Schwäche durch breitenwirksames und ökologisches Wachstum zu überwinden.

Die Krise sollte als Chance genutzt werden um das neoliberale Paradigma in den Entwicklungsländern ein für alle mal zu überwinden. Die Rolle der Zentralbanken in diesen Ländern muss überdacht werden. Breitenwirksames Wachstum ist unverzichtbar, um Hunger zu überwinden, mehr Gerechtigkeit zu schaffen, aber auch um den Schutz von nationalen Ressourcen und insbesondere von nationalem Vermögen zu garantieren.

Es ist nur zu wünschen, dass die Wiederentdeckung der Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage langfristig anhält. Allerdings ist hier auch Vorsicht geboten: Die Konjunkturpakete dürfen keine rein nationale Angelegenheit bleiben. Die armen Länder können nicht gezwungen werden, die Rechnung für eine Party zu zahlen, die woanders stattgefunden hat. Zwar brauchen diese Länder sofortige Refinanzierungsprogramme, diese sollten aber nicht den Status quo vor der Krise wieder herstellen, sondern sollten genutzt werden, die Wirtschaft und das Finanzwesen so zu transformieren, dass diese primär dem Wachstum zugunsten der Armen und der nachhaltigen Entwicklung dienen.

Die Zivilgesellschaft sollte diesbezüglich den Prozess rund um die UN-Kommission unter Vorsitz des Wirtschaftsno-belpreisträgers Joseph Stiglitz aktiv verfolgen. Ihre Empfehlungen skizzieren wichtige Schritte zur Lösung der gegen-

wärtigen Krise. Es geht nicht an, dass die mächtigsten Industrieländer, allen voran die USA und die EU, eine multilaterale Lösung der Krise auf UN-Ebene weiterhin torpedieren. Die von der G20 Anfang April in London vereinbarten Maßnahmen mögen ein erster Schritt in die richtige Richtung sein, insbesondere was die kurzfristigen Instrumente angeht. Allerdings bleiben die Beschlüsse zu strukturellen Veränderungen weit hinter den Erwartungen zurück. Notwendige strukturelle Maßnahmen wären Veränderungen in den Wechselkursregimen, bei der Rolle des IWF und insbesondere der multilateralen Regulierung und Kontrolle der internationalen Finanzmärkte. Die Stiglitz Kommission und auch UNCTAD haben dazu sehr viel weitergehende Vorschläge präsentiert. Hierzu gehören auch strukturelle Veränderungen im internationalen Schuldenmanagement und international koordinierte Maßnahmen zur Eindämmung der Auswüchse des Finanzkapitals. All das ist letztlich nur über eine radikale Abkehr vom Washingtoner Konsens möglich. Die Beschlüsse von London werden nur dann eine positive Wirkung entfalten, wenn sie weiter vertieft werden. Diese Vertiefung muss auf dem klaren Bekenntnis zu einer neuen Wirtschaftsordnung basieren, die den Menschen, nicht den Profit, in den Mittelpunkt ihres Handelns stellt.

 Pedro Morazán, Dr. rer. pol., ist Ökonom am Institut für Ökonomie und Ökumene SÜDWIND, Siegburg.



## Literatur

**Falk, Rainer, 2008:** Wie die Finanzkrise jetzt auch im Süden ankommt ... und der IWF plötzlich wieder da ist. In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, Oktober, Luxemburg.

**IDB, 2009:** Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera. El impacto de la crisis financiera sobre las remesas a América Latina y el Caribe, Washington.

**IIF, 2009:** Capital Flows to Emerging Market Economies, January 27 2009, Washington.

**IMF, 2009:** Group of Twenty. Note by the Staff of the International Monetary Fund, Washington.

**IMF, 2009a:** The implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries, Washington.

**KfW, 2009:** Auswirkungen der Finanzkrise auf die Entwicklungsländer und Handlungsoptionen für die Entwicklungspolitik – Öffentliche Anhörung im AWZ am 11.02.2009, Stellungnahme der KfW.

**UN, 2009:** The Commission of Experts on Reforms of the International Monetary and Financial System, Recommendations, Draft, New York.

**UNCTAD, 2009:** The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies. Report by the UNCTAD Secretariat Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation, New York and Geneva.

**World Bank, 2009:** Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis, Washington.

## Barbara Happe

# Neue Banken braucht das Land! Anregungen für eine ökologisch und sozial zukunftsfähige Finanzindustrie

Die Finanzkrise erschüttert die Bankenwelt in ihren Grundfesten. Kaum ein Geldhaus bleibt von großen Verlusten verschont. Viele Kunden haben das Vertrauen in die Seriosität der Banken verloren. In solchen Zeiten erhöhen sich die Chancen von Kritikern, mit ihren Forderungen nach einem grundlegenden Umbau „gehört“ zu werden.

Im Rahmen des aktuellen Krisenmanagements setzen Banken und Politik auf die pragmatische Devise „Mehr Kerngeschäft, weniger Experimente“. Dabei haben die Banken im Kerngeschäft in den letzten Jahren ebenso versagt wie im Investmentbereich. Die aktuellen ökologischen Probleme auf dem Planeten Erde sind auch das Resultat von Bankenversagen. Banken haben durch ihre Finanzierungen vielerorts Menschen und Umwelt großen Schaden zugefügt und ökologische und soziale Probleme weltweit weiter verschärft. Deswegen geht es nun darum, Schadensbegrenzung zu betreiben und zu versuchen, die aktuelle Finanz- und Umweltkrise gleichzeitig einzudämmen. Statt auf rücksichtsloses Wachstum und kurzfristige Renditen müssen Banken nunmehr auf neue – auch ökologisch und sozial – verträgliche Geschäftsmodelle setzen.

*urgewald* hat in den letzten Monaten einen Bankenratgeber erarbeitet<sup>2</sup>. Er unterbreitet konkrete Vorschläge zu einem ökologisch und sozial krisenfesten Risikomanagement bei Banken und setzt auf öffentliche Transparenz und Kontrolle der Banken. Sich krisenfest aufzustellen beinhaltet, neue verträgliche Geschäftsmodelle zu entwickeln, verbindliche Umwelt- und Menschenrechtsstandards einzuführen, sich von bestimmten Finanzdienstleistungen prinzipiell zu verabschieden sowie funktionierende Aufsichts- und Kontrollmechanismen von Banken einzuführen. Wer derart grundlegend wie jetzt die Finanzindustrie versagt hat, muss künftig bereit sein, sich in die Karten

schauen zu lassen. Nur so kann die Wahrscheinlichkeit weiterer Krisen eingedämmt werden. Eine nachhaltige Finanzpolitik und ein grundlegender sozialer und ökologischer Umbau beinhalten darüber hinaus natürlich auch das „Gesundshrumpfen“ der Finanzmärkte, eine Demokratisierung der Bankenwelt sowie einen „Green and Social New Deal“, der hilft, die globalen ökonomischen und sozialen Ungleichgewichte abzubauen. Im Folgenden beschränken wir uns jedoch auf konkrete Vorschläge zur Bekämpfung der sichtbar gewordenen gravierenden Regulierungslücken im ökologisch-sozialen Risikomanagement von Banken. Denn da kennen wir uns aus.

### Auf zu einem „Green and Social New Deal“

Viele deutsche Großbanken verfügen mittlerweile über Grundsätze oder Unternehmensleitlinien zum Thema Umwelt- und Menschenrechtsschutz. Diese bleiben aber vielfach sehr unverbindlich. Oft finden sich vage Formulierungen wie „sich nicht an Finanzierungen zu beteiligen, die signifikante Gefahren für die Umwelt und die Gesellschaft“ darstellen. Ein ernst gemeintes Bekenntnis zu einem auch ökologisch und sozial nachhaltigen Geschäftsmodell zeichnet sich jedoch nicht durch nichtsagende Worthülsen sondern durch konkrete Konzepte aus. Es beinhaltet ein klares Nein zu Ressourcenplünderung und -vergeudung, zu überzogenem Wachstumsdrang und unmäßigen Gewinnerwartungen.

Ein solcher Kurswechsel kann nur gelingen, wenn Banken sich dazu verpflichten, neben Gewinnorientierung auch ökologische und soziale Verträglichkeit zum Leitmotiv ihres Handelns zu machen. Konkret bedeutet das, sich von bestimmten Kunden oder Aktivitäten zu trennen sowie sich für die Hauptaktivitätsfelder auf die Einhaltung von Mindeststandards zu verpflichten. Gelingen kann ein solcher Umbau in der Praxis nur, wenn er in transparenter Form geschieht, von den Bankenvorständen als Handlungsmaxime mitgetragen und von Aufsichtsgremien effektiv kontrolliert wird. Banken unter dem staatlichen Rettungsschirm sollten als erste staatlicherseits zur Verabschiedung eines solchen Nachhaltigkeitsmandates verpflichtet und mit modernen, Wegweisenden Umwelt- und Sozialstandards ausgestattet werden.

### Ausschlusskriterien definieren

„Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde“, so

<sup>2</sup> Der Bankenratgeber mit gleichem Titel kann ab Juni 2009 bei *urgewald* unter Telefon: 02583/1031 oder per email: barbara@urgewald.de angefordert werden.

heißt es im kategorischen Imperativ von Kant. Diese Maxime sollte auch dem Handeln von Banken zugrunde liegen. Signifikante Gefahren für Umwelt und Gesellschaft vermeiden kann nur, wer klare Vorstellungen davon hat, was mit der eigenen Firmenphilosophie vereinbar ist und was nicht. Klare Ausschlusskriterien helfen, Fehlinvestitionen frühzeitig zu vermeiden und Mitarbeitern klare Handlungsanweisungen für ihr Alltagsgeschäft an die Hand zu geben. Wer keine untragbaren Risiken für Mensch und Umwelt eingehen will, darf auch keine industriellen Aktivitäten in hochsensiblen Schutzgebieten (Indigenengebiete, Tropenwälder, CITES, Weltnaturerbe, u. ä.) finanzieren. Geschäfte mit Umweltsündern und Menschenrechtsverletzern sollten ebenso tabu sein wie Rüstungs- oder Atomgeschäfte in Krisenregionen.

**No-go-Länderlisten einführen**

Es gibt Länder und Krisenregionen, wo Finanzinstitute sich nicht engagieren sollten. Denn sonst laufen sie Gefahr, bestimmte politische oder humanitäre Konflikte anzuheizen. Diverse wissenschaftliche oder politische Institute weltweit machen es sich seit Jahren zur Aufgabe, Listen zu erstellen, die die Länder weltweit hinsichtlich zentraler politisch-demokratischer Parameter (z. B. politischer Pluralismus, Wahlfreiheit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Einhaltung der Grundrechte) bewerten und

in eine Rangliste einordnen (Freedom House Annual Survey, Weltbank-Berichte). Quelle dieser Berichte sind jedoch oftmals Beurteilungen US-amerikanischer Regierungsstellen. Dies führt zu Verzerrungen, da Verbündete der US-Regierung besser bewertet werden als ihre Gegner. Um sich ein objektives Bild über die politische und Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern zu machen, empfiehlt es sich, über diese Länderlisten hinaus die Jahresberichte anerkannter Menschenrechtsorganisationen zu konsultieren (Human Rights Watch und Amnesty International).

Im Auftrag der Finanzinitiative des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP FI) hat die britische Consultingfirma EIRIS (Ethical Investment Research Service) ein Länderrating erarbeitet, das die Länder weltweit benennt, in denen Menschenrechte derzeit in unverantwortlicher Weise verletzt werden. Dabei wird zwischen Ländern unterschieden, in denen Menschenrechtsverletzungen in besonders gravierendem Ausmaß stattfinden (*Liste A*) und solchen, in denen das in ebenfalls unverantwortlichem, aber weniger umfassendem Ausmaß geschieht (*Liste B*). Datengrundlage sind Auswertungen von international anerkannten staatlichen wie nicht-staatlichen Informationsquellen wie der Weltbank, Freedom House, Amnesty International, Human Rights Watch und ähnlichen (Stand: Juni 2007).

**I EIRIS-Länderliste menschenrechtlich problematischer Länder**

Liste A			Liste B		
Ägypten	Haiti	Russland	Armenien	Katar	Zentrale
Äquatorial Guinea	Irak	Saudi Arabien	Bahrain	Kirgisien	Afrikanische
Äthiopien	Iran	Somalia	Bangladesh	Kongo (Brazzaville)	Republik
Afghanistan	Kamerun	Sudan	Bhutan	Liberia	
Algerien	Kolumbien	Swaziland	Brunei	Malediven	
Angola	Kuba	Syrien	Dschibuti	Marokko	
Aserbaidtschan	Laos	Togo	Guinea	Mauretanien	
Belarus	Libanon	Tschad	Indien	Oman	
Burma	Libyen	Turkmenistan	Indonesien	Philippinen	
Burundi	Nepal	Uganda	Israel	Sri Lanka	
China	Nigeria	Usbekistan	Jemen	Tadschikistan	
DR Kongo	Nordkorea	Vietnam	Jordanien	Türkei	
Elfenbeinküste	Pakistan	Zimbabwe	Kambodscha	Tunesien	
Eritrea	Ruanda		Kasachstan	Ver. Arabische Emirate	
Quelle: EIRIS (www.unepfi.org/humanrightstoolkit/geographic.php)					

Derartige Listen können Banken als Grundlage dienen, um die Gefahren von finanziellen Aktivitäten in diesen Ländern aus Menschenrechtsgesichtspunkten angemessen beurteilen zu können. Die britische Co-operative Bank schließt für sich als ethische Bank Geschäfte mit diesen 72 als repressiv geltenden Regimen kategorisch aus<sup>3</sup>.

Solche Listen entbinden Banken jedoch nicht von der Verpflichtung, auch eigene Recherchen zur Menschenrechtslage oder Umweltsituation in Krisen- und Entwicklungsländern vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für menschenrechtlich sensitive Aktivitäten wie z. B. den Rüstungsbereich oder Investitionen im Rohstoffsektor (Öl und Gas, Bergbau u. ä.). Hier steht immer zu befürchten, dass die Regierenden die Einnahmen beispielsweise aus dem Öl- oder Goldgeschäft für den Kauf von Militärgerät nutzen, das dann gegen Teile der eigenen Bevölkerung eingesetzt wird (z. B. Sudan, Burma, DR Kongo). Bei einem Großteil der Banken beschränkt sich – so überhaupt vorhanden – eine Tabuliste bisher lediglich auf Staaten, gegen die EU- oder UN-Sanktionen wirksam sind (derzeit 17 Staaten). Aber auch hier zögern Banken, bestimmte Länder bzw. Regime kategorisch auszuschließen.

### Negativliste von „schwarzen Schafen“ durchsetzen

Banken scheuen weltweit davor zurück, Listen von „schwarzen Schafen“ anzulegen, die in der Vergangenheit negativ aufgefallen sind, sei es durch Korruption, durch Menschenrechtsverletzungen oder durch die Kooperation mit fragwürdigen politischen Regimen. Dabei versprechen derartige Listen durchaus einen effektiven Schutz vor Fehlinvestitionen aller Art.

Einen richtigen Schritt in diese Richtung ist z. B. die Weltbank in Sachen Korruption schon gegangen. Seit November 1998 sanktioniert sie korrupte Machenschaften. Über 400 Firmen und Personen wurden in den letzten zehn Jahren von ihr abgestraft und zeitweise von Aufträgen ausgeschlossen. Das „Strafmaß“ richtet sich nach der Einsicht und der Kooperationsbereitschaft der Beschuldigten. Die schwarze Liste der Weltbank über unzuverlässige Firmen ist für jedermann im Internet einsehbar, nach Ablauf der Sanktion werden die Einträge gelöscht. Derzeit steht mit Lahmeyer International<sup>4</sup> ein deutsches Unternehmen auf dieser Liste.

Ebenfalls positiv hervorzuheben sind in diesem Kontext die „schwarzen Listen“ der belgischen Bank KBC<sup>5</sup> und des Pen-

sionsfonds der norwegischen Regierung. Beide Akteure weigern sich, Rüstungsunternehmen zu unterstützen, die kontroverse Waffensysteme wie z. B. Landminen oder Streumunition herstellen. Beim norwegischen Pensionsfonds stehen darüber hinaus Firmen auf dem Index, die durch gravierende Umwelt- und Menschenrechtsverletzungen aufgefallen sind<sup>6</sup>.

Mittlerweile gibt es auch in anderen Ländern erste schwarze Listen von Menschenrechtssündern: so veröffentlichen z. B. brasilianische Tageszeitungen einmal jährlich ein Verzeichnis von Wirtschaftsunternehmen und Großgrundbesitzern, die Menschen durch unbezahlte Sklavenarbeit auf ihren Betrieben ausbeuten. Um im alltäglichen Finanzgeschäft nachhaltige Entscheidungen treffen zu können und um den eigenen Ruf zu schützen, werden auch die deutschen Banken nicht umhin können, den „Ruf“ aller Kunden systematisch zu prüfen. Konkret heißt das, Listen von schwarzen Schafen anzulegen, die aus ökonomischen, politischen oder menschenrechtlichen Erwägungen von einer Finanzierung – zumindest temporär – ausgeschlossen werden sollten. Transparenz ist in diesem Kontext immer geboten. Durch öffentlichkeitswirksames Vorgehen kann man helfen, schwarze Schafe aus den Märkten zu verdrängen, und schafft zugleich positive Anreize für nachhaltiges Wirtschaften.

Beim Thema „Kundenprüfung“ stehen deutsche wie internationale Banken noch ganz am Anfang. Die Kunden werden nicht systematisch hinsichtlich möglicher ökologischer oder sozialer Reputationsrisiken überprüft. Analog den „Know Your Customer“-Prinzipien im Rahmen der Geldwäsche-Bekämpfung sollten Mindeststandards entwickelt werden, die potentielle Kunden auf ihre Umwelt- und Sozialperformance überprüfen und finanzielle Kooperationen mit verurteilten Umweltsündern oder Menschenrechtsverletzern verbieten.

### Sektorstandards entwickeln

Ökologische und soziale Risiken lassen sich weiter reduzieren, indem konkrete Spielregeln oder Minimalstandards für sensitive Bereiche festgelegt werden. Langjährige Geschäftsbeziehungen mit einem Kunden oder die Rückendeckung durch eine multilaterale Entwicklungsbank für ein bestimmtes Projekt können nachhaltige Finanzentscheidungen nicht garantieren. Das haben Fehlritte in der Vergangenheit deutlich gezeigt. Sektorstandards stellen eine notwendige Ergänzung zu Ausschlusskriterien dar. Zahlreiche Banken weltweit haben bereits Richtlinien für sensitive Sektoren verabschiedet und schützen

<sup>3</sup> Vgl. Network Vlaanderen (2008), 24.

<sup>4</sup> <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>.

<sup>5</sup> <https://www.kbcam.be/IPA/D9e01/-E/-KBCAM/~BZKXCTT/-BZL3T9B/BZL1W9X/BZL1WKJ/BZL4QB5/~-BZL7P9X#wepons>

## I Anzahl der Banken, die Standards für bestimmte Sektoren entwickelt haben

Sektor	Anzahl der Banken	Sektor	Anzahl der Banken
Landwirtschaft	9	Biodiversität	6
Staudämme	4	Klimawandel	31
Fischerei	3	Menschenrechte	12
Waldwirtschaft	14	Indigene Völker	6
Waffenindustrie/-handel	12	Arbeitsrechte	4
Bergbau	4	Steuerpolicy	1
Öl und Gas	4	Chemikalien	3

Quelle: Bank Track, 2007: 230.

sich dadurch wirkungsvoller vor ökologischen und sozialen Fehlinvestitionen. Das NRO-Netzwerk BankTrack hat bei seinen Recherchen zu Privatbanken und Sektorstandards 2007 113 solcher Schutz-Policies ermittelt: der Großteil der Policies konzentriert sich auf die Themenfelder Klima-, Wald- und Menschenrechtsschutz sowie Schutz vor Waffenmissbrauch.

Teilweise bleiben die Policies jedoch sehr vage; ca. die Hälfte der Policies (66) erhält nach Einschätzung von BankTrack das Urteil „akzeptabel“. Das bedeutet, dass die Policies zumindest einen Schritt in die richtige Richtung weisen und einige zentrale Kernelemente für effektiven Schutz enthalten. Banken, die in diesem Kontext positiv voranschreiten, sind die britische HSBC, die niederländische Rabobank und die amerikanische JP Morgan Chase. Sie verfügen alle über mehrere qualitativ höherwertige Sektorstandards.

### Implementieren, implementieren, implementieren

Dreh- und Angelpunkt für effektiven Umwelt- und Menschenrechtsschutz ist natürlich die Umsetzung der eigenen Standards in die Praxis. Wie ernst es Banken mit ihren Richtlinien meinen, erkennt man sehr schnell. Banken diskreditieren sich selbst, wenn sie die eigenen Standards nicht veröffentlichen, keine Anwendungs-Checklisten erstellen und keine Mitarbeiterschulungen durchführen. Auch nützen die schönsten Standards nichts, wenn die Nachhaltigkeitsabteilungen innerhalb der Bank einflusslos sind. „Good policy“ kann nur dann zu „good practice“ werden, wenn Banken auch bereit sind, über ihre Finanzgeschäfte öffentlich zu informieren und zu

berichten, statt sich auf das bequeme Bankgeheimnis zurückzuziehen. Nachhaltigkeitsberichte müssen künftig auch über sektorale Schwerpunktsetzungen, Anzahl und Art ökologisch und sozial relevanter sowie abgelehnter Finanzdienstleistungen informieren. Staatliche Instanzen sollten ihre größeren Kontrollmöglichkeiten im Zuge der Finanzkrise nutzen, um gerade in diesem Bereich Transparenz und Kontrolle durchzusetzen.

Auch sollten Banken offizielle Beschwerdestellen für Betroffene einrichten und gegebenenfalls Entschädigungszahlungen leisten. Als Vorbild fungieren Entwicklungsbanken, die regelmäßig Listen der von ihnen geförderten Projekte oder Unternehmen veröffentlichen und offizielle Beschwerdestellen eingerichtet haben.

### Öffentlichen Bankensektor reformieren!

Von der aktuellen Finanzkrise in besonderem Umfang betroffen ist der öffentliche Finanzsektor. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) musste den Spott der gesamten Nation ertragen und sich als „dümmste Bank Deutschlands“ titulieren lassen, weil sie dem Pleitier Lehman Brothers noch 320 Millionen Euro überwies, als dessen Konkurs bereits so gut wie sicher war. Auch Landesbanken, wie die Sachsen LB, die Bayern LB oder die WestLB, sowie die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) gerieten durch ihre riskanten Spekulationen mit amerikanischen Hypothekenkrediten gewaltig ins Straucheln. Fachliche Inkompetenz, maßlose Gier, ein nach Verlust von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast verloren gegangenes Geschäftsmodell und eine nicht funktionierende Aufsichtsstruktur haben die Krise der öffentlichen Banken verursacht.

<sup>6</sup> Vgl. [www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund/Ethical-Guidelines-for-the-Government-Pension-Fund---Global-/companies-excluded-from-the-investment-u.html?id=447122](http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund/Ethical-Guidelines-for-the-Government-Pension-Fund---Global-/companies-excluded-from-the-investment-u.html?id=447122)

Der öffentliche Bankensektor muss daher jetzt komplett neu ausgerichtet werden. 2003 verzichtete die rot-grüne Bundesregierung bei der durch EU-Vorgaben veranlassten Neustrukturierung der KfW-Bankengruppe noch bewusst darauf, gesetzlich ein ökologisches und soziales Nachhaltigkeitsmandat zu verankern. Dies sollte jetzt unmittelbar nachgeholt und für den gesamten öffentlichen Bankensektor umgesetzt werden. Gerade weil diese Banken jetzt Unsummen staatlicher Gelder und Garantien erhalten, sind sie mehr als andere in der Pflicht, diese auch ökologisch und sozial nachhaltig einzusetzen.

Zudem muss die Aufsichtsstruktur bei öffentlichen wie privaten Banken reformiert werden. Die Vertretung zahlreicher Politiker in Verwaltungsräten reichte in der Vergangenheit nicht, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Nur in Ausnahmefällen gab es überhaupt Diskussionen zu kontroversen Großinvestitionen, die ökologisch oder sozial problematisch waren. Aufsichtsgremien müssen insofern um unabhängige Umwelt- und Entwicklungsexpertise gestärkt werden, wie auch das Aktienrecht einer insgesamt transparenteren Ausgestaltung bedarf.

### **Multilaterale Entwicklungsbanken wieder zu Vorreitern in Sachen Standards machen!**

Multilaterale Entwicklungsbanken sollten wieder stärker ihrem Mandat nachkommen, Armut zu reduzieren und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Weltbank hat in den letzten Jahren enorm an Ansehen und Legitimation eingebüßt. Jetzt muss sie sogar zusehen, wie Privatbanken sie in Sachen Umwelt- und Menschenrechtsschutz überholen und teilweise weiter gehende Standards einführen. Kritiker fordern angesichts der in den letzten Jahren gezeigten Reformunfähigkeit der Weltbankgruppe gar den Ausstieg Deutschlands aus dieser Art kontraproduktiver Entwicklungsfinanzierung. Kampagnen dieser Art kann die Weltbank nur vermeiden, wenn sie endlich bereit ist, grundlegende Reformen durchzuführen. Konkret heißt das: verbindliche und hohe Standards in Policy und Praxis zu garantieren, sich zu demokratisieren und effektiv zur Armutsbekämpfung beizutragen.

Angesichts der kläglichen Öko- und Sozialbilanz der Weltbank ist es umso unverständlicher, dass die Weltbank nach dem Willen der G20 nun zum Krisenmanager aufgewertet werden und zusätzliche Finanzmittel erhalten soll. Dies macht nur Sinn, wenn die mehr als überfälligen Reformen durchgeführt werden. Die Bundesregierung ist dringend gefordert, ihre beim

G20-Gipfel im April 2009 präsentierte unkritische Haltung in diesem Punkt zu ändern. Die Weltbankreformen müssen zur Vorbedingung für weiteren Geldsegen gemacht werden.

### **Klare Kriterien für nachhaltige Geldanlagen entwickeln**

Privatanleger beginnen die Zeichen der Zeit zu erkennen. Umwelt- und Ethikbanken boomen in Zeiten der Finanzkrise. Anleger wollen zunehmend wissen, was mit ihrem Geld passiert. Sie stecken es lieber in „grüne“ Fonds, um nicht befürchten zu müssen, dass mit ihrem Geld Schaden angerichtet wird. Lieber eine geringere Rendite, dafür aber ein gutes Gewissen – so lautet die Devise. Während noch vor zehn Jahren nur 300 Millionen Euro im deutschsprachigen Raum in Nachhaltigkeitsfonds investiert wurden, sind es heute nach Schätzungen der European Business School zwischen 20 und 30 Mrd. Euro.

Doch nicht immer ist da, wo Nachhaltigkeit draufsteht, auch wirklich Nachhaltigkeit drin. In Deutschland gibt es bisher leider noch keine staatlichen Vorgaben, die festlegen, wann Fonds, Aktien u. ä. als „grün“ oder „nachhaltig“ beworben werden dürfen. Dies sollte umgehend geändert werden. In Ländern wie z. B. Österreich gibt es ein spezielles Gütesiegel, das „Umweltzeichen Fonds“. Dieses wird nur an Fonds vergeben, die nicht in Atomkraft- oder Rüstungsindustrie investieren und keine Sozial- und Umweltstandards verletzen.

Als weiteres Vorbild fungiert auch der Norwegische Pensionsfonds: der zweitgrößte Pensionsfonds der Welt investiert sein Vermögen von rund 325 Mrd. US-Dollar (Ende 2008) nur in ethisch und ökologisch korrekte Unternehmen. Seine Kriterien sind veröffentlicht und auch die Liste der ca. 40 Unternehmen, in die der Pensionsfonds aus Umwelt- oder Menschenrechtsgesichtspunkten nicht mehr investiert. Nachahmer dieses Modells haben sich bereits gefunden – allerdings bisher nicht in Deutschland. Mehrere skandinavische Großinvestoren, unter ihnen der Oslo Pension Fund, die große norwegische Versicherungsgruppe KLP und der schwedische Pensionsfonds Allmänna Pensionsfonden folgten dem Beispiel des norwegischen Pensionsfonds.

Zwar verfügt Deutschland nicht über solche staatlichen Pensionsfonds, wohl aber über Fonds in öffentlichem Eigentum. Im Zuge der Neufestlegung des staatlichen Ordnungsrahmens für die Finanzindustrie sollten eindeutige Definitionen für „nach-

haltige Fonds“ festgelegt und auch öffentliche Gelder nur nach festgelegten Nachhaltigkeitskriterien angelegt werden dürfen.

### Neue Banken braucht das Land!

„Was ist der Einbruch in eine Bank gegen die Gründung einer Bank?“ hat einst Bert Brecht in der Dreigroschenoper fragen lassen. Die aktuelle Finanzkrise gibt ihm wieder Recht. Banken und Banker haben ein enormes Pensum an Einsicht und Arbeit vor sich, um „die Karre wieder aus dem Dreck“ zu ziehen. Es bleibt zu hoffen, dass die Politik ihnen durch verbindliche Vorgaben hilft, endlich den längst überfälligen grundlegenden Strukturwandel zu vollziehen. Auch wenn es sich flapsig anhört, so steht doch fest: Neue Banken braucht das Land! Damit sie künftig nur noch gute „Deals“ für Mensch und Umwelt anbieten.

 Dr. Barbara Happe ist Referentin für Finanzinstitutionen bei der Umwelt- und Menschenrechtsorganisation *urgewald*.



### Literatur

**BankTrack, 2007:** Mind the Gap. Benchmarking the credit policies of major international banks. Nijmegen ([www.banktrack.org/show/pages/publications](http://www.banktrack.org/show/pages/publications)).

**Government of Norway, 2004:** Ethical Guidelines for the Government Pension Fund – Global. Oslo ([www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund/Ethical-Guidelines-for-the-Government-Pension-Fund---Global-.html?id=446948](http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund/Ethical-Guidelines-for-the-Government-Pension-Fund---Global-.html?id=446948)).

**Hoering, Uwe, 2007:** Vorsicht: Weltbank. Armut, Klimawandel, Menschenrechtsverletzungen. Hamburg.

**KBC Asset Management, 2008:** Sustainable Investments. Policy on Controversial Weapons. Brussels (<https://www.kbcam.be/IPA/D9e01/~E/~KBCAM/~BZKXCTT/-BZL3T9B/BZL1W9X/BZL1WKJ/BZL4QB5/~-BZL7P9X#weapons>).

**Krebs, Carsten, 2006:** Boom bei Nachhaltigkeitsfonds – aber Vorsicht! In: Jahrbuch Ökologie 2007. München.

**Netzwerk Vlaanderen, 2008:** Ending Harmful Investments. A report on investment policies related to oppressive regimes, labour rights abuses, military arms industry and livelihood at risks. Brussels.

**UNEP Finance Initiative, 2008:** Human Rights Guidance Tool for the Financial Sector. Geneva ([www.unepfi.org/humanrightstoolkit.php](http://www.unepfi.org/humanrightstoolkit.php)).

**urgewald, 2004:** Kein gutes Geschäft. Die Schattenseiten der KfW- Export- und Projektfinanzierungen. Sassenberg.

JÖRG HUFFSCHMID  
PEDRO MORAZÁN  
BARBARA HAPPE  
BERND MORITZ  
NICOLA LIEBERT



## Bernd Moritz

# Topmanager mit beschränkter Haftung? Neue Anreizstrukturen gegen die Gier

Dass wir Strukturen und Spielregeln gegen gieriges Verhalten von Topmanagern brauchen, ist offenkundig; denn die Gier der einen führt zum Elend der anderen, besonders in den Ländern des Südens, aber nicht nur dort. Für uns vom Dachverband der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre stehen unternehmensbezogene Spielregeln deswegen im Mittelpunkt unserer diesjährigen Kampagne „Spielregeln für Global Players“ (Web: [www.kritischeaktionaeere.de/spielregeln.html](http://www.kritischeaktionaeere.de/spielregeln.html)). Zunächst werde ich die bestehenden Haftungsregeln anhand einer fiktiven aber meines Erachtens nicht allzu weit hergeholten Fallstudie erläutern und kritisch würdigen. Auf die Regelungen im Ausland und den internationalen Vereinheitlichungsbedarf kann ich an dieser Stelle leider nur kurz eingehen. Die Fallstudie zeigt allerdings auch die Grenzen des Hebels „Managementhaftung“ auf, der naturgemäß nur ex post zur Anwendung kommt, nämlich dann, wenn das Kind bereits im Brunnen liegt. Die Handlungsoptionen „systemrelevant“ agierender Unternehmen müssen allerdings gesetzlich ex ante auf das gesamtwirtschaftlich Verantwortbare beschränkt werden. Vorschläge hierzu folgen im Anschluss an den Abschnitt Managementhaftung. Im Anschluss daran komme ich zum Thema Managergehälter und zu den Fehlsteuerungen, die sich aus den gegenwärtigen Anreizstrukturen ergeben. Soviel vorweg: Nicht neue, sondern weniger Anreizstrukturen ist hier der Tenor des Dachverbands der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre. Meine abschließenden Bemerkungen richten sich auf die Gründe, aus denen wir zwingend Strukturen gegen die Gier und für eine ökonomische und gesellschaftliche Teilhabe brauchen, wenn wir diese Krise überwinden wollen.

## 1. Haftungsregeln für Vorstände und Aufsichtsräte

### 1.1. Fallstudie

Die D-DR-C-P Bank muss Wertpapiere, die sich als nicht mehr handelbar erweisen, im Milliardenumfang abschreiben. Die

Bank kann ohne Staatshilfen nicht mehr bestehen. Die Papiere wurden von der Treasury Abteilung allein auf Grund der Einstufungen durch Rating-Agenturen gekauft. Eigene Recherchen zur Werthaltigkeit der Papiere gab es nicht. Der Vorstand hat das Vorgehen der Treasury nicht kritisch hinterfragt, den Eigenhandel mit Wertpapieren in der internen, aber auch der externen Kommunikation immer wieder als eine tragende Säule des Geschäftsmodells der D-DR-C-P dargestellt. Ist der Vorstand schadensersatzpflichtig und wie könnte der Schadensersatz durchgesetzt werden?

### 1.2. Die Haftung des Vorstandes

Grundsätzlich haftet der Vorstand, und zwar schon bei leichter Fahrlässigkeit. Dies geht aus dem Aktiengesetz (§93) und einschlägiger Rechtsprechung hervor. Es gilt im Zweifel sogar die Beweislastumkehr: Der Vorstand muss nachweisen, dass er die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters hat walten lassen (§117 Aktiengesetz). Der unternehmerische Entscheidungsspielraum des Vorstandes muss „auf Grundlage angemessener Information“ ausgefüllt werden. Ein blindes „Sich Verlassen“ auf die Bewertungen von Rating-Agenturen in unserem Fallbeispiel genügt nicht. Der Vorstand ist somit bereits nach geltendem Recht schadensersatzpflichtig.

### 1.3. Durchsetzung von Haftungsansprüchen

Das Aktiengesetz kennt unterschiedliche Akteure, die zur Durchsetzung von Haftungsansprüchen berechtigt bzw. sogar verpflichtet sind:

#### 1.3.1. Der Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat hat Schadensersatzansprüche gegen den Vorstand zu prüfen. Stehen der AG nach dem Ergebnis dieser Prüfung durchsetzbare Schadensersatzansprüche zu, so hat der Aufsichtsrat diese Ansprüche grundsätzlich zu verfolgen. Davon darf er nur dann ausnahmsweise absehen, wenn gewichtige Gründe des Gesellschaftswohls dagegen sprechen (ARAG/Garmenbeck Urteil, BGH 1997). Als möglicher gewichtiger Grund werden etwa Imageschäden diskutiert, die schwerer wiegen könnten, als der gerichtlich durchsetzbare Schadensersatzanspruch. In unserem Fall dürfte das Image des Unternehmens allerdings kaum noch weiter geschädigt werden können, eher könnte ein Durchgreifen des Aufsichtsrats dem Image der D-DR-C-P Bank aufhelfen.

Schwieriger dürfte der Einwand zu entkräften sein, dass eine Schadensersatzklage die Zusammenarbeit und Handlungsfähigkeit der Verwaltungsorgane beeinträchtigt und man dies gerade in einer Krisensituation nicht riskieren könne. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass der Vorstand als Gesamtschuldner haftet und damit jedes einzelne Vorstandsmitglied betroffen wäre. Schadensersatzklagen sind daher trotz der eindeutigen Rechtslage außerordentlich selten und haben eine weitgehende personelle Auswechslung auf den Vorstandspeditionen zur Voraussetzung. Der Siemens Aufsichtsrat etwa geht derzeit den Weg der Schadensersatzklage gegen ehemalige Vorstandsmitglieder.

### 1.3.2. Einzelne Aufsichtsratsmitglieder

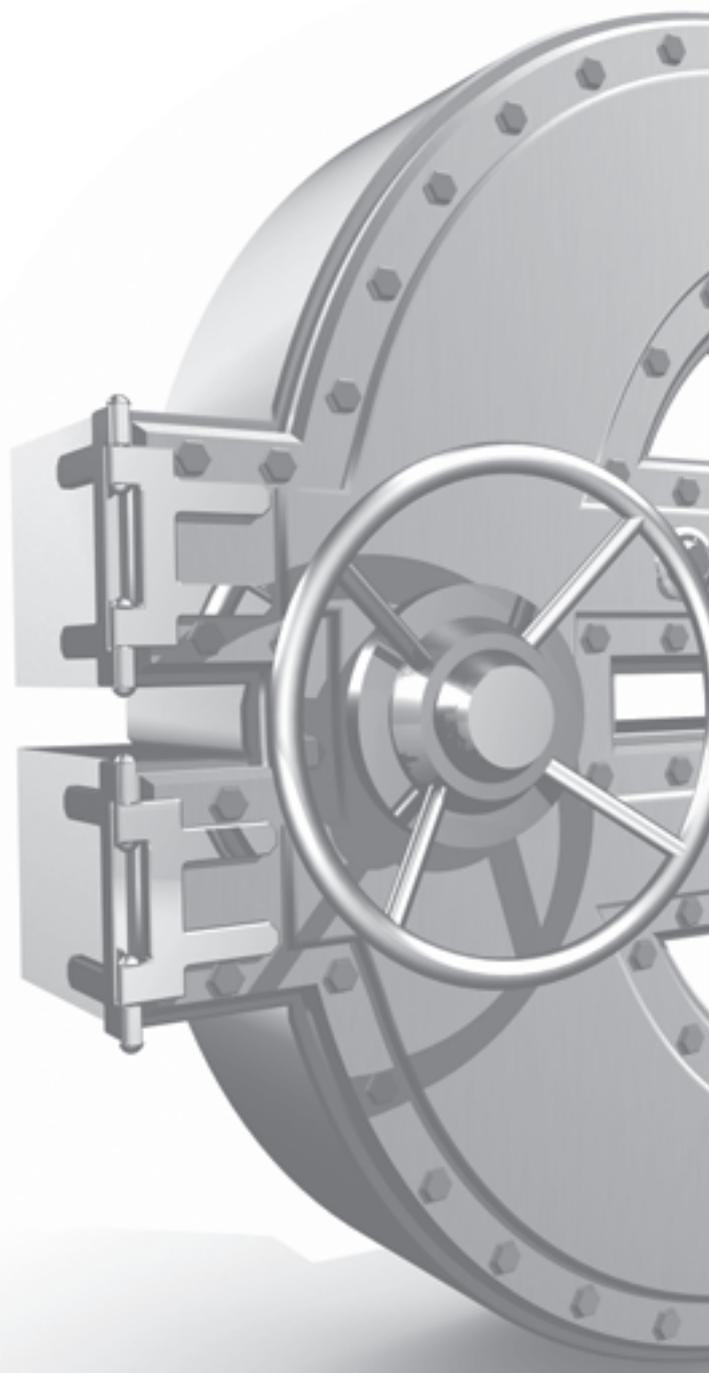
Lehnt es der Aufsichtsrat ab, eine Schadensersatzklage zu erheben, können einzelne Aufsichtsratsmitglieder gegen diesen Beschluss gerichtlich vorgehen. In der Tat kam das oben zitierte Grundsatzurteil auf diese Weise zu Stande. Diese Klageberechtigung gilt selbstverständlich auch für die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat.

### 1.3.3. Aktionäre

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts (UMAG) haben auch Aktionäre die Möglichkeit, in eigenem Namen die Haftungsansprüche der Gesellschaft durchzusetzen (§148 Aktiengesetz). Voraussetzung ist allerdings, dass die Kläger insgesamt über einen Aktienanteil verfügen, der einen anteiligen Betrag von 100.000 Euro am Grundkapital repräsentiert. Dieses Quorum ist nicht übermäßig hoch: Im Folgenden ist für vier Unternehmen der jeweilige Börsenwert eines Aktienanteils zu Kursen vom Juli 2008 aufgelistet, der diesen Quoren entspricht:

- Deutsche Bank    *rund 2 Millionen Euro*
- Commerzbank    *rund 0,8 Millionen Euro*
- Postbank        *rund 2 Millionen Euro*
- Allianz            *rund 4,3 Millionen Euro*

Erreichen klagewillige Aktionäre das Quorum, kommt es zunächst zu einem Klagezulassungsverfahren. Das Gericht lässt die Klage zu, wenn „Tatsachen vorliegen, die den Verdacht rechtfertigen, dass der Gesellschaft durch Unredlichkeit oder grobe Verletzung des Gesetzes oder der Satzung ein Schaden entstanden ist, und der Geltendmachung des Ersatzanspruchs



keine überwiegenden Gründe des Gesellschaftswohls entgegenstehen“. Minderheitenaktionäre müssen also grobe Pflichtverstöße nachweisen. Diese Einschränkung ist im Hinblick auf Missbrauchmöglichkeiten von Aktionärsrechten allerdings auch aus unserer Sicht sinnvoll. Bisher ist diese Klagemöglichkeit von Aktionären theoretisch geblieben.

#### **1.4. Absicherung gegen Haftungsansprüche: D & O-Versicherungen**

Werden Haftungsansprüche durchgesetzt, hält sich der Vermögensschaden betroffener Organmitglieder in Grenzen: Sie sind in aller Regel über eine so genannte D & O-Versicherung gegen Haftungsansprüche abgesichert. Die Prämien dieser Versicherung trägt überdies meistens die Gesellschaft. D & O-Versicherungen sichern zwar letztlich auch die Unternehmen ab. Gleichwohl fördern sie nicht das Risikobewusstsein von Entscheidungsträgern. Der deutsche „Corporate Governance“-Kodex empfiehlt daher einen angemessenen Selbstbehalt bei D & O-Versicherungen, ohne genauer zu definieren, was unter „angemessen“ zu verstehen sei.

Unter Juristen werden in der Regel drei Monatsentgelte als angemessen angesehen, wobei noch umstritten ist, ob variable Entgeltbestandteile hier mit einzurechnen sind. Der Dachverband der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre hält dies für zu wenig, Entscheidungsträger sollten einem größeren persönlichen Vermögensrisiko ausgesetzt werden. Im Falle groben Verschuldens halten wir ein Jahreseinkommen und die Einbeziehung variabler Gehaltsbestandteile für sinnvoll. Die entsprechende Empfehlung im Kodex sollte in jedem Fall um eine konkrete Angabe hinsichtlich der Höhe eines angemessenen Selbstbehaltes ergänzt werden.

#### **1.5. Goldene Handschläge**

Als grob unbillig werden Zahlungen an Vorstände empfunden, die sie nach einem faktisch unfreiwilligen Ausscheiden aus dem Unternehmen erhalten. Diese Zahlungen liegen darin begründet, dass Vorstände in der Regel Fünfjahresverträge erhalten und bei unfreiwilliger Beendigung des Vorstandsmandats innerhalb der Laufzeit das Unternehmen zur Zahlung der Restsumme verpflichtet ist. Liegt ein Haftungsfall vor, dann besteht Anlass, den Vertrag aus wichtigem Grund mit sofortiger Wirkung ohne weitere Verpflichtungen zu beenden. Wir haben aber gesehen, dass Haftungsklagen selten sind, und es wäre

überdies auch wünschenswert, wenn Aufsichtsräte rechtzeitig erkennen würden, dass der Vorstand im Begriff ist, das Wohl des Unternehmens zu gefährden.

Daher schlägt der Dachverband der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre hier eine pragmatische Lösung vor: Warum können Vorstände nicht wie andere Angestellte auch unbefristete Verträge mit einer definierten Kündigungsfrist bekommen? Zahlungsverpflichtungen nach Beendigung des Vertrages wären dann auf vielleicht ein Jahreseinkommen begrenzt und nicht maximal auf fünf.

#### **1.6. Europäischer Harmonisierungsbedarf**

Im internationalen Vergleich sind die deutschen Bestimmungen relativ weitgehend. Zwar kennen alle Länder die grundsätzliche Schadensersatzpflicht von Organmitgliedern. In einigen – namentlich den angelsächsischen – Ländern können jedoch Haftungsansprüche vertraglich begrenzt werden, was das deutsche Recht nicht vorsieht.

Bei der Durchsetzung von Haftungsansprüchen fällt der Vergleich schon von daher schwer, dass das Gesellschaftsrecht vieler Länder keinen Aufsichtsrat kennt. Aktionärsrechte sind im deutschen Aktienrecht, nicht nur was die Schadensersatzklage betrifft, am großzügigsten bemessen.

Haftungsrechtliche Regelungen müssen nicht zwingend auf globaler Ebene angegangen werden, da mit ihnen keine gravierenden Wettbewerbsnachteile für die Unternehmen verbunden sind. Auf EU-Ebene sehen wir Harmonisierungsbedarf. Wir schlagen konkret vor, die Bestimmungen zur Europäischen Aktiengesellschaft (SE) um Regelungen zu ergänzen, die die tatsächliche Durchsetzung von Haftungsansprüchen vergleichbar zum deutschen Recht betreffen.

#### **2. Zwischenfazit**

Die deutschen Bestimmungen zur Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern sind recht weitgehend, Regulierungsdefizite sehen wir nur bei der D & O-Versicherung und der europäischen Rechtsvereinheitlichung. Bei der Analyse des Haftungsrechts als Kampagnenthema darf man eines nicht verkennen: Das unternehmerische Risiko einer Aktiengesellschaft tragen weder Vorstände noch Aufsichtsräte, sondern die Aktionäre, und es wäre ein untauglicher Versuch, diesen Zusam-

menhang über den Hebel des Haftungsrechts in sein Gegenteil verkehren zu wollen. Das Problem der gegenwärtigen Wirtschaftskrise sind allerdings auch nicht verarmende Aktionäre, sondern, dass sozioökonomische Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Zivilgesellschaft weltweit in Frage stehen. Aus dieser Erkenntnis sind Konsequenzen zu ziehen, was Gegenstand des nächsten Abschnitts sein soll. Eine weitere Tatsache wird durch meine Bemerkung zur Risikoverteilung unterstrichen: Die Vorstände unserer Aktiengesellschaften erhalten für Ihre Tätigkeit absurd viel Geld.

### 3. Spielregeln für „systemrelevante“ Unternehmen

Mit dem Ausbruch der Krise im Herbst 2008 hat sich gezeigt, dass eine Reihe von Wirtschaftssubjekten nicht insolvent gehen darf, da ansonsten der gesamtwirtschaftliche Schaden unabsehbar wäre. Hier stößt der Marktmechanismus als Ganzes an seine Grenzen, und es besteht logischerweise staatlicher Regulierungsbedarf.

Das notwendige Vorgehen hierzu gliedert sich aus der Sicht des Dachverbands der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre in drei Schritte:

- 1** Eine gesetzliche Definition, nach welcher wirtschaftliche Aktivitäten als „systemrelevant“ anzusehen sind. Damit wird die Handhabe für die nächsten Schritte geschaffen.
- 2** Für systemrelevante Aktivitäten muss eine gesetzlich geregelte staatliche Absicherung bestehen, um auf deren Grundlage das tun zu können, was zur Zeit mehr oder weniger willkürlich und halbwegs chaotisch getan wird.
- 3** Im Gegenzug müssen den im ersten Schritt definierten systemrelevanten Unternehmen bestimmte risikoreiche Geschäfte schlicht verboten oder auf einen definierten Umfang begrenzt werden (z. B. Einschränkung des Eigenhandels, sprich der Spekulation von Geschäftsbanken, Trennung von Investmentbanking und Kreditgeschäft, Verbot von Zweckgesellschaften und allen Konstruktionen, die die Eigenkapitalunterlegungspflichten bei Banken umgehen, Begrenzung des Anteils, den Versicherungen an einer Nicht-Versicherung halten dürfen auf 5%). Solche Regulierungen sind nichts grundsätzlich Neues, sie waren nur bisher in sich inkonsequent: Banken müssen Ihr Kreditgeschäft nach Risikoklassen klassifizieren und



entsprechend mit Eigenkapital absichern, dürfen aber Derivate kaufen, die auf faulen Immobilienkrediten gründen oder lebensgefährliche Risiken über ausländische Zweckgesellschaften aus der Bilanz herausdefinieren; Versicherungen dürfen kein Kreditgeschäft machen, da sie Risiken *abdecken* und nicht produzieren sollen, aber die Allianz-Versicherung durfte die Dresdner Bank übernehmen.

Diese Regelungen sind zwingend in einen internationalen Rahmen einzubetten. In Boomphasen könnten sonst jene, die keiner Regulierung unterliegen, diejenigen, die Beschränkungen unterworfen sind, aus ihren Märkten drängen.

#### 4. Vorstandsgehälter begrenzen

Vorstände tragen weder unternehmerische Risiken, noch sind sie die Hauptbetroffenen volkswirtschaftlicher Krisen, für die die Steuerzahler gerade stehen. Angesichts dessen verdienen sie absurd viel. Daher haben wir in unserem Kampagnentext die Forderung erhoben, Vorstandsgehälter auf das 20-fache des Durchschnittslohnes im jeweiligen Unternehmen zu begrenzen. Scheut der Gesetzgeber einen derartigen Eingriff in die Vertragsfreiheit aus verfassungsrechtlichen Gründen, muss diese Bestimmung zumindest als Empfehlung in den „Corporate Governance“-Kodex aufgenommen werden. In die richtige Richtung ging auch der leider nicht umgesetzte Vorschlag, Vorstandsbezüge nur noch in begrenztem Umfang steuerlich als Betriebsausgaben anzuerkennen.

Vielleicht wichtiger noch als die absolute Höhe der Vorstandsbezüge ist deren Struktur: Absurd hohe Zahlungen ergeben sich vor allem aus den variablen, vermeintlich erfolgsbezogenen Bestandteilen der Topmanagement-Entgelte. Diese Anreize bewirken das genaue Gegenteil ihres Zwecks – die Krise und ihre Vorgeschichte liefern dazu den erdrückenden empirischen Beleg: Was an sich selbstverständlich sein sollte, nämlich dass Vorstände und Topmanager im wohlverstandenen Unternehmensinteresse ihr Bestes geben, wird zum Gegenstand besonderer Belohnung und hört damit auf, selbstverständlich zu sein. Schließlich wird die Jagd nach dem nächsten und nächsthöheren Bonus zur eigentlichen Triebfeder des Handelns. Auch wissenschaftlich sind diese Mechanismen mittlerweile gut untersucht<sup>7</sup>. Der Dachverband der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre fordert daher, dass variable Entgeltbestandteile maximal 30 Prozent des gesamten Entgelts ausmachen sollen. Vollends unvermittelbar sind Zahlungen, die sich aus Aktien-

optionen und anderen Vergütungskomponenten ergeben, die auf den Aktienkurs bezogen sind. Der Aktienkurs, jedenfalls innerhalb des Zeitrahmens solcher Instrumente, hängt nur sehr bedingt mit der Qualität des Managements zusammen. Er ist daher kein geeigneter Maßstab des Unternehmenserfolges. Daran ändert sich auch nichts, wenn, wie laut jüngstem Gesetzesvorschlag der Bundesregierung, die Mindesthaltedauern für derartige Instrumente auf vier Jahre ausgedehnt werden sollen.

Wir fordern daher, dass variable Vergütungsbestandteile nicht an den Aktienkurs gekoppelt werden dürfen. Zumindest der „Corporate Governance“-Kodex sollte dahingehend abgeändert werden.

Des Weiteren müssen die Erfolgskriterien, die den variablen Vergütungen zugrunde liegen, neben den Zielgrößen (etwa der Eigenkapitalrendite) auch Rahmenbedingungen enthalten, die die Handlungsoptionen des Managements im Sinne guter und verantwortlicher Unternehmensführung eingrenzen. Das könnten etwa Zielkorridore für die Eigenkapitalquote und damit für das maximal einzugehende Risiko sein, aber auch weitergehende Verantwortlichkeitskriterien sein (CO<sub>2</sub>-Reduktion, nachprüfbar Einhaltung von Mindeststandards bei Arbeitnehmerrechten weltweit an allen Produktionsstandorten, Verzicht auf Kredite, die dem Waffenhandel dienen, und ähnliches).

#### 5. Für eine Weltwirtschaft, die alle mitnimmt

Obszön hohe Vergütungen, die sich ein insgesamt überschaubarer Kreis von Personen in unterschiedlichen Rollen gegenseitig gewährt, sind ein Symptom für eine weltwirtschaftliche Entwicklung im Gefolge der Globalisierung, die letztlich auch für die Ungleichgewichte verantwortlich sind, die hinter der gegenwärtigen Krise stehen.

Weltweite Arbeitsteilung und der Abbau von Handelshemmnissen stellen im Prinzip einen ökonomischen Fortschritt dar, von dem alle profitieren könnten. Tatsächlich sanken jedoch im Zuge der Globalisierung die Reallöhne, während die Einkommen aus Kapitalvermögen stiegen. Immer mehr Geld floss dahin, wo schon genug war.

Wie Kapitalschwemmen in der Hand von Akteuren, die mit immer mehr Geld „nichts Vernünftiges anzufangen“ wussten, Spiralen in Gang setzten, die zur gegenwärtigen Krise führten,

<sup>7</sup> Vgl. Brafman, Ori und Rom, 2008: *Kopflös. Wie unser Bauchgefühl uns in die Irre führt – und was wir dagegen tun können.* Frankfurt. Insb. Kapitel 7 „Kokain und Motivation“ und die dort zitierten Studien.

kann man inzwischen vielfach nachlesen<sup>8</sup>. In der akuten Krise bleibt Notenbanken und Regierungen kurzfristig gar nichts anderes übrig, als Milliarden und Billionen in Wirtschaft und Bankensystem zu pumpen, um beide vor dem unmittelbar drohenden Zusammenbruch zu bewahren.

Solange die Strukturen weiter bestehen, die Geld und Kapital dorthin lenken, wo das Gesetz vom fallenden Grenznutzen voll zuschlägt, wird das, was kurzfristig alternativlos ist, mittelfristig die Krise weiter verschärfen. Die ethischen Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit und dem Menschenrecht auf Teilhabe lassen sich somit in einen blanken ökonomischen Sachzwang umbuchstabieren. Es liegt in unserer Verantwortung, diesem Sachzwang die nötige Durchschlagskraft zu verleihen.

 Bernd Moritz, Dipl.-Physiker, Programmierer, ist seit 2001 Vorstandsmitglied des Dachverbands der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre. Daneben ist er Vorstandsmitglied des Förderkreises Rettet die Elbe.



## Glossar

### „Corporate Governance“-Kodex

Der Deutsche „Corporate Governance“-Kodex (abgekürzt DCGK) ist ein von einer Regierungskommission der Bundesrepublik Deutschland erarbeitetes Regelwerk, das vor allem Empfehlungen, was eine gute Unternehmensführung ausmacht, beinhaltet. Empfehlungsabweichungen sind zu begründen und offenzulegen.

### D & O-Versicherung

Directors and Officers Versicherung, Management-Haftpflichtversicherung, die Schadensersatzansprüche abdeckt.

### Eigenkapitalunterlegungspflichten

Begrenzung des Kreditvolumens, das eine Bank vergeben darf, auf ein bestimmtes Vielfaches des Eigenkapitals. Dient dem Zweck, Bankeninsolvenzen zu vermeiden.

### Europäische Aktiengesellschaft

Die Europäische Gesellschaft (international auf Lateinisch auch Societas Europaea, kurz SE) ist eine Rechtsform für Aktiengesellschaften in der Europäischen Union. Mit ihr ermöglicht die EU seit dem Jahresende 2004 die Gründung von Gesellschaften nach weitgehend einheitlichen Rechtsprinzipien.

### Gesetz vom fallenden Grenznutzen

Erhält man mehr von einem Gut, ist der zusätzliche Nutzen umso geringer, je mehr man davon schon vorher hatte. Ein Student kann sich mit 50.000 Euro auf sein Studium konzentrieren, zusätzliche 50.000 Euro machen hingegen für einen Millionär keinen Unterschied.

### Zweckgesellschaften

Speziell hier: Tochtergesellschaften von Banken; Unternehmen, die zu dem Zweck gegründet werden, besonders risikoreiche Geschäfte außerhalb der Bankbilanz abwickeln zu können. Da die Bank aber Garantien geben muss, schlägt das Risiko unvermittelt auf die Muttergesellschaft durch, wenn der Zweckgesellschaft das Kapital ausgeht.

<sup>8</sup> Vgl. z. B. das überaus lesenswerte Buch von Harald Schumann und Christiane Grefe, 2008: Der globale Countdown. Köln.

## Nicola Liebert

# Steueroasen trocken- legen – aber wie?

Der Jubel der Finanzpolitiker war groß, als Mitte März eine Steueroase nach der anderen – Liechtenstein, Andorra, die Schweiz, Luxemburg und andere – vor dem Druck der EU und nicht zuletzt auch der Bundesregierung einknickte, ein paar Abstriche vom Bankgeheimnis machte und bessere Zusammenarbeit mit Steuerfahndern gelobte. Doch die Freude ist fehl am Platz.

Nicht einmal die klassische Steuerhinterziehung à la Klaus Zumwinkel wird künftig viel leichter zu bekämpfen sein als bisher. Der Ex-Postchef, der eine steuersparende Privatstiftung in Liechtenstein unterhielt, konnte bekanntlich nur überführt werden, weil dem Bundesnachrichtendienst eine DVD mit den Liechtensteiner Kundendaten zum Kauf angeboten wurde. Selbst wenn das Minifürstentum künftig die Daten auf Anfrage herausgibt, würde solch ein Fall nicht viel anders verlaufen. Immer noch bräuchten die deutschen Behörden einen konkreten Tipp, dass Herr oder Frau Sparfuchs exakt in Liechtenstein Geld angelegt hat. In einer der berühmtesten karibischen Steuerparadiese, den Kaimaninseln, sollen in den vergangenen Jahren gerade mal zwei Anfragen aus Deutschland eingetroffen sein. Dabei hat diese britische Kolonie schon längst ein Abkommen zur Auskunftserteilung auf Anfrage der Steuerbehörden unterzeichnet.

Die Steuerhinterziehung durch Privatpersonen mit Hilfe der Steueroasen ist ein gewaltiges Problem – auf 255 Milliarden US-Dollar schätzt das Tax Justice Network die allein dadurch entstehenden jährlichen Steuerausfälle weltweit. Aber es ist längst nicht das einzige Problem, das durch Steueroasen geschaffen wird. Sie haben zum Beispiel auch einen erheblichen Beitrag zur aktuellen Finanzkrise geleistet.

### Steueroasen und Schattenbanken

Unumwunden gab der stellvertretende Leiter der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Hervé Hannoun, in einer Rede vor amerikanischen Zentralbankern zu, dass sich die Notenbanken zwar sehr wohl der Immobilienblase und

der wachsenden Kreditrisiken bewusst gewesen seien. Von den Problemen mit den umverpackten („verbrieften“) und anschließend weiterverkauften Hypotheken, die der Auslöser der Finanzkrise waren, sei man jedoch völlig überrascht worden. Wie ist es möglich, dass die Krise scheinbar aus dem Nichts über die gesamte Welt hereinbrach und dass auch die zuständigen Aufsichtsbehörden keine Ahnung hatten, was sich da zusammenbraute? Es war möglich, weil die meisten der hochspekulativen Geschäfte, die so schrecklich schief gegangen sind, im Verborgenen stattfanden: in Steueroasen wie Jersey, den Kaimaninseln und nicht zuletzt Irland.

Die deutschen Pleitebanken IKB und Sachsen LB etwa hatten ihre Geschäfte mit minderwertigen US-Hypotheken in Zweckgesellschaften nach Irland und in die US-Steueroase Delaware ausgelagert, außerhalb ihrer Bilanzen und weit weg vom kurzen Arm der nationalen Bankenaufsichter. So hatte die IKB schon 2002 die Rhineland Funding im US-Staat Delaware gegründet und zugleich diverse Ankaufgesellschaften mit Sitz in Delaware und Jersey eingerichtet. Hinzu kam später Rhinebridge in Irland mit einer Tochter in Delaware. Die Sachsen LB wiederum verwaltete über ihre irische Tochter in Dublin die Conduits Ormond Quay und Georges Quay. Diese Tochtergesellschaft erwirtschaftete zuletzt mehr als die Hälfte der Gewinne der Bank, obwohl sie nicht einmal 10 % der Aktiva hielt.

Die ebenfalls mehrheitlich im Staatsbesitz befindliche und ebenfalls ins Wanken geratene HSH Nordbank hat rund 150 Töchter in Steueroasen, allein elf auf den Kaimaninseln; die meisten tauchen in den Bilanzen nicht auf. Auch die für viel Geld teilverstaatlichte Commerzbank ist in Luxemburg, der Schweiz und Delaware, auf Jersey, Kaiman, Bermuda und Curaçao präsent.

Es gibt fast 50 Staaten und abhängige Gebiete, die extrem niedrige oder gar keine Steuern erheben, sondern nur ein paar Gebühren. Wenn zigtausend Anleger und Firmen – auf den Kaimaninseln gibt es ein nur fünfstöckiges Bürogebäude, in dem fast 19.000 Unternehmen ansässig sind – nur ein paar hundert Euro oder Dollar zahlen, kommt schließlich auch einiges an Einnahmen zusammen. Doch damit nicht genug. Die meisten Steueroasen locken ausländische Investoren, Privatanleger wie auch Unternehmen, Zweckgesellschaften, Investment- und Hedgefonds, mit darüber hinausgehenden Angeboten: ein striktes Bankgeheimnis, anonyme Eigentümerstrukturen, schnellste Genehmigungsverfahren ohne eingehende Prüfung,

eine laxe oder nicht vorhandene Aufsicht und minimale Anforderungen etwa in Bezug auf das Eigenkapital. Auf diese Weise ist in den Steueroasen ein Schattenbankensystem entstanden, das aus kaum überwachten Banktöchtern und Zweckgesellschaften, Hedgefonds und anderen Finanzfirmen besteht.

Irland taucht im Zusammenhang mit der Finanzkrise besonders häufig auf. Der ohnehin schon sehr niedrige Unternehmenssteuersatz von 12,5% (verglichen mit knapp 30% in Deutschland) schien der Regierung offenbar nicht mehr ausreichend als Lockvogel für Investoren, nachdem zahlreiche andere EU-Staaten in Folge der Osterweiterung ähnlich niedrige Steuersätze boten. Nun begann Dublin damit, sich auf Fonds, Zweckgesellschaften und andere Finanzfirmen zu spezialisieren. Die irische Regulierungsbehörde verspricht, jeden Fonds am nächsten Arbeitstag zuzulassen, wenn die Unterlagen bis 15 Uhr eingereicht werden. Da die Prospekte meist hunderte Seiten umfassen, kommt das dem Versprechen gleich, nicht zu prüfen. Ebenso großzügig ist man später mit der Aufsicht: Die irische Regulierungsbehörde erklärt sich einfach unzuständig für Finanzinstitute mit Hauptsitz im Ausland. Der Erfolg der regulatorischen Zurückhaltung: Der Bestand an Finanzinvestitionen, viele davon in obskure Zweckgesellschaften, hat sich zwischen 2000 und 2006 fast vervierfacht auf knapp 1,6 Billionen Euro – und damit mehr als das Zehnfache der sonstigen ausländischen Direktinvestitionen auf der Grünen Insel.

### Wie Steueroasen öffentliche Haushalte trockenlegen

Doch auch außerhalb des Finanzsektors nutzen multinationale Konzerne gerne die Sparmöglichkeiten, die ihnen die Steueroasen bieten.

Zum Beispiel die Opel-Mutter General Motors (GM), die 2005 sämtliche Patente an eine eigens dafür gegründete Zweckgesellschaft namens Global Technology Organization (GTO) verkaufte. GTO ist nicht etwa am Konzernsitz in Detroit registriert, sondern in Delaware, einer US-internen Steueroase mit minimalen Steuern und Eigenkapitalpflichten sowie maximaler Geheimhaltung. Der Konzern kann nun seine zu versteuernden Gewinne mindern, indem er Lizenzgebühren für die Nutzung der Patente an die eigene Tochter überweist, die auf ihre Einnahmen dann in Delaware viel weniger Steuern zahlen muss. Eine von vielen schönen Möglichkeiten der Gewinnverschiebung, die auch zahlreiche andere Konzerne nutzen. Ikea zum

Beispiel hat die Rechte für die Nutzung des Erfolgsnamens bei einer Tochter in den Niederlanden geparkt, wo für Lizenzentnahmen großzügige Steuerermäßigungen gelten.

Die Folgen des rücksichtslosen Wirtschaftsmodells der Steueroasen sind überall zu spüren. Den öffentlichen Haushalten fehlt es an dringend benötigten Einnahmen für ein funktionierendes Sozial-, Gesundheits- und Bildungssystem. Und in der Krise ist nicht genug Geld vorhanden für ein Konjunkturprogramm. Am schlimmsten betroffen sind die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft, die überhaupt nichts zur Krise beigetragen haben und die nun nicht die Unterstützung erhalten können, die sie brauchen. Zugleich wächst die Steuerungerechtigkeit. Unternehmen und reiche Privathaushalte entziehen sich ihrer Steuerpflicht in den Ländern, von deren Infrastruktur, Rechts- und Ausbildungssystem sie profitieren. Der Staat hält sich an den normalen Arbeitnehmern und Konsumenten schadlos, denn diesen steht, anders als dem Kapital, nicht die Flucht in Steueroasen offen. Steueroasen tragen also mit bei zu einer Umverteilung von unten nach oben.

Besonders schlimm sind die Auswirkungen für die Länder des Südens, deren institutionelle Kapazitäten oft nicht zur Bekämpfung der Steuerflucht ausreichen. Steueroasen machen multinationalen Konzernen, die in den Entwicklungsländern aktiv sind, ebenso wie reichen Bürgern dieser Länder die Steuer- und Kapitalflucht besonders leicht. Weil sich illegitim erworbene Gelder so leicht in Steueroasen transferieren lassen, begünstigen sie auch die Korruption. Berechnungen der regierungsunabhängigen Organisation Global Financial Integrity zufolge gehen den Entwicklungsländern auf diese Weise jährlich eine Billion Dollar verloren – zehn mal so viel, wie sie an öffentlicher Entwicklungshilfe von den OECD-Geberländern erhalten.



Und nicht zuletzt führt die schiere Existenz von regulierungsfreien Räumen zu einer Destabilisierung des internationalen Finanzsystems. Sie lädt zu den hochriskanten Geschäften ein, deren irrsinnige Ausbreitung in der aktuellen Krise mündete.

Weder die Entstehung eines mehr oder weniger unregulierten Schattenbankensystems noch die ganz legale Gewinnverschiebung von Konzernen in Steueroasen wird durch die neuesten Angebote der Schweiz, Liechtensteins & Co. zur Preisgabe von Kundendaten (natürlich nur unter ganz bestimmten, eng definierten Umständen) auch nur im Entferntesten berührt. Dem wachsenden Druck nachgebend, zeigen sie sich gerade einmal da kompromissbereit, wo es ihnen am wenigstens wehtut.

### **Initiativen zur Bekämpfung der Steueroasen greifen zu kurz**

Überraschend ist jedoch nicht die Hinhaltestrategie der Steueroasen, sondern die Duldsamkeit der Finanzminister der übrigen EU-Staaten. So hat Bundesfinanzminister Peer Steinbrück einen durchaus wegweisenden Gesetzentwurf zur Trockenlegung der Steueroasen vorgelegt. Werbungskosten sollen demnach nicht mehr automatisch absetzbar und Dividendenüberweisungen aus Steueroasen nicht mehr weitgehend steuerbefreit sein.

Doch seltsamerweise stellen Steinbrück und seine Kollegen – übrigens auch in ihren Positionen für den Londoner G20-Gipfel – nur ganz bescheidene Forderungen, die die Steueroasen erfüllen sollen, um Sanktionen zu entgehen. Es genügt, dass sie sich an die OECD-Standards über Amtshilfe in Steuer-sachen halten. Diese Standards aber beinhalten lediglich die bereits erwähnte, nur mäßig nützliche Informationsweitergabe auf gezielte Nachfrage hin.

Dies ist umso verwunderlicher, als die EU in dieser Hinsicht eigentlich doch schon viel weiter ist. Ihre Zinsrichtlinie, die die Versteuerung von Zinseinkünften ausländischer Anleger regelt, sieht nämlich im Prinzip einen automatischen Informationsaustausch vor (von dem sich allerdings just die Steueroasen wie Luxemburg und die Schweiz haben befreien lassen). Die Steuerbehörden brauchen also nicht zu warten, bis sich konkrete Anhaltspunkte für einen Fall von Steuerflucht ergeben. Sie bekommen vielmehr automatisch gemeldet, welche Zinseinkünfte deutsche Bürger in den anderen Ländern haben. Solch ein Automatismus ist die wichtigste Voraussetzung dafür, dass Steuervermeidung und Steuerhinterziehung wirksam bekämpft werden können. So lange es Steuer- bzw. Regulierungs-oasen gibt, so lange werden Anleger, Konzerne und ihre Berater Möglichkeiten finden, sich in den Schutz der dortigen Geheimhaltung zu flüchten. Es genügt nicht, dass Steueroasen künftig ihr Bankgeheimnis ein wenig lockern. Sie müssen vielmehr trockengelegt werden – nicht nur, um die Steuerflucht zu stoppen, sondern auch um zu verhindern, dass dort die nächste Finanzkrise entsteht.

Die bisherigen Initiativen zur Bekämpfung der Steueroasen sind jedoch absolut unzureichend. Die OECD-Initiative von 1998, auf der die jetzigen Bemühungen der EU und der G20 basieren, krankt nicht nur daran, dass die Steueroasen lediglich aufgefordert sind, bilaterale Verträge über die Informationsweitergabe auf Anfrage hin zu schließen. Darüber hinaus stellen die meisten Steueroasen im Rahmen dieser Verträge so hohe Anforderungen an die Auskunft suchende Steuerbehörde, dass in der Realität solche Anfragen wegen mangelnder Erfolgsaussicht meist gar nicht erst gestellt werden. Beispielsweise müssen die Steuerfahnder jeden Verdacht detailliert belegen, die genaue juristische Form der fraglichen Geldanlage nennen und die korrekte Stelle angeben, die in der Steueroase für diese spezielle Form der Anlage zuständig ist. Die von den Steueroasen geforderten Informationen liegen den Steuerfahndern aber gerade deswegen nicht vor, weil die Steueroasen für ihre Geheimhaltung sorgen.

Noch schlechter ist es um andere Initiativen bestellt. Die 1989 auf Betreiben der G7 eingerichtete Financial Action Task Force (FATF) zur Bekämpfung der Geldwäsche beschäftigt sich auf Druck der USA seit Jahren nur noch mit einem Spezialaspekt, nämlich der Finanzierung von Terrorismus. Der IWF wiederum betrieb ein – inzwischen eingestelltes – Bewertungsprogramm für Offshore-Zentren, das jedoch lediglich die Qualität der



Aufsicht über die heimischen Banken bewertete. Die Aufsicht über die unendlich viel zahlreicheren ausländischen Bankniederlassungen und Zweckgesellschaften in den Steueroasen blieb unberücksichtigt. Und als das 1999 in Reaktion auf die Asienkrise gegründete Financial Stability Forum (FSF) im April 2008 seine Empfehlungen zur Bekämpfung der aktuellen Krise vorlegte, tauchten darin die Offshore-Zentren anders als in früheren Berichten gar nicht mehr auf.

Auch die derzeitigen Maßnahmen zur Eindämmung der Finanzkrise ignorieren eine wesentliche Ursache der Probleme. Es ist, als würden die Träger einer schweren Infektionskrankheit – die Banken – mit teuren Medikamenten behandelt. Doch keiner fragt, wo sie sich angesteckt haben, keiner hindert sie daran, gleich wieder dorthin zu reisen, und keiner kümmert sich um die Bekämpfung der Krankheit an ihrem Ursprungsort. Eine Gesundheitsbehörde, die so hilflos auf den Ausbruch einer Pandemie reagieren würde, wäre schnell starkem politischen Druck ausgesetzt, ihre Strategie zu ändern. Solchen Druck muss die Zivilgesellschaft angesichts der globalen Finanzkrise auch auf die Regierungen in Deutschland und anderswo ausüben.

### Wie Steueroasen trockenulegen sind

Geheimhaltung ist das Lebenselixier der Regulierungsoasen – daher sind Regeln für maximale Transparenz die beste Gegenmaßnahme. Die Flucht vor Steuern und vor Regulierung findet international statt – entsprechend international angelegt sollten die Lösungsansätze sein. In einem ersten Schritt sollten die existierenden OECD-Standards, die von Steueroasen lediglich Auskunft über ausländische Anleger auf konkrete Anfrage hin verlangen, überarbeitet werden. Sie müssen künftig eine automatische Informationsweitergabe vorsehen. Steueroasen, die sich dem verweigern, kommen auf eine Schwarze Liste. Diese sollte weitere Kriterien enthalten, insbesondere weit unterdurchschnittliche Steuersätze und mangelhafte Regulierung.

Wer sich auf der Schwarzen Liste findet, muss mit Sanktionen rechnen. Dafür gibt es eine Reihe von Möglichkeiten (einige davon sind auch in dem Gesetzentwurf des Bundesfinanzministeriums zur Bekämpfung der Steueroasen berücksichtigt):

- Abschlagsteuern auf Dividenden-, Zins- und sonstige Gewinnübertragungen aus Steueroasen; die weitgehende Steuerbefreiung von Dividendenüberweisungen aus dem Ausland wird ausgesetzt;

- kein steuerlicher Abzug von Betriebskosten;
- Erhebung einer Quellensteuer auf alle Überweisungen in Steueroasen;
- das Verbot von Einlagen und Krediten zugunsten von Firmen, Fonds oder Trusts, die in Steueroasen niedergelassen sind;
- die Kündigung bestehender Doppelbesteuerungsabkommen mit Steueroasen. Alle anderen Doppelbesteuerungsabkommen müssen ergänzt werden um den automatischen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten.

Allerwenigstens muss der Staat diejenigen Banken, auf die er direkten Einfluss ausübt bzw. die staatliche Hilfe in Anspruch nehmen, zum vollständigen Rückzug aus Steueroasen zwingen. Mittelfristig wäre durchaus auch der Entzug der Banklizenz denkbar, wenn Banken Niederlassungen in Steueroasen auf der Schwarzen Liste betreiben.

Die Transparenz sollte auch auf Seiten der Konzerne verbessert werden: Internationale Bilanzierungsstandards wie die International Financial Reporting Standards (IFRS) dürfen künftig keine außerbilanziellen Zweckgesellschaften mehr zulassen. Außerdem müssen sie eine Rechnungslegung nach Ländern zwingend vorschreiben, also den Ausweis von Gewinnen und Steuerzahlungen in jedem Land, in denen ein Konzern tätig ist. Steuerplanungsinstrumente von Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsfirmen sollten überdies künftig einer vorherigen Anmeldepflicht unterliegen. Auch der geplante UN-Verhaltenskodex über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Steuervermeidung – der unter anderem einheitliche Mindeststandards für



Offenlegungspflichten und Informationsaustausch aufstellt und solche Staaten isoliert, die sich den internationalen Standards verweigern – ist ein wichtiger Schritt, um für mehr Transparenz zu sorgen. Freiwillige Kodizes sind jedoch kein Ersatz für Gesetze und bindende internationale Abkommen und müssen daher ergänzt werden durch eine neu zu schaffende UN-Steuerbehörde und eine globale Finanzaufsichtsbehörde.

Hinzu kommen sollte die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Steuererhebung und bei der Bekämpfung der Steuerflucht. Die Entwicklungshilfe der Geberländer sollte entsprechend ausgeweitet werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch ein Vorstoß der USA: der Stop Tax Haven Abuse Act, ein Gesetzentwurf gegen den Missbrauch von Steueroasen, den unter anderem der damalige Senator Barack Obama 2007 in den US-Senat einbrachte, der allerdings nach wie vor nicht verabschiedet ist. Er enthält eine Schwarze Liste von 34 „Secrecy Jurisdictions“, darunter EU-Staaten wie Luxemburg, die Niederlande und Lettland und beinahe der gesamte Kron- und Überseebesitz Großbritanniens. Die Regierung würde dadurch ermächtigt, Sanktionen gegen Staaten und abhängige Gebiete oder Unternehmen zu verhängen, die „den US-Steuvollzug behindern“, so wie das gegenwärtig der USA Patriot Act schon im Fall von Geldwäsche ermöglicht. Vorgesehen ist z. B. auch ein Verbot für bestimmte Banken, Kreditkarten in den USA auszugeben. Zwar zielt auch dieser Entwurf nur auf Steuervermeidung und -hinterziehung mit Hilfe von Steueroasen. Doch da er vor allem die Geheimhaltung als besonderes Charakteristikum von Steueroasen nennt, wären vor allem in dieser Hinsicht Reformen gefordert.

Selbst Brasilien taugt als Vorbild für unseren Finanzminister: Die dortigen Finanzbehörden setzten den US-Staat Delaware

jüngst auf ihre Schwarze Liste von Steueroasen. Damit werden alle Dividenden- und Zinszahlungen oder sonstige Gewinnrückführungen automatisch mit einer 25-prozentigen Abschlagsteuer belastet statt den sonst üblichen 15 %. Zudem werden Transferpreisregeln und die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen strenger gehandhabt.



Nicola Liebert ist freie Wirtschaftsjournalistin. Sie befasst sich vor allem mit Fragen der Globalisierung. Dabei ist Steuerpolitik eines ihrer Schwerpunktthemen geworden. Daneben ist sie Mitglied im europäischen Vorstand des *Tax Justice Network*.



## Impressum

<b>Herausgeber</b>	
DGB Bildungswerk e. V.	ver.di
Nord-Süd Netz	Paula-Thiede-Ufer 10
Hans-Böckler-Straße 39	10179 Berlin
40476 Düsseldorf	Tel.: 030/6956 1036
Tel.: 0211/4301-514	Fax: 030/6956 3006
Fax: 0211/4301-500	uwe.woetzel@verdi.de
nord-sued-netz@dgb-bildungswerk.de	www.verdi.de
www.nord-sued-netz.de	Kontakt: Uwe Wötzel
Kontakt: Nina Berg	
<b>Global Policy Forum Europe</b>	<b>Redaktion</b>
Bertha-von-Suttner Platz 13	Jens Martens,
53111 Bonn	Global Policy Forum
Tel.: 0228/9650-510	
Fax: 0228/9638-206	<b>Layout</b>
europe@globalpolicy.org	Achim Konopatzki
www.globalpolicy.eu	
Kontakt: Jens Martens	<b>Fotos</b>
	Titel: © istockphoto.com / Joselito Briones
<b>terre des hommes</b>	S. 17: © istockphoto.com / Yakob Chuk
Ruppenkampstr. 11a	S. 20–23: © istockphoto.com / Mark Gabrenya
49084 Osnabrück	S. 24: © istockphoto.com / Joselito Briones
Tel.: 0541/710 10	S. 26/27: © istockphoto.com / Yakob Chuk
Fax: 0541/707 233	S. 30–35: © istockphoto.com / Enot Poloskun
info@tdh.de	
www.tdh.de	<b>Druck</b>
Kontakt: Klaus Schilder	Leppelt Grafik & Druck
<b>CorA-Netzwerk</b>	
<b>für Unternehmensverantwortung</b>	
Eldenaer Str. 60	ISBN: 978-3-924493-96-7
10247 Berlin	Düsseldorf / Bonn / Osnabrück / Berlin,
Tel.: 0172/5400 582	Mai 2009
Fax: 030/275 96-928	
v.luebke@gmx.de	Diese Dokumentation wurde mit finanzieller Förderung des
www.cora-netz.de	Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Kontakt: Volkmar Lübke	Entwicklung (BMZ) und der InWEnt GmbH aus Mitteln des
	BMZ erstellt.

## Weitere Publikationen zum Thema

### Steuergerechtigkeit und Unternehmensverantwortung

Dokumentation

Herausgegeben von DGB-Bildungswerk,  
Global Policy Forum Europe und terre des hommes.  
Dezember 2007, Schutzgebühr: 3,50 Euro



Aus dem Inhalt:

#### Nicola Liebert

Wie sich der Staat selbst das Wasser abgräbt –  
und was dagegen zu tun wäre

#### Jens Martens

Steuervermeidung der Konzerne  
auf Kosten der Entwicklungsländer

#### Bruno Gurtner

Das UNO-Expertenkomitee zur internationalen  
Zusammenarbeit in Steuersachen

#### Wilfried Kurtzke

Öffentliche Finanzen stärken und Steuergerechtigkeit  
verbessern statt Steuergeschenke an Unternehmen

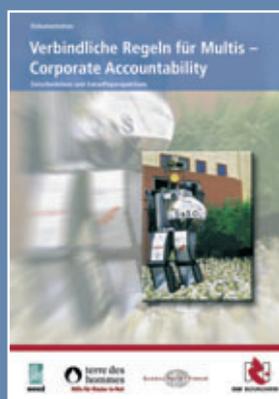
#### Detlev von Larcher

Für eine strategische Allianz von Gewerkschaften  
und NGOs gegen Steuerflucht und Steuervermeidung

[www.globalpolicy.org/eu/de/publ.htm](http://www.globalpolicy.org/eu/de/publ.htm)

### Verbindliche Regeln für die Multis – Corporate Accountability. Zwischenbilanz und Zukunftsperspektiven

Herausgegeben von DGB-Bildungswerk,  
Global Policy Forum Europe, terre des hommes und weed.  
Februar 2006, Schutzgebühr: 3,50 Euro



Aus dem Inhalt:

#### Die Debatte über Unternehmensverantwortung in den Vereinten Nationen

Zwischenbilanz: Globale Rahmenvereinbarungen  
zwischen Gewerkschaften und TNCs und OECD-Leitsätze

Neue Initiativen für Unternehmenstransparenz  
und Kontrolle der Wirtschaftslobby

Zukunftsperspektiven einer strategischen  
Allianz von Gewerkschaften und NGOs zum  
Thema corporate accountability

[www.globalpolicy.org/eu/de/publ.htm](http://www.globalpolicy.org/eu/de/publ.htm)

DOKUMENTATION

FREIWILLIG IN DIE KRISE – REGULIERT WIEDER HERAUS

[www.dgb-bildungswerk.de](http://www.dgb-bildungswerk.de)

[www.tdh.de](http://www.tdh.de)

[www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)

[www.verdi.de](http://www.verdi.de)

[www.globalpolicy.eu](http://www.globalpolicy.eu)