

Entrepreneurs im Dienste der Aussenpolitik?

Gute Unternehmensführung ergänzt gute Regierungsführung – Die Kombination liegt auch im Interesse der Schweiz

Von Heiko Borchert und Hans Schmid

Der einflussreiche US-Council on Foreign Relations schlägt in einer neuen Studie die Brücke von der guten Unternehmens- zur guten Regierungsführung und regt an, Corporate governance stärker in den Dienst der Aussenpolitik zu stellen. Die Autoren des folgenden Beitrags argumentieren, dass diese Verknüpfung im Interesse der Schweiz liegt, und illustrieren den politischen und den wirtschaftlichen Nutzen.

Der im Juni 2002 in den USA verabschiedete Sarbanes-Oxley-Erlass, der das US-Bilanzrecht verschärft und die Geschäftsverantwortlichen zum Eid auf die Korrektheit ihrer Buchführung auffordert, ist der jüngste Schritt in einer langen Diskussion über wirksame Unternehmensaufsicht und gute Unternehmensführung (Corporate governance). Dabei geht es um den Ausgleich zwischen den Interessen der Investoren und der Geldgeber eines Unternehmens (Principal) einerseits und der Unternehmensleitung (Agent) andererseits. Zu diesem Zweck haben Unternehmensverbände, Börsenaufsichtskommissionen und spezielle Arbeitsgruppen verschiedene Vorschläge unterbreitet, u. a. um Vorschriften zu den Aktionärsrechten und zu den Anreizstrukturen zu definieren, die Transparenz zu fördern sowie die Zusammensetzung bzw. das Zusammenspiel der Führungsorgane zu verbessern.

Vor dem Hintergrund der Globalisierung wird die Diskussion um Corporate governance durch zwei parallel geführte Debatten ergänzt, die vergleichbare Fragestellungen untersuchen. Da ist einerseits die Global-governance-Diskussion zu nennen, die sich mit der Frage des Regierens jenseits des Nationalstaats und der klassischen Institutionen auseinandersetzt. Diese Debatte untersucht beispielsweise, welcher Kooperationsrahmen zur Behandlung welcher Probleme am besten geeignet ist, wie die Arbeitsweise internationaler Organisationen zu verbessern ist oder wie Netzwerke zwischen staatlichen, nichtstaatlichen und wirtschaftlichen Akteuren zur Lösung aktueller Probleme beitragen können.

In der zweiten Debatte, derjenigen um die Good governance (gute Regierungsführung), geht es um den Zusammenhang zwischen der konkreten Ausgestaltung staatlicher Institutionen und der politischen bzw. wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes. Dieser Ansatz ist vor allem in der Entwicklungspolitik, in der Konfliktprävention und im Wiederaufbau gescheiterter Staaten (Failed states) von besonderem Interesse. Er rückt Fragen wie die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, die Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten oder den Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren in den Vordergrund.

Verknüpfung ist notwendig

Die drei Stränge der Governance-Diskussion werden bislang erst in Teilen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht. Genau darin liegt der Wert der erwähnten Studie «How Shareholder Reforms Can Pay Foreign Policy Dividends» von James Shinn und Peter Gourevitch. Die darin angesprochene Verknüpfung der guten Regierungsführung mit der guten Unternehmensführung wird von der US-Regierung bereits ansatzweise umgesetzt, beispielsweise über Corporate-governance-Förderprogramme des Entwicklungshilfeministeriums oder den Award for Corporate Excellence für gesellschaftlich verantwortliches Unternehmertum des Aussenministeriums.

Aussenwirtschaftspolitisch setzen sich die USA nach Shinn und Gourevitch für den Freihandel, die Stabilität der internationalen Finanzmärkte, die Bekämpfung der Korruption und der Geldwäscherei sowie den Schutz der eigenen regulatorischen Vorschriften im Bereich der Unternehmens- und Finanzmarktaufsicht ein. Um diese Ziele zu erreichen, sollte Washington der Corporate-governance-



Eine viel versprechende Perspektive: Governance-Ansätze der verschiedenen Ebenen sollten ganzheitlicher betrachtet werden. BILD: WEF/SWISS-IMAGE

Debatte als Instrument der Aussenwirtschaftspolitik grössere Aufmerksamkeit schenken. Den geringen Kosten der Normsetzung steht gemäss den Autoren ein grosser Nutzen mit Blick auf die Erreichung der formulierten Ziele gegenüber. Die Vereinigten Staaten können die Regeln des internationalen Wirtschaftssystems in einer Weise beeinflussen, die ihren strategischen Interessen dient:

– Freihandel fördern: Internationale Handelsstreitigkeiten entstehen oft aus wettbewerbsbehindernden Praktiken wie kaum zugänglichen Produzenten-Lieferanten-Netzwerken (z. B. in Asien), undurchschaubaren Vergabeverfahren oder staatlichen Unternehmensbeteiligungen (z. B. im Telekommunikationssektor in Frankreich, Deutschland und Spanien). Gelingt es dank Corporate governance, den Wettbewerb und die grenzüberschreitenden Investitionen zu stärken, können solche Praktiken abgebaut werden. Die Konfliktpotenziale verlagern sich von der zwischenstaatlichen auf die unternehmerische Ebene und werden damit verstärkt den Marktkräften ausgesetzt.

– Finanzmärkte stabilisieren: Corporate-governance-Vorschriften im Finanzbereich stärken bankinterne Vorschriften zum Risikomanagement und erhöhen die Transparenz für Aussenstehende. Im Anschluss an die Finanzkrise in Japan hat sich beispielsweise der Anteil ausländischer Investoren an lokalen Banken erhöht. Diese haben unter anderem damit begonnen, «faule» und unsichere Kreditpositionen zurückzufahren. In dieser Hinsicht kann Corporate governance dazu beitragen, die Finanzmärkte zu stabilisieren und den Bedarf an riskanten finanziellen Kriseninterventionen zu reduzieren.

– US-Finanzaufsichtssystem erhalten: Die US-Kapitalmarktaufsicht vertraut vor allem auf die Selbstregulierung des Mark-

tes. Mit Blick auf die weltweite Verflechtung der Kapitalmärkte und die finanzmarkttechnischen Innovationen sind die US-amerikanischen Aufsichtsorgane jedoch ins Hintertreffen geraten und werden durch bürokratische Verfahren sowie knappe Mittel zusätzlich eingeschränkt. Griffige Corporate-governance-Regeln können die Überwachung und das Risikomanagement wirkungsvoll stärken. Werden sie im In- und im Ausland angewendet, reduziert sich der Interventionsbedarf, und die Märkte stabilisieren sich selbst.

– Korruption und Geldwäscherei bekämpfen: Korruption und Geldwäscherei können staatliche Strukturen nachhaltig schwächen. Mit Hilfe der Corporate governance im Finanzsektor kann beispielsweise der staatliche Zugriff auf Finanzinstitutionen zurückgedrängt, die Offenlegungspraxis verschärft und damit die Transparenz erhöht werden. Zusätzlich dazu sind allerdings noch weitere Massnahmen erforderlich, um Korruption und Geldwäsche langfristig zu unterbinden.

Was die Autoren ausklammern

Die Autoren ergänzen ihre Analyse durch Vorschläge zur besseren aussenwirtschaftspolitischen Berücksichtigung der Corporate governance. Erstens empfehlen sie Washington den verstärkten Einsatz für regulative Rahmenbedingungen, beispielsweise durch die Erarbeitung international verbindlicher Regeln auf der Basis der Corporate-governance-Standards der OECD. Zweitens sollten wettbewerbsfördernde Massnahmen in anderen Ländern gestärkt werden. So gilt es unter anderem, die Bestrebungen der Europäischen Kommission nach schärferen, auch unfreundliche Übernahmen zulassenden europäischen Bestimmungen zu unterstützen und die Märkte für Finanzdienstleistungen und Vorsorge-

leistungen über die Welthandelsorganisation zu liberalisieren. Drittens raten die Autoren der US-Regierung, die verschiedenen Aspekte der Corporate-governance-Diskussion zu einer umfassenden Strategie zusammenzuführen und die Koordination einer Fachperson oder Fachgruppe im Wirtschaftsrat, im Finanz- oder im Aussenministerium zu übertragen.

Shinn und Gourevitch verschweigen nicht, dass auch Corporate governance kein Allheilmittel sein kann. Während sie ihre Empfehlungen vor allem darauf konzentrieren, den Wettbewerb über die Marktkräfte zu stärken, sind wir der Ansicht, dass es darüber hinaus eine Reihe ungelöster Grundsatzfragen gibt. Sie müssen eingehend untersucht werden, wenn die gute Unternehmensführung zur Stärkung der guten Regierungsführung beitragen soll. Erstens sind die betriebs- und die volkswirtschaftlichen Wechselwirkungen spezifischer Corporate-governance-Regeln im Finanzsektor detailliert zu untersuchen. Nehmen wir das Beispiel von Lombardkrediten, die über Aktien gesichert werden: Aus betriebswirtschaftlicher Sicht des Risikomanagements kündigen die Banken in Übereinstimmung mit ihren Vorschriften die Kredite, wenn die Aktienkurse eine untere Limite erreicht haben. Die Kreditnehmer sind zur Rückzahlung auf den Verkauf der Aktien angewiesen, sodass die Kurse noch weiter sinken und damit das Problem der Deckung der verbliebenen Kredite zusätzlich verschärfen. Nicht Stabilisierung des Finanzsektors, sondern Destabilisierung mit weit reichenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen ist die Folge.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die erfolgreiche Umsetzung von Vorschriften im Bereich der guten Unternehmens- und der guten Regierungsführung spezifische politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen voraussetzt. Die sind jedoch vor allem in den Ländern, die von Korruption und Unterentwicklung geprägt sind, nur selten vorhanden. Diese dürften kaum in der Lage sein, ausgefeilte Regelwerke zur Unternehmensaufsicht zu entwickeln, umzusetzen und in der Praxis zu überprüfen.

Drittens ist danach zu fragen, welche politischen Motive hinter den präsentierten Überlegungen stehen. Shinn und Gourevitch sind ehrlich, wenn sie auf spezifische US-Interessen hinweisen. Problematisch ist allerdings, dass sich die Autoren über Corporate governance für die Liberalisierung ausländischer Märkte einsetzen, die US-Regierung jedoch wie im Fall der Erhöhung der Einfuhrzölle auf Stahlprodukte eine Politik verfolgt, die diesem Ziel widerspricht. Entscheidend ist daher die Frage, ob die Verknüpfung zwischen guter Unternehmens- und guter Regierungsführung einem Leitgedanken folgt, der in ausgewogener Weise zur politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Stabilität beiträgt (optimistische Einschätzung), oder ob es lediglich darum geht, die eigene Vormachtstellung auf kostengünstige Weise abzusichern bzw. auszubauen (pessimistische Einschätzung).

Die Rolle der Schweiz

Die internationale Diskussion über die besprochene Verknüpfung der guten Unternehmens- mit der guten Regierungsführung läuft erst an. Unabhängig von den

konkreten US-amerikanischen Motiven haben die übrigen Staaten sehr gute Chancen, sich gestaltend zu engagieren und damit der optimistischen Einschätzung zum Durchbruch zu verhelfen. Das setzt ein hohes Mass an multilateraler Zusammenarbeit voraus, an der sich die Schweiz aktiv beteiligen sollte.

Die Schweiz engagiert sich bislang vor allem für die gute Regierungsführung. Das zeigt sich in entsprechenden Initiativen für die Rechtsstaatlichkeit, die Demokratisierung und den Menschenrechtsschutz. Der praktische Stellenwert der guten Unternehmensführung scheint dagegen geringer zu sein und wird vor allem im Zusammenhang mit dem Engagement der Weltbank und des Währungsfonds für weltweit stabile Wirtschafts- und Finanzsysteme erwähnt. Aus unserer Sicht liegt es im politischen und im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz, die Verknüpfung der guten Unternehmens- mit der guten Regierungsführung künftig vermehrt zu fördern.

Koordination bringt Vorteile

In politischer Hinsicht ist zuerst darauf hinzuweisen, dass die Schweiz der Regulatorien und dem Aufbau multilateraler Institutionen traditionell einen hohen Stellenwert einräumt. Diese Ziele können über die angesprochene Verknüpfung unterstützt werden. Einerseits sollten bestehende Ansätze, beispielsweise die Reform der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen, auf der Basis der verschiedenen Governance-Ansätze präzisiert und weiterentwickelt werden, um das beklagte Demokratiedefizit dieser Organisationen zu beheben. Andererseits erlaubt die angesprochene Verknüpfung die Weiterentwicklung des bestehenden weltwirtschaftlichen Regelwerks mit dem Ziel, vorhandene Ungleichgewichte zu beheben.

Zweitens können Massnahmen und Programme zur Entwicklungspolitik, zur Konfliktprävention und zum Friedensaufbau in den Zielländern unterlaufen werden, wenn die Reformen der Wirtschaft, der staatlichen Strukturen und der Zivilgesellschaft nicht synchron laufen. Diese Länder verfügen nur über sehr schwache institutionelle Rahmenbedingungen und sind daher kaum in der Lage, potenziell destabilisierende Effekte der Demokratisierung (z. B. politischer Wettbewerb über Wahlen) sowie des wirtschaftlichen Aufbaus (z. B. erhöhter Druck auf die einheimische Industrie durch die Weltmärkte) abzufedern. Deshalb ist ein Höchstmass an Koordination in den Politikfeldern (z. B. Aussenwirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik, Finanzmarktaufsicht sowie Unternehmens- und Strafrecht) erforderlich, die gemeinsam zur Förderung der guten Unternehmens- und der guten Regierungsführung beitragen können.

Die verbesserte Kohärenz politischer Massnahmen illustriert die wirtschaftlichen Vorteile. Die Abstimmung der guten Unternehmens- mit der guten Regierungsführung wird auch zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen der Aussenpolitik und der Wirtschaft beitragen. Sie könnte beispielsweise dazu genutzt werden, unternehmerische Strategien zur Erschliessung neuer Märkte besser mit staatlichen Programmen zur Stabilisierung und Demokratisierung ausgewählter Länder in Einklang zu bringen. Dabei geht es nicht darum, die Entwicklungspolitik unternehmerischen Interessen unterzuordnen, sondern darum, die Stossrichtungen unternehmerischer und staatlicher Initiativen so aufeinander abzustimmen, dass daraus ein Höchstmass an gegenseitiger Unterstützung resultiert. Schliesslich wird dieses engere Miteinander auch dazu beitragen können, dass internationale Bewusstseins für funktionsfähige schweizerische Lösungen an der Nahtstelle zwischen guter Regierungsführung und guter Unternehmensführung zu fördern. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass regulatorische und institutionelle Lösungen des Heimmarkts auch international adaptiert und gegebenenfalls weiterentwickelt werden könnten.

James Shinn u. Peter Gourevitch, How Shareholder Reforms can Pay Foreign Policy Dividends. New York, Council on Foreign Relations, 2002. Die Studie ist im Internet abrufbar: http://www.cfr.org/pdf/Corp-Gov_paper.pdf

Ordnung in der Begriffsvielfalt: Global, Good oder Corporate governance?

Begriff	Grundsatzfrage	Aspekte	Beispiele
Global governance	Wie kann «globale Ordnungspolitik» jenseits des klassischen Nationalstaats und der bekannten Institutionen gestaltet werden?	– Zusammenarbeit zwischen Staaten, Unternehmen, nicht-staatlichen Akteuren und internationalen Organisationen – Suche nach neuen Formen der Zusammenarbeit (z. B. Netzwerke, Public private partnership) – Selbstverpflichtung anstelle «starrer» Regelwerke	– UN Global Compact, www.globalcompact.org – Schlussbericht der Enquete-Kommission «Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten» des Deutschen Bundestags, Juni 2002, http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/index.html
Good governance	Wie müssen die politischen Rahmenbedingungen und Institutionen beschaffen sein, damit nachhaltige Entwicklung möglich ist?	– Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen und Reform des öffentlichen Sektors – Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung – Ausgabeverhalten der öffentlichen Hand (z. B. Anteil der Verteidigungsausgaben am Staatshaushalt) – Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten – Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren	– Good-governance-Programm des United Nations Development Programme, http://www.undp.org/governance/index.htm – Transparency International, http://www.transparency.org/
Corporate governance	Wie muss die wirksame Unternehmensführung und -kontrolle ausgestaltet sein?	– Kompetenzen der Führungs- und der Überwachungsgremien – Zusammensetzung der Führungs- und Überwachungsgremien – Verhältnis zwischen Führungs- und Überwachungsgremien	– Corporate governance in der Schweiz, Bericht der Expertengruppe «Corporate Governance», April 2002, www.economiesuisse.ch – Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Report (Cromme-Report), Juni 2002, www.corporate-governance-code.de

Dr. Heiko Borchert ist Partner der Strategy Consulting Partners and Associates (SCPA). Prof. em. Dr. Hans Schmid lehrte Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und ist VR-Präsident der St. Galler Wirtschafts-Consulting (SWC) Schmid, Widmer, Prey AG.