



WAS ALLEN GEHÖRT

Commons – Neue Perspektiven
in der Armutsbekämpfung



DIE ARMUTSKONFERENZ.

e-Book inside

Karin Küblböck

Das Finanzsystem als öffentliches Gut

Gerade in Zeiten zunehmender sozialer Polarisierung und Umweltzerstörung ist eine Umorientierung des Finanzsektors nötig. Historische und aktuelle Beispiele zeigen, was es dafür braucht.

Finanzmärkte erfüllen wichtige realwirtschaftliche Funktionen. Wie ein Finanzsystem gestaltet ist, ist entscheidend für soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Ein effizientes und stabiles Finanzsystem kann als öffentliches Gut gesehen werden (vgl. Griffith-Jones 2002). Der folgende Artikel geht im ersten Teil auf wichtige Funktionen eines Finanzsystems ein und erläutert, dass sich dieses in den letzten Jahren immer weiter von diesen Grundfunktionen entfernt hat. Im zweiten Teil werden einige internationale historische und aktuelle Beispiele für Finanzinstitutionen angeführt, die einen positiven Beitrag zu einer inklusiven Wirtschaftsentwicklung leisten bzw. geleistet haben.

Bedeutung und Funktionen von Finanzmärkten

Die zentrale Funktion von Finanzmärkten ist die Aufbringung und Verteilung von Finanzmitteln. Finanzmärkte vermitteln zwischen Sparer_innen und Investor_innen, also zwischen jenen, die ihr Einkommen gerade nicht ausgeben,

und jenen, die Mittel benötigen und idealerweise produktiv sowie gesellschaftlich sinnvoll einsetzen. Finanzmärkte haben zudem u. a. die Rolle der Größentransformation (viele kleine Einlagen können als größerer Kredit vergeben werden), der Fristentransformation (kurzfristige Einlagen können etwa in einen langfristigen Kredit umgewandelt werden) sowie der Risikotransformation (der Ausfall eines Kreditnehmers wird von vielen Einlegern getragen) (vgl. Küblböck/Staritz 2008; New Economics Foundation 2009). Banken sind traditionellerweise zentrale Akteure in einem Finanzsystem und erfüllen die oben genannten Aufgaben. Die New Economics Foundation fasst die Funktionen eines Finanzsystems kompakt zusammen: „The main function of financial markets is to facilitate the allocation and deployment of economic resources, both spatially and temporally, to environmentally sustainable activities that maximize long-term financial and social returns under conditions of uncertainty“ (New Economics Foundation 2009: 2). Diese Eigenschaften eines Finanzsystems stellen sich jedoch nicht automatisch ein. Sie bedürfen eines gesellschaftlichen und politischen Rahmens, der Regeln und Grenzen vorgibt. Wie diese Regeln gestaltet sind – und wem sie dienen – ist ein Ergebnis von sozialen und politischen Kräfteverhältnissen.

Die Struktur und die Funktionsweise der internationalen Finanzmärkte haben sich in den letzten 30 Jahren stark verändert und dazu geführt, dass das internationale Finanzsystem seine Kernaufgaben immer weniger erfüllt. Statt des Finanzierungsmotivs wurde zunehmend das Anlagemotiv dominant – also die Suche von liquidem und mobilem Kapital nach lukrativen Finanztiteln. Diese Entwicklung ist kein Naturereignis, sondern Ergebnis zahlreicher politischer Entscheidungen: Während der Ära des Bretton-Woods-Systems von Mitte der 1940er- bis Anfang der 1970er-Jahre waren internationale Finanzmärkte stark reguliert. Zwischen den 1970er-Jahren und dem Ausbruch der Weltfinanzkrise 2008 fand weltweit ein intensiver Prozess der Deregulierung durch nationale Regierungen und internationale Institutionen statt; angefangen mit der Freigabe der Wechselkurse Mitte der 1970er-Jahre über die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs in den 1980er- und 1990er-Jahren, die Liberalisierung des Bankensektors, wie etwa durch die Aufhebung des Trennbanksystems in den USA, die Aufweichung von Grenzen für Rohstoffspekulation bis hin zur Zulassung von Investitionen in Hedgefonds oder zur steuerlichen Förderung der privaten Pensionsvorsorge u. v. m.

(vgl. Küblböck/Staritz 2008; Huffschnid 2010). Zudem kam es insbesondere im Bankensektor zu einem massiven Fusions- und Konzentrationsprozess und zu einer sukzessiven Umwandlung von genossenschaftlich orientierten Banken in gewinnorientierte Kommerz- und Investmentbanken (vgl. New Economics Foundation 2009; Bateman 2013).

Auswirkungen der Veränderungen

Durch den breit angelegten Deregulierungsprozess wurde das weltweite Finanzvermögen immer mobiler. Dadurch erhöhte sich einerseits die Krisenanfälligkeit des Finanzsystems und andererseits wuchsen Macht und Einfluss von privaten Finanzakteur_innen auf die Politikgestaltung.

Seit den 1980er-Jahren hat sich – nach Jahrzehnten relativer Stabilität – die Anzahl der Finanzkrisen vervielfacht, angefangen mit den Schuldenkrisen zahlreicher Entwicklungsländer und der New Yorker Börsenkrise in den 1980er-Jahren über die Mexiko-Krise und die Südostasienkrise in den 1990er-Jahren bis hin zur Dotcom-Krise in den USA, der Argentinienkrise und schließlich der weltweiten Finanzkrise ab 2007 (vgl. Küblböck/Staritz 2008). Durch diese Krisen wurden auch Länder durch massiven Kapitalabzug in Mitleidenschaft gezogen, die mit den Ursachen der Finanzkrisen nichts zu tun hatten, wie etwa Brasilien oder Südafrika bei der Südostasienkrise. Bezeichnend ist, dass die Hauptleidtragenden der Finanzkrisen zumeist nicht jene Großanleger_innen waren, die von dem vorhergehenden Boom profitiert hatten, ganz im Gegenteil: das Krisenmanagement führte – etwa illustriert an den Beispielen Argentinien und Südkorea (vgl. Krüger 2008) oder aktuell an Griechenland und anderen EU-Mitgliedsländern (vgl. Markantonatou 2013, OECD 2013) – zu einer Verschärfung von sozialer Ungleichheit und Armut.

Der gestiegene Einfluss von privaten Finanzakteur_innen auf die Politikgestaltung führte dazu, dass Finanzmarktregulierung zunehmend Partikularinteressen der Finanzbranche anstatt öffentliches Interesse widerspiegelte („regulatory capture“) (vgl. Underhill/Zhang 2008). Ein Ausdruck dieser Entwicklung sind u. a. sinkende Beiträge von Kapitaleinkommen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben aufgrund rückläufiger Steuersätze auf Kapitaleinkommen oder steuerlicher Umgehungsmöglichkeiten. Dadurch basiert ein immer höherer Anteil der Steuerleistung auf Lohn- und Konsumsteuern. Die

zunehmend dominante Gewinnmaximierungslogik der Finanzakteur_innen hat auch auf Unternehmensstrategien einen bedeutenden Einfluss. Zwischen 1980 und 2011 hat sich die durchschnittliche Haltedauer von Aktien von zehn Jahren auf sechs Monate verringert (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2012). Die damit einhergehende kurzfristigere Stakeholder-Value-Orientierung der Unternehmen erfolgt oft auf Kosten von Löhnen und Arbeitsbedingungen. Die steigende Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen muss auch in Zusammenhang mit diesen Trends gesehen werden (siehe Artikel von Martin Schürz in diesem Band).

Die weltweite Finanzkrise hat auch die fatalen Effekte eines überdimensionierten und an kurzfristigen Gewinnen orientierten Bankensektors gezeigt. Durch den Konzentrationsprozess entstanden große internationale Banken, die immer risikoreichere Geschäfte eingingen und – nach der Logik „too big to fail“ – von den Steuerzahler_innen gerettet wurden. Allein in der EU betrugen in den ersten beiden Jahren der Finanzkrise die Unterstützungen und Garantien für den Bankensektor 13 Prozent der Wirtschaftsleistung (vgl. Europäische Kommission 2010).

Auch wenn seit dem Jahr 2008 auf politischer Ebene zumindest rhetorisch ein Umdenken stattgefunden hat und „die Zeit des Finanzmarktkapitalismus vorbei“ sein sollte, so der damalige Präsident Nicolas Sarkozy 2008, ist von einer grundlegenden Reform der Finanzmärkte bisher wenig zu sehen. Regulierungsvorhaben in den verschiedensten Bereichen werden zudem durch intensive Lobbyanstrengungen von Finanzakteuren regelmäßig verwässert (vgl. SOMO 2013).

Welches Finanzsystem?

Ein Finanzsystem sollte daran gemessen werden, inwieweit es die zu Beginn beschriebenen Kernfunktionen erfüllt und zu einem langfristigen gesellschaftlichen Nutzen beiträgt. Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Aufweichung von Regeln und Grenzen für Finanzakteure nicht – wie von ihren Verfechter_innen angekündigt – zu einer für die Gesellschaft besseren Mittelallokation geführt hat, sondern, kombiniert mit anderen Politiken, zu einer immer größer werdenden Instabilität, zu einer Konzentration von Vermögen in den Händen einer kleinen Elite und zu einer zunehmenden Preka-

risierung von Arbeitsverhältnissen sowie stagnierenden Löhnen. Während die Finanzmärkte ihre Rolle immer weniger erfüllten, sind die gesellschaftlichen Kosten für Finanzintermediation – gemessen an den Gewinnen und Löhnen, die in den Finanzsektor fließen – in den letzten Jahren drastisch gestiegen, in den USA etwa von fünf Prozent der Wirtschaftsleistung im Jahr 1980 auf mehr als acht Prozent 2010 (vgl. Philippon 2012).

Neben den beschriebenen Fehlentwicklungen gibt es historisch und aktuell zahlreiche Beispiele, wie ein Finanzsystem zu einer inklusiven Wirtschaftsentwicklung beitragen kann. Diese Beispiele zeichnen sich durch die Orientierung der beteiligten Institutionen an einem gesamtgesellschaftlichen Interesse und durch ihre Fähigkeit, zukunftsfähige Investitionen zu erkennen und zu fördern, aus. Um dies zu ermöglichen, braucht es einerseits den nötigen regulatorischen Rahmen und andererseits eine Vielfalt von Institutionen, die für verschiedene Ziele und Zielgruppen geeignet sind. Gerade für die Förderung von lokaler wirtschaftlicher Entwicklung sowie für die Integration und Förderung von sozial schwächeren Gruppen waren und sind Banken in öffentlichem Eigentum bzw. Genossenschaftsbanken oft erfolgreicher als rein an Gewinninteressen orientierte private Banken. Der folgende Teil illustriert dies anhand einiger internationaler historischer sowie aktueller Beispiele (die Auswahl der Beispiele orientiert sich an Bateman 2013).

Nationale Entwicklungsbanken

Ein wesentliches Beispiel für Banken in öffentlichem Eigentum sind nationale Entwicklungsbanken. Diese haben für die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Industrie- und Schwellenländern eine zentrale Rolle gespielt. Nationale Entwicklungsbanken sind „Institutionen, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie regionale Integration fördern sollen“ (UNCTAD 2012: 1). Sie stellen Kredite für Projekte zur Verfügung, deren gesellschaftlicher und kommerzieller Nutzen nicht unmittelbar übereinstimmen und die daher nicht von privaten Banken gedeckt wurden. Entwicklungsbanken haben während der aktuellen Finanzkrise – im Gegensatz zu den meisten kommerziellen Privatbanken – eine antizyklische Rolle gespielt, indem sie ihre Kreditvergabe steigerten (vgl. UNCTAD 2012; de Luna-Martinez/Vicente 2012). Die chinesischen staatlichen Entwicklungsbanken spielen eine zentrale Rolle bei der

Finanzierung und Unterstützung von Upgrading-Strategien der staatlichen Unternehmen. Die brasilianische Entwicklungsbank BNDES finanziert einerseits große brasilianische Unternehmen und stellt andererseits auch günstige Kredite für Klein- und Mittelunternehmen bereit. Sie fördert diese auch indirekt, indem sie etwa an Investitionen in Großbetrieben die Bedingung knüpft, Inputs vom lokalen Markt zu beziehen (vgl. Bateman 2013).

Gemeinde- und Genossenschaftsbanken

Für den Aufbau eines lokalen Wirtschaftskreislaufes waren historisch Gemeinde- und Genossenschaftsbanken zentral. Ein Beispiel sind die *Savings-and-Loans*-Institutionen, die im ausgehenden 19. Jahrhundert in den USA gegründet wurden, um die Errichtung und den Kauf von Häusern durch die Arbeiter_innen zu fördern. In den 1960er-Jahren waren diese Institutionen, die weiterhin Hypothekenkredite und zunehmend auch Unternehmens- und Konsumkredite an ihre Mitglieder vergaben, ein wesentlicher Bestandteil des lokalen Finanzsystems. Die Institutionen wurden weithin als gutes Beispiel für gegenseitige Unterstützung einer Gemeinschaft gesehen. Durch systematische Deregulierungen des Bankensektors und die Kommerzialisierung der Institutionen ab Mitte der 1970er-Jahre wurden der demokratische Charakter und die Einbettung in die Gemeinschaft zunehmend ausgehöhlt. Die S&L-Institutionen orientierten sich zunehmend an Gewinninteressen des Managements, das Mittel in spekulative Unternehmensprojekte leitete und sich exorbitante Boni auszahlte. In den späten 1980er-Jahren brach das System zusammen – der größte Finanzkollaps seit der großen Depression war die Folge (vgl. FDIC 2000; Bateman 2013; zur Chronologie der Deregulierung und des Kollapses siehe auch FDIC 2002).

Ein weiteres Beispiel für eine an den Interessen der Mitglieder orientierte Finanzinstitution sind die britischen *Building Societies*. Sie entstanden im späten 18. Jahrhundert durch die steigende Nachfrage der neuen Industriearbeiter_innenklasse nach günstigen Wohnkrediten. Wie die S&L-Institutionen gehörten die Building Societies den Sparer_innen selbst und hatten eine soziale Mission sowie zahlreiche Kontrollmechanismen, um zu garantieren, dass sie dieser treu blieben. Im 19. und 20. Jahrhundert waren diese Institutionen wichtige Akteure bei der Mobilisierung von Ersparnissen und der Erbringung

von Dienstleistungen für die Arbeiter_innenschaft, inklusive der Gewährung von Kleinkrediten für Unternehmenszwecke. In den 1980er-Jahren nahm die Regierung Thatcher die Institutionen unter die Lupe. Sie vertrat die Position, dass die Institutionen aus dem Gemeinschaftseigentum entfernt und in private Kommerzbanken in Besitz von externen Aktionären umgewandelt werden sollten. Die Gewinnentwicklung im Finanzsektor ließ das Engagement in risikoreicheren Bereichen zudem als unwiderstehlich erscheinen. Viele der leitenden Manager_innen unterstützten dieses Vorhaben mit Blick auf höhere Gehälter und Boni. Auch etliche Mitglieder befürworteten die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, da sie Gewinne durch den Verkauf der ihnen zugeordneten Aktien erwarteten. Die Building Societies wurden zunehmend in private Kommerzbanken umgewandelt, und in einem kurzen Zeitraum wurde ein fast zwei Jahrhunderte alter Genossenschaftssektor Teil eines privaten Bankensektors und ging wie die anderen Banken riskante und spekulative Geschäfte ein. In nur wenigen Jahren wurden fast alle Building Societies entweder von anderen Instituten übernommen oder kollabierten (vgl. Cook et al. 2001; New Economics Foundation 2009, Bateman 2013).

Ein Beispiel für ein weiterhin erfolgreiches lokales Finanzinstitut ist die Caja Laboral Popular (CLP), der finanzielle Arm der Mondragón-Kooperative im Baskenland. Bei der CLP handelt es sich um eine 1959 gegründete lokale Entwicklungsbank im Eigentum der baskischen Mondragón-Genossenschaften. Die Mondragón-Gruppe ist mit einem Netzwerk von 120 Kooperativen und über 80.000 Arbeitnehmer_innen die weltweit erfolgreichste Genossenschaftsgruppe. Als Kern des Finanzierungssystems von Mondragón unterstützt die CLP Investitionen von genossenschaftlichen Wirtschaftsunternehmen bzw. die Gründung solcher Unternehmen. Sie erbringt zudem Bankdienstleistungen für 500.000 Kund_innen. Während viele andere spanische Banken in den Strudel der weltweiten Finanzkrise gezogen wurden, konnte die CLP der Krise trotzen, da sie sich nie in kurzfristigen spekulativen Geschäften engagiert hatte und durch zahlreiche demokratische Kontrollmechanismen von Missmanagement und Korruption verschont geblieben war (vgl. New Economics Foundation 2009; Bateman 2013).

In verschiedenen Ländern sind nach der Finanzkrise und als Antwort auf ungenügende Reformen im Bank- und Finanzsektor „Bankwechsel“-Kampagnen gestartet worden, wie etwa in Großbritannien (<http://www.moveyourmo->

ney.org.uk) oder in Deutschland (<http://www.bankwechsel-jetzt.de>). Diese Initiativen fordern Bürger_innen auf, sich genauer mit dem Finanzsystem zu beschäftigen, und listen Beispiele für Banken auf, die im Sinne eines nachhaltigen Finanzsystems agieren. Auch in Österreich gibt es das Projekt „Demokratische Bank“ (<http://www.demba.at/>), mit dem Ziel, eine Genossenschaftsbank zu gründen, die sich ausschließlich dem traditionellen Bankgeschäft widmet und nach sozialen und ökologischen Kriterien Kredite vergibt.

Konklusion

Ein Finanzsystem ist kein Selbstzweck, sondern hat – als öffentliches Gut – gesellschaftlichen Interessen zu dienen. Deshalb benötigt es einen Rahmen, der sicherstellt, dass Finanzinstitutionen ihre Aufgaben wahrnehmen. Sowohl auf der Ebene des Finanzsystems als auch der individuellen Institutionen sind dabei Rechenschaftspflicht und demokratische Kontrolle zentral. Historische Erfahrungen zeigen, dass die Schwächung demokratischer Kontrollmechanismen und die Aufweichung des regulatorischen Rahmens die Dominanz von Partikularinteressen fördern (vgl. Underhill/Zhang 2008). Gerade in Zeiten zunehmender sozialer Polarisierung und Umweltzerstörung ist eine Umorientierung des Finanzsektors weg von der kurzfristigen Profitmaximierung der beteiligten Akteur_innen hin zur langfristigen Finanzierung sozial und ökologisch sinnvoller Investitionen dringend nötig. Um dies zu ermöglichen, braucht es mehr als die derzeit in Diskussion stehenden zaghaften Reformen etwa zur Erhöhung von Transparenz im Wertpapierhandel und der Kapitalausstattung der Banken. An einer strikten Regulierung von Finanzprodukten, Handelsplätzen und Finanzinstitutionen sowie deren Größenbeschränkung führt kein Weg vorbei. Zudem ist eine Demokratisierung des Finanzsystems erforderlich, u. a. durch eine Stärkung von Genossenschafts- und am Gemeinwohl orientierten öffentlichen Banken. Hier darf durchaus von guten historischen und aktuellen Beispielen gelernt werden.

LITERATUR

- BATEMAN, MILFORD (2013): Financing local economic development: in search of the optimal local financial system. In: ÖFSE (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik: Private Sector Development – ein neuer Businessplan für Entwicklung? Wien, 43–52.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2012): Aktienbestand und Aktienhandel. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52590/aktien>, 10.09.2013.
- COOK, JACQUELINE/DEAKIN, SIMON/HUGHES, ALAN (2001): Mutuality and Corporate Governance: The Evolution of UK Building Societies Following Deregulation. Centre for Business Research Working Paper No. 205. www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP205.pdf, 10.09.2013.
- DE LUNA-MARTÍNEZ, JOSÉ/VICENTE, CARLOS LEONARDO (2012): Global survey of development banks. Policy Research Working Paper No. WPS 5969. Washington, DC – The Worldbank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/02/15806593/global-survey-development-banks>, 10.09.2013.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): Towards more responsibility and competitiveness in the European Financial Sector. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/leaflet/financial_services_en.pdf, 10.09.2013.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION – FDIC (2000): History of the Eighties, Lessons for the Future. <http://www.fdic.gov/bank/historical/history/>, 10.09.2013.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION – FDIC (2002): The S&L Crisis: A Chrono-Bibliography. <http://www.fdic.gov/bank/historical/s&l/index.html>.
- GRIFFITH-JONES, STEPHANY (2002): New Financial Architecture as a Global Public Good. http://www.stephanygj.net/papers/New_financial_architecture_as_a_global_public_good.pdf, 10.09.2013.
- HUFFSCHMID, JÖRG (2010): Fehlverhalten, Regulierungsmangel oder Systemdynamik. In: Hickel, Rudolf/Trost, Axel: Jörg Huffs Schmid – Kapitalismuskritik heute. Hamburg: VSA.
- KÜBLBÖCK, KARIN (2010): EU-Finanzmarktregulierung: Kosmetik oder operativer Eingriff? In: Österreichische Entwicklungspolitik (2010), 21–31.

- KÜBLBÖCK, KARIN/STARITZ, CORNELIA (HG., 2008): Asienkrise, Lektionen gelernt? Hamburg: VSA.
- MARKANTONATOU, MARIA (2013): Diagnosis, Treatment, and Effects of the Crisis in Greece: A “Special Case” or a “Test Case”? Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 13/3, Februar 2013.
- NEW ECONOMICS FOUNDATION (2009): The Ecology of Finance. An alternative white paper on banking and financial sector reform. http://www.neweconomics.org/page/-/files/Ecology_of_Finance.pdf, 10.09.2013.
- OECD (2013): Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty. <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>, 10.09.2013.
- PHILIPPON, THOMAS (2012): Has the U.S. Finance Industry Become Less Efficient? On the Theory and Measurement of Financial Intermediation, New York University May 2012. http://pages.stern.nyu.edu/~tphilipp/papers/Finance_Efficiency.pdf, 10.09.2013.
- SOMO (2013): EU-Financial Markets Reform Newsletter, Mai 2013.
- UNCTAD (2012): The Continuing Relevance of Development Banks, Policy Brief, April 2012.
- UNDERHILL, GEOFFREY R. D. (2000): The public good versus private interests in the global financial and monetary system. In: *International Comparative and Corporate Law Journal* 2: 3 (2000), 335–59.
- UNDERHILL, GEOFFREY R. D./ZHANG, XIAOKE (2008): Setting the rules: private power, political underpinnings, and legitimacy in global monetary and financial governance. In: *International Affairs* 84:3 (2008), 535–554.