

# **Finanzdienstleistungen in der WTO: Lizenz zum Kassieren?**

**Eine zivilgesellschaftliche Kritik  
der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen  
im Rahmen der GATS-Verhandlungen**

**ISABEL LIPKE**

**MYRIAM VANDER STICHELE**



**weed**

**Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung  
World Economy, Ecology & Development**



**IMPRESSUM:**

Finanzdienstleistungen in der WTO:  
Lizenz zum Kassieren?  
Eine zivilgesellschaftliche Kritik  
der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen  
im Rahmen der GATS-Verhandlungen

Herausgeber  
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung  
Torstr. 154  
10115 Berlin  
e-mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)  
Internet: [www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)

Redaktion:  
Peter Wahl

Übersetzung von Kapitel 3 aus dem Englischen  
Phil Hill

Satz, Gestaltung und Druck:  
Druckcenter Otto Reichelt GmbH  
Benzstr. 12  
12277 Berlin

Schutzgebühr  
2,50 €

Berlin, August 2003

Diese Publikation wurde mit Mitteln der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gefördert.

Für den Inhalt zeichnet ausschließlich der Herausgeber verantwortlich.



# Inhaltsverzeichnis

Impressum

Abkürzungsverzeichnis .....	2
Verzeichnis der Boxen, Tabellen und Schaubilder .....	2
Zusammenfassung .....	3
Einleitung .....	5
<b>1. Zur Struktur der Finanzdienstleistungsindustrie .....</b>	<b>6</b>
1.1. Was sind Finanzdienstleistungen? .....	6
1.2. Welche Aufgaben erfüllen die einzelnen Finanzdienstleistungen? .....	8
1.3. Grundlegende Trends im Finanzdienstleistungssektor .....	10
1.3.1. Expansion, Fusion, Konzentration und „innovative“ Produkte .....	10
1.3.2. Institutionelle Anleger .....	13
1.3.3. Private Pensionsfonds – unsichere Renten .....	13
1.4. Quantitative Dimensionen der Dienstleistungswirtschaft .....	14
1.5. Die Big Player der Finanzdienstleistungsindustrie .....	15
1.6. Die Lobby der Finanzdienstleistungsindustrie .....	19
<b>2. Das Finanzdienstleistungsabkommen in der WTO-Handelsrunde .....</b>	<b>21</b>
2.1. Die Struktur des GATS, seine wesentliche Regeln und Verfahren .....	21
2.2. Die bisherige Entwicklung des Finanzdienstleistungsabkommens .....	23
2.3. Streitpunkt „Hoheitliche Gewalt“ .....	24
2.4. Die neue Verhandlungsrunde – Interessen und Forderungen des Nordens .....	25
2.5. Keine Forderungen von Drittstaaten an die EU .....	28
<b>3. Risiken für Finanzstabilität und Entwicklungsländer .....</b>	<b>29</b>
3.1. Mögliche Folgen für die internationalen Finanzmärkte .....	29
3.1.1. Umstrittene Definition von stabilitätsorientierten Vorsichtsmaßnahmen .....	29
3.1.2. Zunehmende Instabilität .....	30
3.1.3. Unzureichende Rücksichtnahme auf nationale Regulierung .....	31
3.1.4. Tempo bei der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen - Reformstau im internationalen Finanzsystem .....	32
3.1.5. Zunehmende Konzentrationsprozesse bei Finanzdienstleistungen .....	32
3.1.6. Folgen einer Liberalisierung von Rentenfonds und Versicherungen .....	34
3.2. Spezifische Risiken der Liberalisierung für die Entwicklungsländer .....	34
3.2.1. Auswirkungen der Liberalisierung auf die Schwellenländer .....	35
3.2.2. Folgen für arme Entwicklungsländer .....	37
3.2.3. Armutsbekämpfung wird unterminiert .....	37
<b>4. Fazit und zivilgesellschaftliche Vorschläge .....</b>	<b>39</b>
Hinweis zu den Autorinnen .....	40
Literaturverzeichnis .....	40



# Abkürzungsverzeichnis

BdB	Bundesverband deutscher Banken
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DSU	Dispute Settlement Understanding; Streitschlichtungsverfahren der WTO
ESF	Europäisches Service Forum
FDL	Finanzdienstleistungen
FLWG	Financial Leaders' Working Group; Arbeitsgruppe von Führungspersonal der Finanzwirtschaft
FSAP	Financial Service Action Plan; Finanzdienstleistungsaktionsplan der EU
FSF	Forum für Finanzstabilität
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade; Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GATS	General Agreement on Trade in Services; Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries; am wenigsten entwickelte Länder
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
USCSI	US-Coalition of Service Industries; US-Koalition der Dienstleistungsindustrien
WTO	World Trade Organisation; Welthandelsorganisation

## Verzeichnis der Boxen, Tabellen und Schaubilder

### Boxen:

Box 1:	Finanzdienstleistungen im GATS .....	7
Box 2:	Derivate .....	12
Box 3:	Nicht-tarifäre Handelshemmnisse .....	21
Box 4:	Die vier Arten (Modi) der Erbringung von Dienstleistungen .....	22
Box 5:	Kernbestimmungen des GATS .....	23
Box 6:	Kapitalverkehrskontrollen .....	28
Box 7:	Bilaterale Handelsabkommen – die schnelle Alternative zur WTO .....	29

### Tabellen:

Tabelle 1:	Die größten Versicherer und Bankdienstleister weltweit .....	16
Tabelle 2:	Die größten Versicherer und Bankdienstleister in Europa .....	17
Tabelle 3:	Die größten Versicherungsdienstleister im europäischen Unternehmens-Ranking .....	17
Tabelle 4:	Die größten Bankdienstleister im europäischen Unternehmens-Ranking .....	18
Tabelle 5:	Zielländer von EU-requests bei Finanzdienstleistungen .....	26

### Schaubilder:

Schaubild 1:	Umsätze und Bestände von Derivaten .....	11
Schaubild 2:	Verteilung institutioneller Anleger auf Herkunftsländer 1998 .....	13
Schaubild 3:	Anteil der größten Banken am nationalen Finanzvermögen in ausgew. Ländern .....	16



# Zusammenfassung

**A**ngesichts eines starken Wettbewerbs unter den großen Finanzdienstleistern und akuter Krisenerscheinungen in der Branche besteht ein starkes Interesse der Industrieländer, neue Märkte zu erschließen. Daher wollen die EU und die USA die Verhandlungen zur Liberalisierung von Finanzdienstleistungen (FDL) im Rahmen des GATS für eine Expansionsoffensive ihrer wettbewerbsstarken Unternehmen nutzen. Auf diesem Hintergrund gibt das Papier zunächst einen Überblick über die wichtigsten Branchen der Finanzdienstleistungsindustrie und deren volkswirtschaftliche Funktion. Es werden dann einige Grundtrends skizziert, wie der Trend zu Allfinanzkonzernen, die Bedeutung sog. innovativer Instrumente (Derivate), Fusionen, der hohe Konzentrationsgrad in der Branche, die Rolle von Investmentbanking sowie von Renten- und Versicherungsfonds.

Danach werden quantitative Aspekte dargestellt, wie der Anteil der FDL am BIP einzelner Volkswirtschaften und ihr Exportanteil. Es werden dann die größten Unternehmen der Branche sowohl global als auch auf europäischer Ebene vorgestellt, sowie die wichtigsten Lobbyverbände und Netzwerke. Dabei wird deutlich, dass die Finanzdienstleistungsindustrie einen sehr großen Einfluss auf die Formulierung der politischen Positionen der Regierungen und der WTO hat.

Im zweiten Kapitel werden die wichtigsten Spielregeln der WTO und des GATS erläutert, sowie die Vorgeschichte des Finanzdienstleistungsabkommens und der aktuelle Verhandlungsstand skizziert. Dann werden die Forderungen

des Nordens und der EU analysiert. Dabei wird festgestellt, dass die EU an 94 Länder Öffnungsforderungen bei FDL stellt (von 109 insgesamt), was den hohen Stellenwert der FDL für die EU zeigt. Das inhaltliche Profil der Öffnungsforderungen der EU hat dabei einen Schwerpunkt bei der Öffnung der Renten- und Versicherungsmärkte, bei der Forderung nach Aufhebung von Beteiligungsbeschränkungen von ausländischem Kapital und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, alles Bereiche, die als entwicklungspolitisch sensitiv einzustufen sind. Die Interessen der EU werden an einigen Länderbeispielen (Malaysia, Chile Thailand und Südafrika) belegt.

Kapitel drei behandelt im einzelnen die Risiken, die sich für die Stabilität des internationalen Finanzsystems sowie für nationale Finanzsysteme der Entwicklungsländer ergäben, wenn die Forderungen der EU erfüllt würden. So wird darauf hingewiesen, dass einzelne GATS-Bestimmungen dazu genutzt werden könnten, stabilitätsorientierte Maßnahmen zu unterbinden oder abzuschrecken. So könnte u.U. die Einführung einer Devisentransaktionssteuer als Handelshemmnis interpretiert werden.

Aus der verstärkten Präsenz von Dienstleistern der Industrieländer auf den Märkten des Südens und bestimmten Praktiken, wie z.B. Kreditvergabe in Fremdwährungen, oder die Repatriierung von Profiten resultieren verstärkt Kapitalflüsse, die wiederum Instabilitätsrisiken bergen und die Zahlungsbilanz belasten können. Versuche zur Regulierung dieser Kapitalströme können leicht in Gegensatz zu

Bestimmungen des GATS geraten. Außerdem wachsen die Anforderungen an die einheimischen Kontroll- und Aufsichtsbehörden, die in vielen Entwicklungsländern bereits jetzt überfordert sind.

Das Papier stellt einen Widerspruch fest zwischen dem Reformstau im internationalen Finanzsystem und dem hohem Liberalisierungsdruck, den das GATS auf die Entwicklungsländer ausübt. Als Problem wird auch die zunehmend oligarchische Struktur auf einigen Teilmärkten gesehen. Als entwicklungspolitisch hochsensibel ist auch die Expansion der Finanzdienstleistungsindustrie im Versicherungs- und Renten-sektor anzusehen. Hier droht die Gefahr, dass ärmere Bevölkerungsgruppen schlechteren oder keinen Zugang mehr zu Dienstleistungen von existentieller Bedeutung haben. Es wird darauf hingewiesen, dass die ausländischen Unternehmen zur „Rosinenpickerei“ neigen und daher keinen positiven Einfluss auf Entwicklung und Armutsbekämpfung haben. Im Gegenteil, einige Forderungen zur Liberalisierung laufen darauf hinaus, entwicklungspolitisch sinnvolle Regulierungen zu unterlaufen, z.B. die Verpflichtung für alle in Malaysia aktiven Banken, eine bestimmte Quote kostengünstiger Wohnungskredite für sozial Schwache bereitzustellen. Auch das Risiko vermehrter Kapitalflucht erhöht sich durch die wachsende Präsenz ausländischer Finanzdienstleister.

Auch wenn von einzelnen Aspekten einer Liberalisierung der FDL Impulse für Innovation ausgehen u.a. positive Wirkung möglich sind, so ist dies nur dann möglich, wenn eine ausreichend



effiziente Regulierung und Aufsicht gewährleistet ist. Am Beispiel China werden diese Trends empirisch belegt. Das Papier kommt zu dem Schluss, dass angesichts der ungelösten Probleme der internationalen Finanzarchitektur und der notorischen Schwäche vieler nationaler Finanzsysteme das GATS dazu geeignet ist, die Instabilität zu erhöhen. Es besteht die Gefahr, dass die Liberalisierung zu Umverteilungseffekten von unten nach oben führt und die ohnehin schon bestehende Asymmetrie zwischen Nord und Süd vertieft wird. Daher wird gefordert, keine überstürzte

Liberalisierung durchzusetzen, sondern zunächst eine Folgenabschätzung vorzunehmen, die Aspekte der Finanzstabilität, entwicklungspolitische, soziale und verteilungspolitische Risiken und Probleme des Konsumentenschutzes einbezieht. Für die Gruppe der ärmsten Länder haben Maßnahmen zum Capacity Building im Vordergrund zu stehen. Druckausübung, bestehende Regulierungen, die der Stabilität des Finanzsystems, entwicklungspolitischen Zielen und der Armutsbekämpfung dienen, auszuhebeln, muss unterbleiben. Stattdessen sind Konzepte zu entwickeln, mit denen

Finanzdienstleistungen in den Dienst von Entwicklung und Armutsbekämpfung gestellt werden können. Im Zentrum sollten dabei Dienstleistungen der Daseinsfürsorge wie Gesundheits- und Altersversicherung, sowie der Zugang von ärmeren Schichten zu finanziellen Ressourcen stehen.



# Einleitung

Mit dem spektakulären Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle Ende 1999 geriet die erst 1995 gegründete WTO in eine Krise, von der sie sich bis heute noch nicht recht erholt hat. Neben Differenzen zwischen den beiden großen Spielern des Welthandels, EU und USA, war es vor allem die Unzufriedenheit vieler Entwicklungsländer über die mageren Ergebnisse, die die Liberalisierung des Welthandels für sie bis dahin gebracht hatte, die die Konferenz platzen ließ. Das Versprechen, die Welle der Liberalisierung würde alle – die großen Dampfer wie die kleinen Boote – emporheben, hatte sich als trügerisch erwiesen. Die großen Gewinner waren mit wenigen Ausnahmen die Industrieländer.

Als Reaktion darauf deklarierte die Ministerkonferenz von Doha 2001 die neue Verhandlungsrunde zur „Entwicklungsrunde.“ An der ursprünglichen Agenda änderte sich jedoch nichts. Für die „big players“ steht die Liberalisierung des Dienstleistungshandels unter dem GATS im Zentrum ihres Interesses. Agrarhandel, Fragen des geistigen Eigentums und „neue Themen“ wie Investitionen, Wettbewerb sind für sie vorwiegend Verhandlungsmasse.

Unter den Dienstleistungen wiederum gehören die Finanzdienstleistungen (FDL) zu den Prioritäten sowohl der USA wie der EU. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- die FDL bilden die ökonomische Infrastruktur der internationalen Finanzmärkte, die ihrerseits das öko-

nomische Kraftzentrum des Globalisierungsprozesses bilden;

- die Industrieländer haben bei FDL einen noch größeren Wettbewerbsvorsprung gegenüber dem Süden, als in anderen Bereichen und damit entsprechende Expansionschancen vor allem in Schwellenländern;
- die bereits weitgehende Öffnung der Finanzdienstleistungsmärkte im Norden in den letzten zwanzig Jahren haben den internationalen Wettbewerb zwischen großen Unternehmen der Branche so verschärft, dass jetzt neue Märkte erschlossen werden müssen;
- auch der hohe Konzentrationsgrad zwingt die Finanzdienstleister – im Verein mit dem Wettbewerb – dazu, immer wieder neue Wachstumspotentiale zu erschließen;
- das Platzen der Spekulationsblase 2001, die sog. „Buchhaltungsskandale“ renommierter Großunternehmen und die bis heute (Sommer 2003) nicht beendete Talfahrt der Kurse hat zu schweren Einbrüchen bei den Gewinnen, zu drastischem Sparkurs, Insolvenzen, Massenentlassungen und anderen Krisenerscheinungen in der Branche geführt.

Angesichts derart massiver Interessen an einer Expansion in neue Märkte besteht die Gefahr, dass andere Interessen, wie Entwicklung, Soziales und Verbraucherschutz in den Hintergrund gedrängt werden. Daher ist ein Gegengewicht zu einer einseitigen Durchsetzung der Interessensvertretung der Finanzdienstleistungsindustrie notwendig.

Die Krise von Seattle hatte noch eine dritte Komponente: die Proteste von

sozialen Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften. In Seattle trat die globalisierungskritische Bewegung für die internationale Öffentlichkeit zum erstenmal weithin sichtbar auf den Plan. Seither ist die Aufmerksamkeit für die WTO unaufhörlich gestiegen. Die kritische Beobachtung der WTO durch die Zivilgesellschaft, verantwortungsbewusste Politiker und Politikerinnen, Wissenschaft und Medien nimmt stetig zu.

Allerdings wird dem Finanzdienstleistungssektor bisher noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Mit diesem Arbeitspapier wird erstmals eine umfangreichere zivilgesellschaftliche Sicht auf die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen vorgelegt. Wir sind uns dabei im klaren, dass dies ein Einstieg ist. Es ging uns zunächst einmal darum, im Sinne von „capacity building“ die grundlegenden Zusammenhänge und erste kritische Fragestellungen zu erarbeiten. Als „work in progress“ werden wir diese Arbeit vertiefen und den weiteren Prozess begleiten. Dabei hoffen wir, dass andere Akteure der Zivilgesellschaft angeregt werden, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen.

Berlin, im August 2003

Peter Wahl  
(Mitgl. d. WEED-Vorstands)



# 1. Zur Struktur der Finanzdienstleistungsindustrie

ISABEL LIPKE

*„Dieser Sektor ist wie ein Nervensystem. Er sendet Signale für den Industriesektor aus und leitet Kapital und Investment zu denjenigen Projekten, die den größten Gewinn versprechen.“*  
Lloyd Bentsen, ehem. US-Finanzminister

## 1.1. Was sind Finanzdienstleistungen?

Finanzdienstleistungen (FDL) sind Teil des äußerst dynamischen Dienstleistungssektors - auch tertiärer Sektor genannt - der heute der bedeutendste Sektor der Volkswirtschaft in den Industrieländern ist. In der Gruppe der Länder mit hohem Einkommen beträgt der Anteil der Dienstleistungen 65% am Bruttoinlandprodukt (BIP), in einigen Fällen, wie den USA liegt er weit über 70%. In den USA arbeiten inzwischen 80% der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich. Auch in den Schwellenländern machen Dienstleistungen bereits über die Hälfte (56%) des BIP aus, während ihr Anteil in der Gruppe der Länder mit niedrigem Einkommen nur 38% beträgt (WTO, 2003 a). Im Grunde müsste man daher von „Dienstleistungsländern“ und nicht länger von Industrieländern sprechen. Trotz der großen Bedeutung der Dienstleistungen besteht bis heute keine einheitliche Definition des Dienstleistungsbegriffes. Meist werden folgende Kriterien genannt:

- Gleichzeitigkeit von Konsum und Produktion,
- mangelnde Transport- und Lagerfähigkeit,
- Immaterialität,
- hoher Anteil an Sach- und Humankapital.

Diese Kriterien müssen natürlich nicht immer alle gleichzeitig zutreffen. Der internationale Handel mit Dienstleistungen hatte seinen Durchbruch in den 80er Jahren. Von Anfang der 70er Jahre bis in die 90er Jahre hat er sich um 1.200% erhöht (Duwendag, 1999: S.

257). Im Jahr 2001 wurden mit dem Export von Dienstleistungen weltweit fast 1,5 Billionen US-Dollar verdient. Insgesamt beträgt der Anteil der Dienstleistungen am Welthandel inzwischen 30%. Die Zunahme der volkswirtschaftlichen Bedeutung von Dienstleistungen reflektiert den generellen Wandel der Weltwirtschaft, die umfangreiche Technologisierung im 20. Jahrhundert, der Aufbruch ins Informationszeitalter, etc. Der technische Fortschritt, insbesondere die modernen Kommunikationstechnologien haben immer neue Dienstleistungsbranchen entstehen lassen und dazu beigetragen die „Handelbarkeit“ („Tradability“) von Dienstleistungen über nationale Grenzen hinweg zu erhöhen. Der größte Akteur im internationalen Dienstleistungshandel ist die EU.

Über seine quantitative Bedeutung hinaus ist der Dienstleistungsbereich auch qualitativ von besonderer Bedeutung. Zu ihm gehören volkswirtschaftliche Querschnittssektoren der materiellen und sozialen Infrastruktur, darunter Telekommunikation, audiovisuelle Dienstleistungen (z. B. Fernsehen, Presse und Nachrichtenagenturen), Bildung, Gesundheit u.a. soziale Sicherungssysteme von existentieller Bedeutung.

Einer dieser volkswirtschaftlich so bedeutenden Sektoren ist die Finanzdienstleistungsbranche. Finanzdienstleister ermöglichen durch ihr Angebot erst den Handel mit Waren und anderen Dienstleistungen (Eckert, 1997). Ein intakter Finanzdienstleistungssektor wird demnach zurecht als Nervensystem einer Volkswirtschaft betrachtet und bildet die Voraussetzung einer zielgerichteten und ertragsorientierten Verteilung der verfügbaren finanziellen Mittel. Finanzdienstleistungen umfassen allgemein alle Dienstleistungen, die von Kreditinstituten, Versicherungen, Finanzintermediären (sekundäre Finanzinstitutionen<sup>1</sup>) und sonstigen Nichtbanken im Finanzsektor angeboten werden. Dazu gehören insbesondere sämtliche traditionelle Formen von Banken- und Versicherungsdienstleistungen. So kann bspw. eine internationale Geschäftsbank bis zu 250 verschiedene Bankdienstleistungen (retail products) anbieten. Finanzdienstleistungen gelten

ebenso wie andere Dienstleistungen - im Gegensatz zu Waren - zunächst einmal als nicht sichtbare, nicht materiell greifbare und nicht lagerfähige Produkte (Tamirisa, 1999), die, vermittelt über Güterverkehr, Menschen, Informationen oder Geld, gehandelt werden.<sup>2</sup>

Um Streitigkeiten über die Definition von Dienstleistungen aus dem Weg zu gehen, hat die WTO eine Auflistung von Finanzdienstleistungen vorgenommen, die Gegenstand der GATS-Verhandlungen sind. Demnach werden FDL in vier große Kategorien eingeteilt:

1. Versicherungsdienstleistungen:  
Direktversicherung (Lebens- und Sachversicherung),  
Rückversicherung,  
Versicherungsvermittlung und  
Hilfsdienstleistungen wie  
Versicherungsstatistik;
2. Bankdienstleistungen: Annahme von  
Einlagen, Darlehen und Zahlungen;
3. Wertpapierdienstleistungen:  
Vermögensverwaltung, Handel mit  
und Beteiligung an der Emission von  
Wertpapieren, Abrechnungs- und  
Clearingdienstleistungen;
4. sonstige Dienstleistungen:  
Bereitstellung von  
Finanzinformationen und  
Beratungsdiensten.

Demnach fallen praktisch sämtliche Tätigkeiten des nationalen und internationalen Finanzgeschäfts unter diese Klassifizierung (s. detaillierte Liste in Box 1). Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie kann jederzeit von den Verhandlungsparteien um weitere Kategorien ergänzt werden.

<sup>1</sup>Das sind Institutionen, die auf den Geld- (kurzfristig) und Kapitalmärkten (langfristig) zwischen Angebot und Nachfrage vermitteln, z.B. Effektenbörsen (Effekten sind Aktien, Anleihen, Anteilsscheine, etc.), Kapitalanlage- und Versicherungsgesellschaften, Bausparkassen, usw.

<sup>2</sup>Wie bei anderen Dienstleistungen, sind auch Finanzdienstleistungen nicht immer eindeutig zurechenbar. Das gilt z.B. für ausländische Direktinvestitionen (FDI = Foreign Direct Investment). Es ist umstritten, inwieweit in den Statistiken die Finanzströme, die durch ausländische Direktinvestitionen entstehen, zum Handel mit Finanzdienstleistungen hinzugezählt werden sollen.



**BOX 1****FINANZDIENSTLEISTUNGEN IM GATS****Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen**

1. direkte Versicherungen
  - a) Lebensversicherungen, z.B. Kapitallebensversicherungen
  - b) Nicht-Lebensversicherungen, z.B. Unfall-, Haftpflicht-, private Krankenversicherung
2. Rückversicherung und Rückübertragungen bzw. Folgerückversicherungen
3. Versicherungsvermittlungen, wie Makler- und Agenturleistungen
4. Unterstützende (Hilfs-) Dienstleistungen, wie Beratungsleistungen, Versicherungsstatistiken, etc.
5. Risikoeinschätzung und –bewertung sowie Leistungen, die die Schadensregulierung betreffen

**Bankdienstleistungen und andere Finanzdienstleistungen**

1. die Annahme von Einlagen und anderen rückzahlbaren öffentlichen Geldern
2. alle Arten der Kreditvergabe, einschl. Konsumenten-Kredite und Hypotheken, Exportkredite  
Factoring (Forderungsankauf), und die Finanzierung von Handelsgeschäften
3. Finanzleasing (dazu zählt die Vermietung bzw. Verpachtung langlebiger Investitionsgüter wie Maschinen und Gebäude)
4. sämtliche Zahlungs- und Geldübertragungsdienste, (wie z.B. Kredit-, Kundenkarten- und Bankwechseldienstleistungen, Ausstellen von Traveller-Schecks, gezogene Schecks und Wechsel)
5. Bankbürgschaften, Garantien, Verbindlichkeiten
6. Börsenhandel, außerbörslicher Handel, etc., dazu gehören u.a.:
  - Geldmarktinstrumente (einschl. Wechsel und Schecks)
  - Devisenhandel
  - Derivate (z.B. Optionen, Futures,) Swaps
  - Wechselkurs- und Zinsinstrumente (z.B. Swaps, Forwards)
  - Übertragbare Wertpapiere (z.B. Aktien)
  - Andere handelbare Instrumente, Finanz- und Vermögensanlagen (z.B. Goldbarren)
7. Teilnahme an der Emission/Ausgabe von Wertpapieren einschl. Zeichnung und Platzierung, in öffentlicher oder privater Vertretung sowie die Bereitstellung von dazugehörigen Dienstleistungen
8. Geld- und Devisenhandel
9. Vermögensmanagement, wie Portfolio-, Cash- und Pensionsfondsmanagement, alle Formen kollektiven Investitionsmanagements, sowie in diesem Zusammenhang erbrachte treuhänderische, vormundschaftliche und aufbewahrende Leistungen
10. Ausgleichs- und Verrechnungsleistungen von Finanzvermögen einschließlich Wertpapiere, Derivate und andere handelbare Instrumente
11. Bereitstellung und Transfer von Finanzinformationen, Datenverarbeitung und Software von Anbietern anderer Finanzdienstleistungen
12. Beratungs-, Vermittlungs- und andere Hilfsfinanzdienstleistungen aller vorher aufgelisteter Aktivitäten.



## 1.2. Welche Aufgaben erfüllen die einzelnen Finanzdienstleistungen?

Der Bereich der Finanzdienstleistungen gehört – neben dem Telekommunikations- und Informationsbereich – zur Infrastruktur einer modernen Ökonomie. (Tele)kommunikations- und Informationssektoren und Finanzdienstleistungen bedingen und unterstützen sich gegenseitig. Ohne die Innovationen in der Informations- und Kommunikationstechnologie wären der bargeldlose Geschäftsverkehr, die Millionen von Gehalts- und Girokonten, all die Fernabsatztransaktionen, der Interbankengeschäftsverkehr, elektronischer Parketthandel, etc. nicht möglich. Dank der Telekommunikationstechnik finden all diese Operationen in Echtzeit und zu sehr geringen Transaktionskosten statt. Aufgrund ihrer immateriellen Beschaffenheit eignen sich Finanzdienstleistungen besonders gut für Transaktionen im Fernabsatz. Mit der (informations)technologischen Revolution hat daher auch das internationale Handelsvolumen von Finanzdienstleistungen (besonders bei den sogenannten „neuen“ Finanzprodukten) zugenommen, ebenso wie die Produktdiversifikation.

Finanzdienstleistungen sind nicht nur das Nervensystem volkswirtschaftlicher Aktivitäten, sondern die finanziellen Transaktionen, die durch Dienstleistungen im Finanzsektor zustande kommen, bilden überhaupt erst die Grundlage für volkswirtschaftliches Handeln.

Anhand einiger zentraler Tätigkeitsfelder der Finanzdienstleister soll hier exemplarisch die volkswirtschaftliche Funktion des Sektors verdeutlicht werden:

### Finanzintermediäre

Zu den Finanzintermediären zählen sämtliche Marktteilnehmer, die Vermittlungsdienstleistungen zwischen Geld- oder Kapitalnehmern und –gebern im weitesten Sinne anbieten. Das können einzelne Personen oder

Finanzdienstleistungsinstitute, wie z.B. Banken und Börsen, Versicherungsunternehmen und Kapitalanlagegesellschaften, Leasing- und Faktoringunternehmen sein. Im Grunde genommen fallen sämtliche Akteure darunter, die in irgendeiner Form vermittelnd auf den Kapitalmärkten agieren.

Ein Aufgabenbereich beinhaltet die Vermittlung von Finanzbedarf und Finanzanlage, d.h. Zahlungsmittel von Geldgebern werden gegen das Versprechen späterer Rückzahlung entgegengenommen (Anlageleistung) und Geldnehmern gegen das Versprechen späterer Rückzahlung zur Verfügung gestellt.

Zu ihrem Leistungsangebot gehören:

### I. Vermittlungsleistungen, darunter

- 1.) vor allem die Herbeiführung des Abschlusses zwischen Geldgeber und –nehmer; Akteure sind z.B. Finanzmakler, Kreditvermittler aber eben auch Versicherungsinstitute oder –vertreter/makler (z. B. Rückversicherungsinstitute); Beispiel für eine Vermittlungsleistung dieser Art ist die Emission und Platzierung von kurzfristigen Schuldtiteln (z.B. Euronotes)
- 2.) die Übertragung bereits bestehender Ansprüche oder Verpflichtungen vom bisherigen Geldgeber (Geldnehmer) auf einen neuen Geldgeber (Geldnehmer); Akteure sind hier Wertpapierhändler, Wertpapiermakler, z.B. Rückversicherungsmakler und -unternehmen; ein Beispiel ist die revolving<sup>3</sup> Vermittlung von Schuldscheindarlehen. Da den ursprünglichen Geldgebern (Geldnehmern) ein mehrstufiges Vermittlungssystem durch die Weitergabe von Ansprüchen und Verpflichtungen zur Verfügung gestellt wird, ist das Beziehungsgeflecht zwischen den

Vertragspartnern oft nur noch schwer überschaubar.

### II. Informationsleistungen

wie Börsendienste, Ratingagenturen (Bonitätsüberprüfung von Schuldern, z.B. Wertpapieremittenten), Evidenzzentralen (Institutionen, die Informationen über Geld- und Kreditnehmer sammeln und auf Anfrage hin an Geldgeber weiterleiten, z.B. die SCHUFA)

### III. Risikoübernahme- bzw.

#### Risikoübertragungsleistungen

und damit auch Haftungsleistungen, wie alle Arten von Kreditversicherungen, Bürgschaften (z.B. Kreditbürgschaften, Leasingbürgschaften) und Faktoring.

Die Dienste der Finanzintermediäre werden als chancensteigernd für Anleger betrachtet. Auch wird von der Existenz der Marktintermediäre auf den Entwicklungsstand des Marktes geschlossen: je mehr Intermediäre desto entwickelter die Märkte.

Finanzintermediäre sind rechtliche eigenständige Personen und erhalten keine Gehälter sondern sogenannte Vermittlungs- Inkasso- und/oder Abschlussprovisionen (Courtage).

### Weitere Finanzdienstleistungen

#### I. Faktoring

Faktoring bedeutet nichts anderes als der kontinuierliche Kauf kurzfristiger Forderungen. Der Faktor übernimmt mit der Forderungsübernahme auch das Ausfallrisiko und das Haftungsrisiko (Delkredererisiko). Vor Übernahme des Delkredererisikos erfolgt eine Bonitäts- und Seriositätsprüfung des Forderungsverkäufers (Anschlusskunde), das bedeutet, die Höhe der Forderung muss einwandfrei, die Forderungen selbst müssen frei von Ansprüchen Dritter sein. Ein Beispiel sind Inkasso-Unternehmen. Sie sorgen dafür, dass ausstehende Forderungen (meist nach mehrfacher Mahnung nicht bezahlter

<sup>3</sup> Revolvierend bedeutet Verlängerung bzw. Erneuerung von Krediten.



Rechnungen und Gebühren) so schnell wie möglich wieder an ihre Auftraggeber zurückgeführt werden. Sie übernehmen also nicht das Ausfall- bzw. Haftungsrisiko. Daher wird diese Form der Forderungsübernahme auch als unechtes Factoring bezeichnet. Als Entgelt erhalten Sie dafür einen prozentualen Anteil des eingeforderten Betrages, der wiederum auf den Schuldner übergewälzt wird.

## II. Rückversicherungen, Folgerückversicherungen, Rückübertragungen

Rückversicherungsbörsen (typisch für Großbritannien) bzw. Rückversicherungsmakler (typisch für Deutschland) zählen zu den Finanzintermediären im weiteren Sinne. Versicherungen können sich wiederum bei anderen Versicherungen rückversichern. Diese Rückversicherer übernehmen dann die Verpflichtungen, die dem Versicherungsunternehmen aus ihren eigentlichen Versicherungsleistungen (Erst- oder Direktversicherung) entstanden sind - nämlich das auf die Zukunft ausgerichtete Schutzversprechen gegenüber dem Versicherungsnehmer.

Gegenstand der Rückversicherung ist sowohl das Risiko aus der Direktversicherung (Zession) sowie aus der Rückversicherung (Retrozession). Fast alle Erstversicherer geben auf diesem Wege einen Teil der übernommenen Risiken weiter. Darüber hinaus decken Rückversicherer Risiken über die Weiterrückversicherungen bei anderen Versicherern ab. Dadurch wird eine Vielzahl von Versicherungsunternehmen an den Risiken beteiligt. Die Rückversicherungsbörse ist der Ort, an dem mit Versicherungen gehandelt wird. Rückversicherer gelten als besonders abhängig von der Bewertung der Ratingagenturen<sup>4</sup>, da die Erstversicherer aufgrund von deren Einstufung die Bonität der Rückversicherer bewerten.

## III. Maklerdienstleistungen (brokerage)

Die hauptsächliche Tätigkeit des Brokers (Makler) besteht in der Abwicklung des Wertpapier-, Geld- und Devisenhandels. Bei der Geschäftsvermittlung wirkt er entweder im Namen Dritter oder als Kommissionär (Zwischenhändler) in eigenem Namen auf fremde Rechnung. Die Entwicklung geht allerdings zunehmend weg vom klassischen Broker, der keine eigenen Handelspositionen ausführt - hin zum sogenannten Broker-Dealer, der eigene Risikopositionen hält. Für seine Dienste erhält der Broker eine Courtage.

## IV. Portfoliomanagement

Unter einem Wertpapierportfolio (Wertpapierbündel) versteht man die Mischung verschiedener Anlageformen (Aktien, Wertpapiere, Bundesanleihen, Wechsel, etc.). Der Mix dient dem Zweck der Risikostreuung. Portfoliomanagement bedeutet die optimale Planung und Auswahl von Wertpapier(anlagen) im Sinne einer fortlaufenden Optimierung bei Unternehmen, Investmentgesellschaften und Banken. Mit Hilfe mathematischer Statistik wird versucht, neben Renditen auch die Risiken der einzelnen Anlage zu berücksichtigen. Die Hauptfunktion des Portfoliomanagements ist die Risikostreuung (Risikodiversifikation) im Interesse langfristiger Renditesicherung.

Bei Portfolioinvestitionen handelt es sich im Gegensatz zu Direktinvestitionen um kurzfristige Kapitalanlagen, die hauptsächlich spekulativen Interessen dienen. Gewinne werden durch die permanente Ausnutzung von Kurs- und Zinsdifferenzen erzielt. Sie umfassen alle grenzüberschreitenden Käufe handelbarer Geld- und Rentenmarktpapiere, sowie jene Aktienkäufe, durch die der auswärtige Investor keinen wesentlichen Einfluß auf die Geschäftspolitik des emittierenden Unternehmens gewinnt (d.h. sie müssen

unter 10% des Gesellschaftskapitals liegen). Portfolioinvestitionen sind seit der Asienkrise auch in der Finanz-Community als sog. „hot money“ in Verruf geraten, weil sie die Krise mit ausgelöst haben. Nach 1998 ist ihr Anteil denn auch dramatisch zurückgegangen - von 22% 1994 auf ca. 2% 1998.

## V. Investmentbanking

Zum Kundenkreis der Investmentbanken oder -gesellschaften (auch Kapitalanlagegesellschaften genannt) gehören Großunternehmen, Regierungen und besonders vermögende Kapitalbesitzer. Im Gegensatz zu den Geschäftsbanken, die traditionell Einlagen- und Kreditgeschäfte betreiben, bewegen sich Investmentbanken hauptsächlich auf den Wertpapiermärkten, d.h. sie vergeben keine Kredite, sondern ihr Aufgabenbereich besteht hauptsächlich aus Beratungsleistungen bzgl. der Emission von Wertpapieren und Vermögensanlagen, sowie dem Handel mit Wertpapieren in eigenem Namen oder auf fremde Rechnung (Investmentbanken könnten also auch als Finanzintermediäre bezeichnet werden). Sie unterstützen Regierungen und Unternehmen bei der Finanzierung über den Kapitalmarkt oder der Neuemission von Aktien und Anleihen. Diese Betreuungsleistung reicht von der Beratung zur Festsetzung des Ausgabekurses für neue Aktien über die Zusammenstellung eines Bankenkonsortiums, der Platzierung der Wertpapiere auf den Märkten bis hin zur Abnahme des Platzierungsrisikos durch die Verpflichtung, nicht abgesetzte Papiere zu kaufen. Insgesamt sind sie für die möglichst rentable Anlage und Verwertung von öffentlichen und privaten Finanzen zuständig. Ihr Geschäftsbereich reicht somit in die Vermögensverwaltung (Überschneidung von Vermögens- und Portfoliomanagement) mit hinein. Weiterhin zählen zu den Dienstleistungen der Investmentbanken Marktforschung, Beratung und

<sup>4</sup> Ratingagenturen sind für die bonitätsmäßige Einstufung von Ländern, Finanzinstituten, Geld- und Kapitalmarktpapieren in bestimmte Klassifikationssysteme zuständig. Führende Ratingagenturen sind Standard & Poor (New York), Moody's Investors Service (New York), International Banking Credit Analysis Ltd. (London).



Risikomanagement (Fondsmanagement). Investmentbanken übernehmen aber auch für transnationale Unternehmen Währungsabsicherungsgeschäfte, einschließlich des Handels mit Derivaten. Wie an dieser Darstellung sichtbar wird, überschneiden sich zunehmend die Geschäftsfelder der Hauptakteure - Finanzintermediäre, Broker, Makler, Investmentbanker, Fonds- und Portfoliomanager (auch als institutionelle Anleger, Investoren bezeichnet). Da die Grenzen der Tätigkeitsbereiche verschwimmen bzw. nicht mehr klar zu trennen sind, ist es für Nichtbeteiligte viel schwieriger geworden die Strukturen und Machtverhältnisse zu durchschauen und somit Verantwortlichkeiten festzustellen. Auch Aufsichtsbehörden haben mit diesem Problem zu kämpfen.

### 1.3. Grundlegende Trends im Finanzdienstleistungssektor

Der Finanzdienstleistungssektor hat in den letzten zwei Jahrzehnten große Veränderungen erlebt. Ein entscheidender Auslöser für seine äußerst dynamisches Wachstum war 1973 das Ende der Nachkriegsordnung des internationalen Finanzsystems mit seinem an den Dollar gebunden Fixkurs, das 1944 in Bretton Woods etabliert worden war. Mit der Freigabe der Wechselkurse zwischen den großen Währungen setzte eine Welle der Liberalisierung und Deregulierung im Finanzsektor ein, die zur Entstehung der globalen Finanzmärkte führte, wie wir sie heute kennen. Unter den neuen Bedingungen nahm die Finanzdienstleistungsindustrie einen enormen Aufschwung und wurde selbst zu einer treibenden Kraft hinter der Dynamik der Finanzmärkte. Dieser Prozess war von einigen grundlegenden Entwicklungstrends gekennzeichnet, zu denen zum einen ein hohes Maß an Konzentration, zum anderen zahlreiche neuartige Produkte und Institutionen gehörten.

#### 1.3.1. Expansion, Fusion, Konzentration, und „innovative“ Produkte

Expansions- und Internationalisierungsbestrebungen von Banken und anderen Finanzdienstleistern sind schon seit den 60er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts zu beobachten; damals schuf man u.a. die Euromärkte, um nationalstaatliche Regulierung zu umgehen. Während sich in Deutschland die Banken in den 50er Jahren noch vorwiegend dem Wiederaufbau widmeten, folgten sie ihren Kunden - den multinationalen Konzernen - bereits in den 60er Jahren ins Ausland. Damals zeichnete sich schon bei grenzüberschreitend tätigen Unternehmen internationale Unternehmenszusammenschlüsse ab. In den 70er Jahren gab es mit dem rapiden Ausbau des internationalen Finanzgeschäfts für international ausgerichtete Unternehmen neue Betätigungsfelder. Es entstanden, da jetzt der Devisenhandel dazukam, die „neuen“ Finanzzentren in London, New York, Tokio, Hongkong, Frankfurt/M. etc. Außerdem wurde der internationale Kredithandel zu einem wichtigen und rasch wachsenden Geschäftsbereich.

Aber auch Geschäftsbanken widmen sich nicht mehr nur ihren ursprünglichen Aufgaben, sondern versuchen, durch Diversifizierung des Dienstleistungs- und Finanzproduktsangebots, Fusionen und Übernahmen zunehmend auch andere lukrativere Geschäftsfelder zu erobern. Der Trend geht zum Allfinanzangebot. Bis zu 75% des Umsatzes der Großbanken (zum großen Teil sind das inzwischen Allfinanzkonzerne) werden mit der Handelstätigkeit im Investmentbanking-Sektor erzielt.

Ein weiterer Trend, der Anfang der 80er Jahre im Zuge der Deregulierung der nationalen Geld- und Kapitalmärkte einsetzte, ist die Verbriefung der Wertpapiere bzw. wertpapiermäßige Unterlegung von Kredit- und Einlagepositionen in der Regel in Form kurzfristiger Schuldtitel

(Securitization, Asset Backed Securitization = Verbriefung der Banken-Aktiva und Verkauf der Forderungen an Investoren).<sup>5</sup>

Der enorme Bedeutungszuwachs des Investmentsektors bzw. des Investmentbankings begann etwa zeitgleich mit dem Wachstum der Finanzmärkte. Einerseits haben sich gewöhnliche Geschäftsbanken zunehmend diesem profitablen Geschäftszweig gewidmet. Auf dem Hintergrund der massiven Zunahme der Verschuldung öffentlicher Haushalte sowie der seit ca. zwei Jahrzehnten in Wellen ablaufenden Privatisierungen ist die Bedeutung von Finanzdienstleistungen noch einmal zusätzlich gestiegen (Huffschild, 2002). Die Finanzdienstleistungsindustrie gehört daher zu den großen Gewinnern der Globalisierung.

Dennoch galten die Finanzmärkte der EU-Mitgliedstaaten bis weit in die 80er Jahre noch als hoch reguliert. Selbst heute sind zahlreiche Finanzdienstleister, wie die deutschen Sparkassen, noch in öffentlichem Besitz, trotz voranschreitender Privatisierung in den europäischen Nachbarländern. Wichtige Schritte in Richtung unregulierter Kapitalmärkte in den 90ern waren dann:

- die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes 1992, der die Grundlage für die Liberalisierungen von Finanzdienstleistungen im Euroraum ist und darauf folgend
- der Abbau so gut wie sämtlicher Kapitalverkehrsbarrieren in der EU,
- die Harmonisierung des Bankenrechts und
- die Einführung des „Europa Passes“, der das Niederlassungsrecht für Finanzdienstleistungstöchter und Filialen innerhalb der EU regelte.

Vor diesem Hintergrund kommt es dann nicht zufällig zu einer weiteren Konzentrationswelle durch Fusionen oder Übernahmen, sowie eine weiteren Zunahme des Angebots an börslichen

<sup>5</sup> Securitization ermöglicht Kreditinstituten z. B. die Hereinnahme von umfangreichen Krediten in das eigene Portfolio zu umgehen oder bereits vergebene Kredite zu verflüssigen. Das bedeutet u.a. dass Kreditinstitute ihre Bilanzen entlasten und dadurch besser den heimischen Eigenkapitalanforderungen nachkommen können.



und außerbörslichen Finanzprodukten. Beispielsweise lag die Höhe der Umsätze des täglichen Handels mit börslichen Zinsderivaten (siehe Schaubild 1) 2001 bei über 2 Billionen US-Dollar. Diese Summe entspricht dem zweifachen Umsatz, der Mitte der 90er mit dem börslichen Zinsderivatehandel erzielt wurde.

Der außerbörsliche Derivatehandel (als „Over the Counter“ = OTC bezeichnet) ist im gleichen Zeitraum um mehr als das Dreifache – auf 800 Milliarden US-Dollar – angestiegen (Bundesbank, Monatsbericht, Januar 2003). Der steigende Derivatehandel ist ein Produkt unregulierter Finanzmärkte. Wenn Derivate als Spekulationsinstrumente benutzt werden – und dies ist zu 90% der Fall – hat er destabilisierende Auswirkungen und kann Auslöser von Währungs- und Finanzkrisen sein.

Da den internationalen Finanzmärkten eine beträchtliche Steuerungs- und Lenkungsfunction hinsichtlich sämtlicher anderer makroökonomischer Bereiche zukommt, werden ihre Schwächen und systemischen Risiken als besonders stabilitätsgefährdend betrachtet. So wurde z.B. von der Bank

für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)<sup>6</sup> festgestellt, dass bei zunehmendem Konzentrationsgrad der Banken das systemische Risiko wächst, sowie eine Verzerrung der Marktpreise und letztendlich Fehlallokationen von Kapital entstehen.

Ein anderes Beispiel für die Konzentrationsprozesse (Merger & Acquisitions – M&A), ist der weltweite außerbörsliche Derivate- und Devisenhandel, der zu fast 50% an weltweit nur zwei Finanzplätzen – London und New York – getätigt wird. Fast 90% des nominalen Umlaufs von Devisenderivaten, werden von 3 US-Banken gehalten – ähnlich sieht die Konzentration auf dem Markt für Zins- und Kreditderivate (86% und 94%) aus. Rund drei Viertel der weltweiten Devisengeschäfte werden von lediglich 30 Händlern getätigt (BIZ, 2002: S. 131).

Sieht man sich den Anteil an, den wenigen Banken und Fonds (z.B. Pensionsfonds) am gesamten weltweiten Kapitalvermögen halten, wird die Vermachtung der Märkte bzw. der Oligopolisierungstrend noch deutlicher. Umgekehrt allerdings könnte

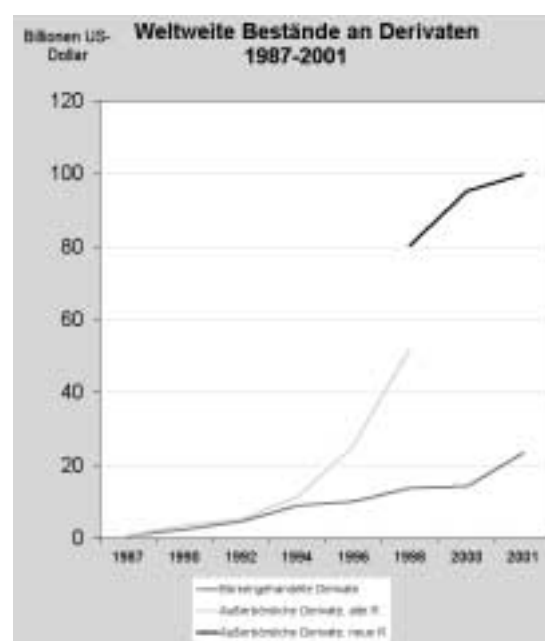
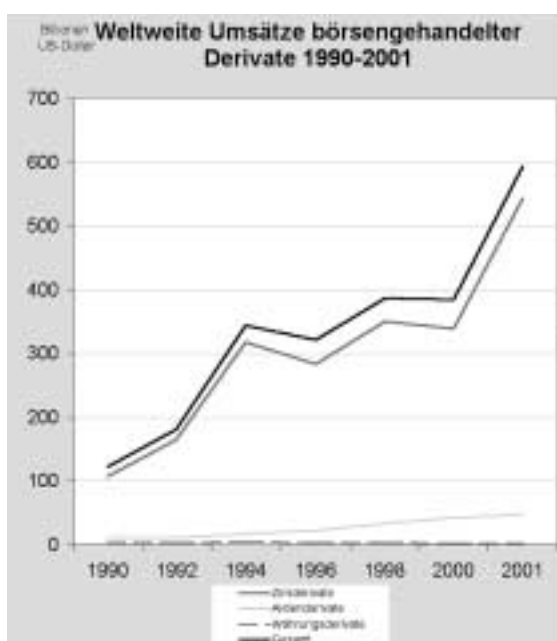
dies genutzt werden, um die Durchgriffsfähigkeit von Aufsichtsbehörden und Regulierungsinstanzen effizienter zu machen, da die Anzahl der Akteure sehr überschaubar ist.<sup>7</sup>

Ein weiterer Trend ist der starke Ausbau des Wealth- und Asset-Managements (Vermögensverwaltung) in den Banken. Es verweist auf die starke Zunahme großer Vermögen, zum einen als Ausdruck zunehmender sozialer Polarisierung, die in den letzten zwei Jahrzehnten weltweit zu beobachten ist (World Bank, 2000) zum anderen durch die sog. Erbengeneration.<sup>8</sup>

Diese Rahmenbedingungen haben die ohnehin schon einflussreiche Rolle der Bank- und Versicherungsdienstleister zusätzlich gestärkt. Den Finanzdienstleistern bzw. Banken und vor allem Investmentbanken (Citigroup, Deutsche Bank, Credit Suisse First Boston, Goldman Sachs, Morgan Stanley, JP Morgan, Merrill Lynch), kommt damit zugleich eine führende Rolle im Prozess der ökonomischen Globalisierung zu.

Schaubild 1:

### Umsätze und Bestände von Derivaten



<sup>6</sup> Die BIZ ist der Zusammenschluss der Zentralbanken der OECD-Länder. Ihr Sitz ist in Basel.

<sup>7</sup> In letzter Zeit sind die M&A-Aktivitäten von Investmentbanken infolge des Platzens der Börsenblase und der lahrenden Weltkonjunktur deutlich weniger geworden. Dagegen ist der Handel

mit- und der Verkauf von Anleihen besonders profitabel. Die drei größten Investmentbanken (Lehman Brothers, Morgan Stanley, Bear Stearns) der USA verzeichnen in dieser Branche Rekordgewinne.

<sup>8</sup> Laut WZB-Bank-Studie zeichnet sich neben der relativ stabilen Zunahme des gesamten Geld- und

Wertpapiervermögens ein überproportionales Wachstum des sehr vermögenden Segments ab. Ungefähr 350.000 Personen (< 0,5% der Gesamtbevölkerung) in Deutschland besitzen ca. 55% (2 Billionen Euro) des gesamten Geldvermögens in Deutschland.



## BOX 2

**WAS SIND DERIVATE?**

Der Derivate-Markt, der vor 25 Jahren nur eine marginale Bedeutung hatte, entwickelte sich in den 90er Jahren zu dem am schnellsten wachsenden Segment der Finanzmärkte.

Derivate sind eine erweiterte Form von Termingeschäften. Wesentliches Merkmal der Derivate (derivare, lat.: ableiten) ist, dass ihre Bewertung auf einem Basiswert (Underlying) – wie Aktien, Anleihen, Devisen, Zinssätze oder auch andere Derivate, etc. – beruht. Grundformen sind Futures, Optionen und Forwards. Termingeschäfte lassen sich je nach Vertragsinhalt in bedingte (Optionen) und unbedingte (Futures und Forwards), sowie in Bank- (nicht standardisierte OTC-Produkte) und Börsenprodukte (standardisiert) unterteilen.

Die Klassifizierung in bedingte und unbedingte Termingeschäfte hängt mit der Vertragserfüllung zusammen. Bei unbedingten Termingeschäften ist die Vertragserfüllung an keine Bedingung geknüpft – sie ist unbedingt. Bei Optionen hingegen, den bedingten Termingeschäften, ist nur bedingte Erfüllung, nämlich wenn das Wahlrecht ausgeübt wird, gewährleistet.

Ein weiterer Unterschied besteht zwischen der Standardisierung und Nicht-Standardisierung der Produkte. Die standardisierten sind mit einheitlichen Merkmalen ausgestattet und an der Börse handelbar; die anderen sind individuelle Produkte, die „over the counter“ gehandelt werden. Der Handel mit den OTC-Produkten ist bedeutend umfangreicher, als der Börsenhandel. OTC-Derivate werden im wesentlichen ohne Aufsicht gehandelt. Mittlerweile werden allerdings auch OTC-Produkte von großen Finanzinstituten in standardisierter Form angeboten.

**Optionen:** Beim Optionsgeschäft erwirbt eine Partei durch Zahlung einer (Options-)Prämie das Wahlrecht innerhalb einer bestimmten Frist oder zu einem bestimmten Zeitpunkt das vereinbarte Produkt (z.B. eine Aktie) zu einem vorher festgelegtem Preis (Kurs) abzunehmen bzw. zu liefern. Die Gegenpartei hat die Verpflichtung, den Basiswert (Produkt) zu liefern bzw. abzunehmen.

**Futures:** Der Käufer eines Future-Kontrakts verpflichtet sich, an einem zukünftigen Termin, den Basiswert (z.B. Öl) zum vorher festgelegten Preis (Kurs) abzunehmen. Analog dazu verpflichtet sich der Verkäufer, das Produkt zu den abgemachten Vertragsbedingungen zu liefern.

Nach Angabe der BIZ bezieht sich heutzutage nur noch ein sehr geringer Teil des Derivategeschäfts (gerade mal 0,7%) auf echte (stoffliche) Derivate wie Rohstoffe und Waren.

Zu den künstlichen (synthetischen) Produkten zählen z. B. Indices, Zinssätze, Differenzen zwischen kurz- und langfristigen Renditen oder Kursen. Zu den übertragbaren gehören Währungen, Anleihen, Aktien und alle möglichen Arten kurzfristiger Wertpapiere, Ansprüche auf Zinszahlungen

Die zentrale ökonomische Funktion derivativer Instrumente besteht in einer isolierten Bewertung, Bündelung und Weitergabe von Preisrisiken. Das grundlegende Prinzip ist der Versicherungsgedanke. Der Risikotransfer lässt sich grundsätzlich auch mit traditionellen Finanzinstrumenten, wie etwa klassischen Devisentermingeschäften erreichen. Die Verwendung von Derivaten ermöglicht im Unterschied zu „normalen“ Risikotransfergeschäften und –techniken eine Steuerung der individuellen Risikoposition mit geringem Mitteleinsatz, weil ein Erwerb, Verkauf oder Austausch der zugrundeliegenden Aktiva (Vermögen) nicht nötig ist. Sie sind lediglich rechnerische Bezugsgröße. Diese kostengünstige Möglichkeit ist ein Anreiz zum spekulativen Gebrauch von Derivaten.



### 1.3.2. Institutionelle Anleger

Institutionelle Investoren (oder Finanzintermediäre, wie Versicherungen, Pensionsfonds, Investmentfonds, Kapitalanlagegesellschaften) sind eine neue, strategisch wichtige Akteursgruppe auf den Finanzmärkten. Gerade durch sie wird das Problem der Konzentration großer Kapitalvermögen in wenigen Händen sehr deutlich. Ihre Entscheidungen über Kapitalzuflüsse und Abflüsse haben weitreichende volkswirtschaftliche Wirkungen. Sie werden

daher zunehmend von staatlichen und privaten Kapitalnehmern umworben und in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess mit einbezogen.

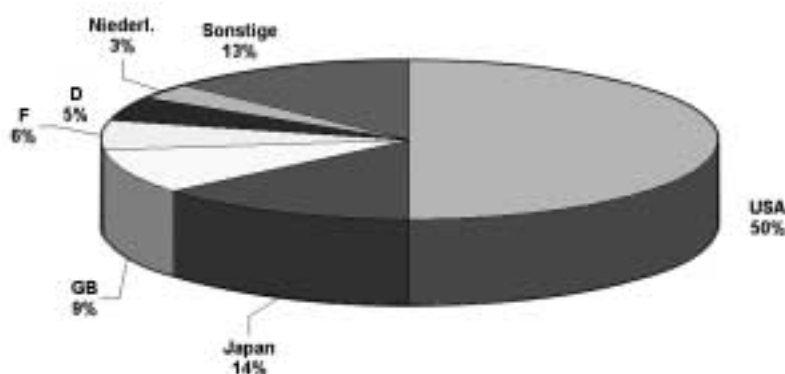
Institutionelle Anleger sammeln zwar wie Banken Sparbeträge (Einlagen). Diese werden allerdings nicht in Form von Krediten an Unternehmen und Regierungen weitergereicht und tragen somit zur Wertschöpfung bei, sondern werden in Anleihen und Aktien angelegt bzw. zu einer Mischung (Portfolio) aus

Vermögenswerten zusammen gestellt (Portfolioinvestitionen).

Die Bedeutung der Institutionellen Anleger für Volkswirtschaften wird noch klarer, wenn man die von ihnen verwalteten Vermögenswerte ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt setzt. In Deutschland sind dies 38% des BIP. In den USA machen die institutionell angelegten Vermögenswerte teilweise mehr als das anderthalbfache des BIP aus (Lütz, 2002: 160).

Schaubild 2:

**Verteilung institutioneller Anleger auf Herkunftsländer 1998** (nach Lütz, 2002)



### 1.3.3. Private Pensionsfonds – unsichere Renten

Aufgrund der demographischen Entwicklung in den Industrieländern ist eine breite Diskussion über die Zukunft der öffentlichen, auf dem Generationenvertrag basierenden und umlagefinanzierten Rentensysteme aufgebrochen. Die Anbieter einer privaten Altersvorsorge haben in dieser Diskussion massive Eigeninteressen. Für sie ist es außerordentlich attraktiv, die riesigen Summen, die von den öffentlichen Rentenkassen bewegt werden, zumindest teilweise einer privaten Verwertung zuzuführen. Ein Beispiel hierfür ist die Allianz-Group, die infolge der Teil-

privatisierung des deutschen Rentensystems in der sog. Riesterreform bereits einen Marktanteil von über 20% bei den Riesterprodukten erreicht hat (Schulte-Noelle, Henning, 2001).

Die optimistischen Vorstellungen, dass kommerzielle Rentenfonds eine Lösung der demographischen Probleme bringen, haben inzwischen jedoch einen deutlichen Dämpfer bekommen. Das Platzen der spekulativen Blase 2001 nach fast einem Jahrzehnt scheinbar unumkehrbarem Höhenflug der Börsenkurse hat auch die Befürworter privater Altersvorsorge auf den Boden der Realität zurückgeholt. In den USA haben Tausende von Rentnern ihre

Renten verloren. Millionen Privatversicherte in aller Welt müssen jetzt erleben, dass die Ausschüttungen deutlich zurück gehen. Die so solide erscheinenden Rentenversicherer haben sich verspekuliert und müssen jetzt mit den drastischen Kursverlusten fertig werden. Auch die deutschen Versicherer sind inzwischen von den Auswirkungen des Crashes erfasst. Bei der Mannheimer Versicherung ist die Sparte der Kapitallebensversicherungen, die häufig zur Altersvorsorge eingesetzt werden, bereits bankrott. Lediglich dank eines von der Branche kürzlich gegründeten Auffangfonds („Protector“) können den Versicherten wenigstens die gesetz-



lichen Mindestleistungen garantiert werden. Allerdings ist die Krise noch nicht vorbei. Die Ratingagentur Fitch schätzt, dass sich 45 - 50 Mrd. Euro stille Lasten bei den deutschen Versicherern aufürmen (Frankfurter Rundschau, 27. 6. 2003).

Dabei lagen entsprechende Erfahrungen bereits früher vor. Beispielsweise wurde in den USA und in den Niederlanden bereits in den 70er und 80er Jahren die Erfahrung gemacht, dass kapitalmarktgedeckte Renten keineswegs höher und sicherer sind als die umlagenfinanzierten. Neben dem einerseits hohen Kapitalmarktrisiko besteht für die Masse der lohnabhängigen Versicherten ein systemimmanentes Problem: einerseits sind hohe Löhne notwendig, um sich überhaupt ausreichend privat abzusichern, andererseits dürfen die Löhne aber nicht zu stark steigen, da sonst die Renditen der privaten Fonds sinken (das entspricht der betriebswirtschaftlichen Logik: Unkosten (Löhne) runter, Aktienkurse rauf).

Darüber hinaus tragen auch unabhängig von krisenhaften Entwicklungen die riesigen Finanzmassen, die von den Pensionsfonds zu „normalen“ Zeiten bewegt werden, dazu bei, die Volatilität auf den Finanzmärkten zu erhöhen. Insbesondere Entwicklungsländer werden hierdurch benachteiligt, da sie zur Stabilisierung ihrer Außenhandelserlöse und ihres Schuldendienstes häufig gezwungen sind, ihre Währungsreserven einzusetzen, wodurch ein permanenter Umverteilungseffekt von den Schwachwährungen in die Starkwährungen entsteht (Beck et al., 2003). Mit der Privatisierung der Altersvorsorge wird nicht nur das volkswirtschaftliche Gewicht der Finanzdienstleistungsindustrie weiter gestärkt, sondern auch deren Einfluss auf gesellschaftspolitische Grundverhältnisse, in diesem Fall

die soziale Lage der Rentner und Rentnerinnen erhöht. Wie die Erfahrungen mit privaten Rentensystemen in den USA und Großbritannien zeigen, werden die Renten unsicherer, die Polarisierung zwischen wohlhabenden Senioren und armen Rentnern nimmt zu, die Altersarmut steigt.

#### 1.4. Quantitative Dimensionen der Dienstleistungswirtschaft

Laut European Service Forum machen die Umsätze, die sich aus der Dienstleistungsbilanz ergeben, in den meisten hoch entwickelten OECD-Ländern ca. 60-70% des gesamten BIP aus. Der Sektor stellt inzwischen mehr als 60% der Arbeitsplätze zur Verfügung, (ca. 110 Millionen), d.h. fast 2 von 3 Beschäftigten arbeiten im Dienstleistungssektor.

Finanzdienstleistungen machen demgegenüber nur etwas mehr als 5% des BIP im Schnitt der OECD-Staaten aus. In der Schweiz, die neben Luxemburg den Ruf als der Bankenstaat Europas genießt, beträgt der Anteil der Finanzdienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt ca. 15% (Panitchpakdi, 2002).\*

#### Einige Länder im Vergleich

**Irland** fällt aus dem EU-Durchschnitt heraus. Der Export von Finanzdienstleistungen (ohne Versicherungsdienstleistungen) lag im Jahr 2001 bei 13% (2,62 Mrd. US-Dollar), der Import bei 5% (1,62 Mrd. US-Dollar). Luxemburg, die Schweiz und Großbritannien fallen ebenfalls aus dem Rahmen. Bei der Schweiz, betrug der Finanzdienstleistungsexport bereits 1990 17% (ohne Versicherungsdienstleistungen, wo der Anteil bei 5% liegt) des gesamten Dienstleistungshandels. Im Jahr 2000 hatte sich der prozentuale Anteil der Finanzdienstleistungen am gesamten Dienst-

leistungsexport auf 32% fast verdoppelt. Der Handel mit Finanzdienstleistungen bringt der Schweiz inzwischen Handelsüberschüsse in Höhe von fast 8 Mrd. US-Dollar. Die Überschüsse bei den Versicherungsdienstleistungen, die in den Statistiken gesondert aufgelistet sind, betrugen immerhin 1,2 Mrd. US-Dollar. Der gesamte Dienstleistungsexport hatte sich in der gleichen Zeit etwa um 50% - von 18,8 Mrd. auf 27, 5 Mrd. US-Dollar erhöht.

In **Luxemburg** ist der Handel – Export und Import - mit Finanzdienstleistungen (ohne Versicherungsdienstleistungen) sehr stark ausgeprägt. Der Anteil des Finanzdienstleistungsexports beträgt über 60% des gesamten Dienstleistungsexports. Der Importanteil liegt etwa 10% darunter - bei ca. 50% - in absoluten Zahlen sind das ca. 12,1 Mrd. US-Dollar Exporte und 7,3 Mrd. US-Dollar Importe.

Bei **Großbritannien** wird der EU-Durchschnitt mit 17% (2001) ebenfalls weit überschritten. Dies reflektiert die Tatsache, dass London das weltweit größte internationale Finanzzentrum ist. Im Fall der **Bundesrepublik** hat sich der Finanzdienstleistungsexport von 1% 1990 innerhalb von zehn Jahren auf 5% in 2000 erhöht, ein Zuwachs von 500%. Die Importe fallen mit 1% demgegenüber nicht besonders ins Gewicht. Bei den Versicherungsdienstleistungen liegt der Exportanteil der Versicherungsleistungen bei 2%, das sind in absoluten Zahlen 1,6 Mrd. Dollar. Deutschland übertrifft damit Irland zwar wertmäßig, dort beträgt der Anteil der Versicherungsleistungen an den Gesamtexporte jedoch inzwischen 7%. Auch bei den **USA** macht der Finanzdienstleistungsexport nur 6% aus. In Japan liegt er bei 4% (2,7 Mrd. US-Dollar).

Auf den ersten Blick sehen die Anteile des Finanzdienstleistungshandels relativ

\* Es gibt unterschiedliche Praktiken bei der statistischen Erfassung von Versicherungsdienstleistungen, die z.B. in Zahlungsbilanzstatistiken getrennt von FDL aufgeführt werden. In diesem Papier werden sie durchgängig unter FDL erfasst.



bescheiden aus. Aber abgesehen von der qualitativen Bedeutung der FDL sind die Wachstumsraten enorm, wie die 500%ige Steigerung der deutschen Exporte zeigt. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die bereits stattgefundenen Liberalisierungen dazu geführt hat, dass die Unternehmen weltweit über Tochterfirmen, Unternehmensbeteiligungen, Übernahmen, Zusammenschlüsse, etc. expandierten. Die Umsätze der Töchter tauchen in den Außenhandelsstatistiken nicht mehr auf. Dies erklärt z.B. warum Deutschland mit einer der weltgrößten Banken (Deutsche Bank) und Europas größtem Versicherungskonglomerat Allianz keinen besonderen Abdruck in den Handelsbilanzen hinterlässt. Größtenteils werden die maßgeblichen Finanzgeschäfte mit Hilfe der ausländischen Niederlassungen und nicht mehr im Heimatland abgewickelt.<sup>9</sup>

Zählt man die Finanztransaktionen, die im Zusammenhang mit Direktinvestitionen stehen, zu den Finanzdienstleistungen, und zwar nicht nur die unmittelbar mit der Gründung von Auslandsniederlassungen und Töchtern verbundenen Investitionen der Banken und Versicherungen (Modus 3 des GATS; s. Box 1), sondern sämtlicher Unternehmen, bekommt man wesentlich eindrucksvollere Zahlen. Der Anteil ausländischer Direktinvestitionen ist – abgesehen von den internationalen Kapitalströmen Mitte bis Ende der 90er Jahre – im Vergleich zum Güterhandel oder der Produktion am stärksten gestiegen. So sind zwischen den 80er und 90er Jahren die Auslandsinvestitionen um fast 28% jährlich gestiegen.<sup>10</sup> Ende der 80er betrug der Dienstleistungshandel 20% (heute 30%) vom Welthandel, die Hälfte davon machte der Anteil der Direktinvestitionen aus. Der größte Teil davon fiel auf die Finanzdienstleistungen, was sowohl die ausgehenden als auch die eingehenden

Direktinvestitionen betrifft. Die Direktinvestitionen der Industrieländer im Finanzdienstleistungsbereich stiegen von 1980 bis 1990 von 63 Mrd. US Dollar auf 356 Mrd. US Dollar; das entspricht etwa einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 18%. Umgekehrt betrug die Steigerungsrate über 20% – d.h. die Investitionen in Industrieländer sind im gleichen Zeitraum von 28 Mrd. US-Dollar auf 187 Mrd. US-Dollar gestiegen. (UNCTAD, 2003).

### 1.5. Die Big Player der Finanzdienstleistungsindustrie

Die Finanzdienstleistungsindustrie wird wie kaum eine zweite von großen Unternehmen geprägt. Der weltweit größte Finanzdienstleister ist die amerikanische Finanzholdinggesellschaft Citigroup – früher Citicorp – seit der Fusion mit Traveller Group Inc. (Finanzdienstleister für Reiseversicherungen). Zu der Gruppe gehören bspw. die Citibank sowie diverse weitere Banken und Versicherungsinstitute, u.a. eine der größten Investmentbanken, Salomon Smith Barney (SSB) und VISA. Die hauptsächlichsten Fusionen und Übernahmen fanden in den 90er Jahren statt. Die zur Citigroup gehörenden Unternehmen und Töchter sind weltweit – in über 100 Ländern zu finden, natürlich auch in den Schwellenländern, hauptsächlich im ostasiatischen Raum. Im generellen weltweiten Unternehmensranking nimmt die Citigroup inzwischen den Platz 5 (nach dem Kriterium Marktkapitalisierung) ein – und wird nur noch übertroffen von Unternehmen wie Microsoft, General Electric, Exxon Mobil und Wal Mart Stores. Die meisten und größten Investmentbanken sind trotz internationaler Fusionen in den USA ansässig, bzw. betreiben ihr Geschäft von dort.

Im europäischen Ranking findet man nach den Mineralöl-Konzernen Totalfina und BP, den Automobilherstellern Daimler Chrysler und Volkswagen die Allianz unter den ersten 7 Plätzen.

Im allgemeinen europäischen Ranking der 500 größten Unternehmen liegt die Allianz auf Platz 5 und ist damit Europas größter Finanzdienstleister, und zwar inzwischen nicht nur bei den Versicherungsdienstleistungen, dem traditionellen Geschäft der Allianz, sondern auch beim Vermögensmanagement und sonstigen Finanzdienstleistungen. Zur Allianz Group zählen weltweit über 700 Unternehmen, Beteiligungen und Tochterfirmen auf allen Kontinenten. Die rund 400 Fonds (Geldmarkt-, Renten-, Aktienfonds), die allein von ADAM (Allianz Dresdner Asset Management) verwaltet werden, sprechen für sich. Mit rund einer Billionen Euro (Assets under Management) bezeichnet sich die Allianz selbst als einen der größten Investoren weltweit. Der zweitgrößte europäische Versicherer, Axa, ebenfalls ein Allfinanzunternehmen, hat zukünftig vor, die Zahl seiner Bankkunden zu verdoppeln, neue Vertriebswege für traditionelle Produkte zu schaffen, sowie die Produktpalette um Hausbau-, Konsumentenkredite und Sparkonten zu erweitern (Financial Times Deutschland, 18. 6. 2003).

In den Niederlanden besteht – im europäischen Ländervergleich – eine relativ hohe Kapitalkonzentration. Ca. 80% der gesamten Bankenaktiva befinden sich in den Händen von nur fünf Bankdienstleistern. Dies wirkt sich, wie die folgenden Tabellen zeigen, günstig auf Eigenkapitalrendite und Gewinnzahlen aus.

Im Gegensatz dazu findet sich in Deutschland eine eher heterogene Marktstruktur. Das Bankenvermögen ist

<sup>9</sup> Siehe z.B. Homepage Allianz, [www.Allianz.de](http://www.Allianz.de)

<sup>10</sup> Im Vergleich dazu: die Weltproduktion stieg im gleichen Zeitraum um 9,8% und der Welthandel um 11,1% (WTO: 2001).



relativ weit gestreut. Nur 17% des Kapitalvermögens ist auf fünf Banken verteilt. Obwohl es auch in Deutschland in den späten 90er Jahren große Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen gab<sup>11</sup>, wird von Bankenseite die geringe Rentabilität aufgrund fehlender positiver Skalenerträge und nicht ausgenutzter Synergieeffekte beklagt. Tatsächlich ist der Marktanteil der größten deutschen Banken relativ gering (Deutsche Bank 7,4%, HypoVereinsbank 3%), was auf die Vielzahl der Anbieter zurückzuführen ist. Dennoch ist, wie man anhand der Rankings, der Bilanzsumme, Privatkundenanzahl, etc. sehen kann, die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Banken – trotz wiederholter Klagen („Fastenkur“ der Banken (WZG-Studie; 2002)) - nicht beeinträchtigt.

**Schaubild 3:**  
Anteil der größten Banken am nationalen Finanzvermögen in ausgew. Ländern (Aktiva)

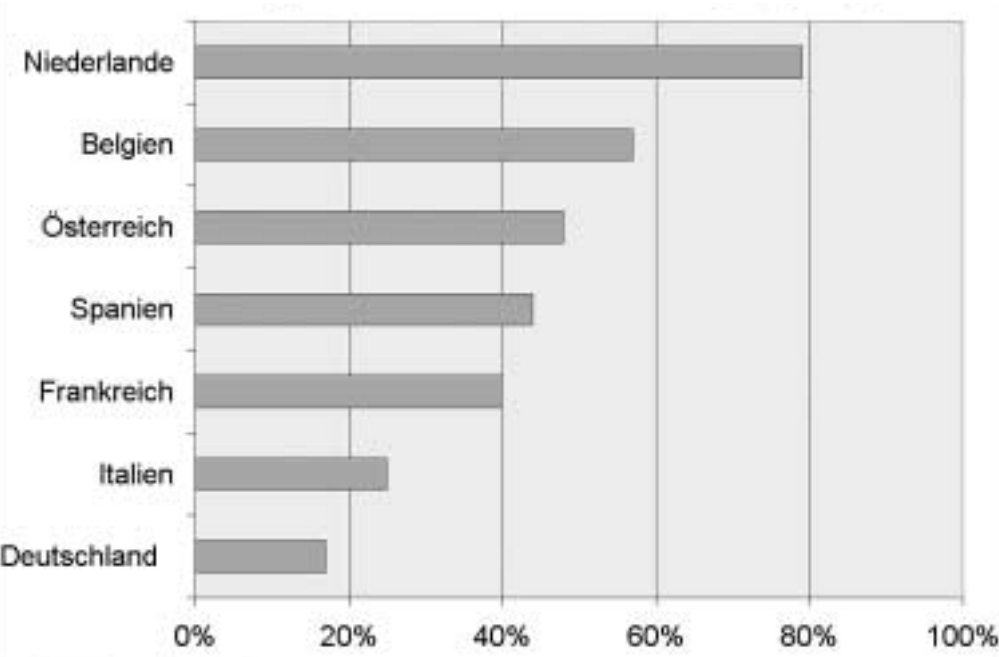


Tabelle 1:  
**Die größten Versicherer und Bankdienstleister weltweit**

Bank	Land	Marktkapitalisierung in Mrd. US-Dollar
Citigroup	USA	283
AIG (American International Group)	USA	220
HSBC (Hongkong and Shanghai Banking Cooperatio		GB
Allianz Group	D	77
ING Groep	NL/USA	74
Credit Suisse	CH	63
AXA	D	59
Deutsche Bank	D	57
Aegon	NL	47
Generali Holding Vienna AG	A/I	43
Zürich	CH	33

<sup>11</sup> Deutsche Bank/Bankers Trust, Allianz/Dresdner Bank/Investmentbank Wasserstein (USA),



Tabelle 2:  
**...und in Europa**

Bank	Land	Marktkapitalisierung in Mrd. US-Dollar
Schweizerische Bankgesellschaft (UBS)	CH	127,3
Hongkong & Shanghai Banking Corporation (HSBC)	GB	129,6
Allianz	D	77
Royal Bank of Scotland	GB	67,6
Halifax Bank of Scotland (HBOS)	GB	58,9
Deutsche Bank	D	48,6
Lloyds TSB	GB	40,2
BNP Paribas	FR	36,3
Crédit Agricole/Crédit Lyonnais (CA/CL)	FR	33,2
Santander Central Hispano (SCH)	E	32,3
Banco Bilbao Viscaya Argentina (BBVA)	E	31,2

Quelle: Financial Times Deutschland 2001, Allianz und eigene Zusammenstellung

Tabelle 3:

**Die größten Versicherungsdienstleister im europäischen Unternehmens-Ranking 2002**

Rang	Name	Land	Umsatz in Mio. USD	Kursveränderung (in % zum Vorjahr)	Gewinn in Mio USD	Marktwert in Mio USD
5	Allianz	D	92232	-71.06	-1167	25548.8
6	ING Groep	NL	90172.9	-49.83	4499.99	28574.9
12	Axa	F	64507	-42.6	949	23244.6
16	Generali	I	55122.2	-23.09	-754.49	26088.1
21	Aviva	GB	50045	-42.76	-821	13777
22	Münchener Rück	D	48781	-66.65	1081	16026.4
29	Zurich Financial	CH	45122.4	-53.79	-3642.25	14085.1
42	Prudential	GB	36409.9	-48.56	688.86	11277.4
46	Legal & General	GB	34581.1	-46.24	-648.97	7915.08
69	Swiss Re	CH	26205.6	-53.18	-62.71	17554.5
78	CNP Assurances	F	22688.9	-7.28	571.1	5445.23
90	Royal & Sun Alliance	GB	20060	-62.84	-1445	2447.5
99	Allianz Leben	D	17739.4	-48	175	3412.5
101	AGF	F	17149	-43.79	268	5967.9
102	Aegon	NL	17088	-63.92	1547	13134.8
108	RAS	I	16568	-9.25	911	9004.78
113	Swiss Life	CH	15926	-72.78	-1167.54	1168.43
128	Old Mutual	GB	14191.5	-33.62	240.87	4754.92
136	Ergo Versicherung	D	13199.8	-56.54	-1124.8	7398.21
138	AMBAachener & Münchener	D	13098.6	-59.39	-235.1	2646.42
168	Skandia	S	10278.8	-53.93	-470.07	2680.76
190	Hannover Rück	D	8860.21	-6.12	267.17	2517.52
201	Axa Colonia Konzern	D	8306	-49.35	3.77	996.25
245	Baloise	CH	6599.77	-68.67	443.06	1562.33



Tabelle 4:

**Die größten Bankdienstleister im europäischen Unternehmens- (500)-Ranking**

<b>Rang</b>	<b>Bank</b>	<b>Land</b>	<b>Umsatz</b> in Mio USD	<b>Beschäftigte</b>	<b>Gewinn</b> in Mio USD	<b>Marktwert</b> in Mio USD
19	Fortis	B	51775.6	65.989	532	19534.3
25	Deutsche Bank	D	46795	70.882	397	30159.9
27	UBS	CH	46590.8	69.061	2436.4	57891.2
32	HSBC Holdings	GB	40386.4	184.405	6342.09	108584
34	BNP Paribas	F	38992	87.685	3295	38791.6
36	Bayer. Hypo-Vereinsbank	D	38571	65.926	-829	6260.82
40	ABN Amro Holding	NL	36587	105.000	2207	24697.2
44	Credit Suisse	CH	36138	78.457	2274.44	27221.4
45	Royal Bank of Scotland	GB	35226.7	111800	4891.01	66398.1
47	Société Générale	F	33818	88278	1528	23723.9
51	Crédit Agricole	F	31961	28753	1468	16926.2
53	HBOS	GB	31541.8	48180	2996.31	38249
64	BSCH	E	28110	104178	2647.9	32425.1
67	Barclays	GB	27147.9	77200	3421.29	39095.5
75	Lloyds TSB	GB	23326.1	88495	2732.43	33530.2
77	BBV Argentaria	E	22721.4	93093	1719	27132.8
85	Commerzbank	D	21014	36566	-298	4879.86
93	Crédit Lyonnais	F	19226	40950	853	19781.1
94	Dexia	B	18674	24893	1299	12986.7
95	Almanij	B	18436.4	0	717.5	6677.59
97	Intesa Bci	I	18292	71501	200	15025.9
115	Unicredito Italiano	I	15901	66555	1801	25097.7
118	KBC Bankverzekering	B	15793	48243	1034	9762.31
124	Abbey National	GB	14556.6	32364	-1837.98	9976.34
129	Föreningssparbanken	S	14160.8	15434	454.10	6508.72

Quelle: Handelsblatt und eigene Zusammenstellung



## 1.6. Die Lobby der Finanzdienstleistungsindustrie

Die Finanzdienstleister verfügen über eine starke und effizient arbeitende Lobby, mit der sie politische Entscheidungsprozesse und die öffentliche Meinung beeinflussen. Ihr gehören die Repräsentanten der einflussreichsten und umsatzstärksten Finanzdienstleistungsindustrien der wirtschafts- und finanzstärksten Staaten an. Einer der bedeutendsten Lobbyzusammenschlüsse ist die Financial Leaders Group (FLG), der führende Finanzdienstleistungsvertreter aus Kanada, der Europäischen Union, Hongkong, Japan, der Schweiz und der USA angehören. Sie hat sich vornehmlich gegründet, um die Verhandlungen zum Finanzdienstleistungsabkommen in der WTO in ihrem Sinne voranzutreiben. Ohne Druck dieser mächtigen Lobby hätte es wahrscheinlich kein Abkommen zur Liberalisierung von Finanzdienstleistungen gegeben.

Die einflussreichste nationale Gruppe in der Financial Leaders' Working Group (inzwischen FLWG statt FLG), ist die US Coalition of Service Industries (USCSI). Schon Mitte der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts versuchte sie sich mit Hilfe der bedeutendsten amerikanischen Finanzdienstleister American International Group (AIG), American Express und Citicorp und anderen einflussreichen Dienstleistungsvertretern, Zugang zu hoch regulierten Finanzmärkten außerhalb der USA – vor allem in Südostasien – zu verschaffen, nicht ohne damals noch auf heftigen Widerstand von Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer zu stoßen. Auf ihre Initiative hin ist das Thema Dienstleistungshandel 1986 zu Beginn der Uruguay-Runde erstmals überhaupt auf die internationale Agenda gesetzt worden.

Die USCSI wurde unter dem Vorsitz des Vizepräsidenten von American Express, Harry Freeman, 1982 gegründet. Zwischen 1982 und 1985 arbeitete die

Koalition eng mit den US-amerikanischen Handelsvertretern zusammen und versuchte Kongress-Mitglieder durch intensive Lobbyarbeit dafür zu gewinnen, stärker für Handelsliberalisierung einzutreten (Wesselius, 2002: S. 6).

Das Ergebnis des Lobbying war eine regelrechte Symbiose zwischen dem Handelsressort der Regierung und den Vertretern der Dienstleistungsindustrie. Die USCSI erhielt privilegierten Zugang zu allen handelspolitisch relevanten Entscheidungsprozessen über das Service Komitee (Industry Sectoral Advisory Committee on Services ISAC). Bei den Verhandlungen der Uruguay-Runde wurde die USCSI die wichtigste Stütze der amtlichen Unterhändler. Der Abschluss der Uruguay-Runde konnte somit auch als Sieg der Service-Industrie-Lobby betrachtet werden.

Finanzdienstleistungen waren damals noch nicht Bestandteil der Liberalisierungsverhandlungen. Erste Fortschritte wurden hier 1997 gemacht. Bei den Vorbereitungen zur nächsten Verhandlungsrunde GATS 2000 intensivierte sich die Kooperation der beiden Parteien. Es gab einen Business-Government-Dialogue<sup>12</sup> bezüglich der zukünftigen Expansionsziele zwischen der Regierung und der Service-Industrie. Auf einer gemeinsamen Tagung der USCSI und des Handelsministeriums wurden die Ziele, wie verstärkter Marktzugang und die Implementierung zusätzlicher Regulations- und Überwachungsstandards diskutiert, sowie die exzellente und enge Zusammenarbeit zwischen der USCSI und der Handels-Administration gepriesen. 1997 wurden die Verhandlungen zum Finanzdienstleistungsabkommen als Zusatzprotokoll zum GATS beendet. 1995 war ein sogenanntes Interimsabkommen erzielt worden, das von der EU und ihren 15 Mitgliedsstaaten und ca. 30 weiteren Ländern unterschrieben wurde. Vorläufiges Ergebnis des unermüdlichen Lobbying war schließlich das 1999 in Kraft getretene Abkommen,

das selbst bei den Liberalisierungsbefürwortern als weitreichend gilt, deckt es doch 95% des gesamten internationalen Finanzdienstleistungsverkehrs im Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich ab<sup>13</sup>.

Die Lobbypolitik der Financial Leaders Group und einzelner großer Finanzdienstleister wie AIG, Citigroup, Merrill Lynch und Goldman Sachs hatte sich ausgezahlt.<sup>14</sup>

Das Europäische Service Forum (ESF) ist das Pendant zur USCSI. 1999 gegründet, war es die Reaktion der Europäer auf den Erfolg der amerikanischen Lobby. Denn die Europäer konnten anhand des amerikanischen Exempels sehen, was vereinte Kräfte durch Druck und Einflussnahme bewirken können. Das ESF arbeitet eng mit der Europäischen Kommission zusammen und begleitet intensiv die aktuellen GATS-Verhandlungen, ...„um die offensiven und eventuelle defensive Handelsinteressen der Gemeinschaft zu definieren und die Kommission zu beraten“ (Barth, 2000: S. 290). Dies ist in hohem Maße gelungen: unter Ausschluss der Öffentlichkeit wurde 1999 ein Aktionsplan (FSAP) für Finanzdienstleistungen zur Umsetzung in der WTO verabschiedet. Er ist die Marschroute der EU-Kommission in den GATS-Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen. Der FSAP basiert auf den Beratungen der politischen Gruppe für Finanzdienstleistungen (FSPG), die sich aus persönlichen Vertretern der Finanzminister und der Europäischen Zentralbank zusammensetzen. Er enthält u.a. Vorschläge zur Schaffung eines integrierten Finanzdienstleistungsmarktes, die Modernisierung des Aufsichtsrechts, etc.

Angesichts der aktiven Lobby der Konkurrenz in den USA und Europa konnte auch Japan nicht länger zurückstehen. Hier übernimmt die Aufgabe der Beeinflussung der Politik inzwischen das Japan Service Network.

<sup>12</sup> S. Services 2002

<http://www.uscsi.org/meetings/services2002/flyer.pdf>

<sup>13</sup> Das befand auch der damalige WTO-Generaldirektor Renato Ruggiero. Siehe auch [www.wto.org/english/news\\_e/pres97\\_e/fsdg.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/fsdg.htm)

<sup>14</sup> Siehe auch die Homepage der USCSI und der FLG und bei GATSwatch bzw. Wesselius – z.B. Behind GATS 2002. Corporate Power at Work (Wesselius, 2002). Und Driving the GATS Juggernaut (Wesselius, 2003)



**Die bekanntesten Mitglieder der Financial Leaders' Working Group bzw. der USCSI**

American Associations of Advertising Agencies	Commerzbank AG European Banking Federation	AOL Time Warner (CSI)
American Bankers Associations	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft	APL Logistics Americas (CSI)
American Council of Life Insurers	Investment Company Institute (CSI)	AT&T (CSI)
American Insurance Associations	J.P. Morgan Chase & Co (CSI)	Boeing Information Systems (CSI)
American Express Company	London Investment Banking Association	General Electric (CSI)
American International Group	Morgan Stanley Mastercard International (CSI)	Microsoft (CSI)
British Bankers Association	Société Générale	Oracle (CSI)
Bundesverband Deutscher Banken	Visa International	Worldcom (CSI)
Citigroup		



## 2. Das Finanzdienstleistungsabkommen in der WTO-Handelsrunde

ISABEL LIPKE

### 2.1. Die Struktur des GATS, seine wesentliche Regeln und Verfahren

Die Welthandelsorganisation WTO ist - neben dem Internationalen Währungsfond (IWF) und der Weltbank - die bedeutendste internationale Institution für den Prozess der ökonomischen Globalisierung. Ziel der WTO ist die weltweite Öffnung aller Märkte durch multilaterale Liberalisierungsabkommen.

Die Freihandelsdoktrin, wonach Liberalisierung Wachstum und Wachstum Wohlstand schaffen würden ist die ideologische Grundlage der WTO Programmatik.

Während bis zur Gründung der WTO 1995 nur der Handel mit Gütern Gegenstand von multilateralen Abkommen war (GATT), sind nun auch der Agrarhandel, intellektuelles Eigentum (TRIPS-Abkommen), handelsbezogene Investitionen (TRIMS-Abkommen) und Dienstleistungen (GATS-Abkommen)

in das multilaterale Handelsregime integriert worden.

Aufgrund ihrer Hauptprinzipien - Reziprozität,<sup>15</sup> Meistbegünstigungsklausel<sup>16</sup> und Nichtdiskriminierung<sup>17</sup> - hat die WTO eine starke Liberalisierungsdynamik entfaltet. Da sie als einzige multilaterale Wirtschaftsorganisation über ein Streitschlichtungsverfahren verfügt, das Wirtschaftssanktionen autorisieren kann, besitzt sie eine starke Durchgriffsfähigkeit in die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Mitgliedsstaaten.<sup>18</sup>

#### BOX 3

#### NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE

Als nicht-tarifäre Handelshemmnisse gelten bei den Finanzdienstleistungen beispielsweise Unternehmensrechtsform- und Mehrheitsbesitzbeschränkungen, Unternehmenskontrollen, Investitionsbegründungen in Form von Notwendigkeitstests, Verbote oder Beschränkungen der kommerziellen Niederlassung, Höchstgrenzen ausländischer Kapitalbeteiligungen, wertmäßige Beschränkungen internationaler Dienstleistungs-transaktionen, sowie sämtliche weiteren Maßnahmen, die den Marktzugang erschweren bzw. der Gleichbehandlung von ausländischen Wettbewerbern widersprechen.

Das WTO-Abkommen über Finanzdienstleistungen ist Bestandteil des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS = General Agreement on Trade in Services)<sup>19</sup>, das den Dienstleistungshandel insgesamt regelt.

Finanzdienstleistungen wurden erstmals 1986 mit dem Beginn der Uruguay-Runde (1986 - 1993, 8. Welthandelsrunde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT<sup>20</sup>) Gegenstand von multilateralen Verhandlungen. Allerdings gab es zu diesem Zeitpunkt noch Widerstand der Entwicklungsländer gegen die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen, so dass es mit dem Ende der Uruguay-

Runde keine Einigung über die Integration eines Finanzdienstleistungsabkommens in das Vertragswerk der WTO gab.<sup>21</sup>

Als die WTO 1995 ihre Arbeit aufnahm und das GATS in Kraft trat gab es lediglich ein Interimabkommen, in dem die Liberalisierungsverpflichtungen im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor weit hinter den Erwartungen der Industrieländer zurückblieben. Im Rahmen von zwei Nachverhandlungsrunden konnte der Norden dank weitreichenderen Zugeständnissen der Entwicklungsländer ein wesentlich besseres Ergebnis erzielen, so dass schließlich am 12. Dezember 1997 ein Abkommen zu Finanzdienstleistungen erfolgreich abge-

schlossen werden konnte, das 1999 mit der Ratifizierung in Kraft trat.

Das Verhandlungsergebnis besteht aus dem „Fünften Protokoll zum GATS“ und nationalen Verpflichtungslisten (Listen, in denen Verpflichtungen bezüglich Marktzugang und Inländerbehandlung aufgeführt werden) und Listen der Befreiung von der Meistbegünstigungspflicht im Finanzdienstleistungssektor (sogenannte Anhänge).

Die generellen Prinzipien und allgemeinen Bestimmungen des GATS gelten auch für Finanzdienstleistungen. Dazu gehören u.a. Meistbegünstigungsklausel, Reziprozitäts- und Nichtdiskriminierungsprinzip und die Klassifizierung von Dienstleistungen

<sup>15</sup> Reziprozität = Gegenseitigkeit

<sup>16</sup> Meistbegünstigung = ein Vorteil, der einem Handelspartner gewährt wird, muss auch den anderen gewährt werden.

<sup>17</sup> Nichtdiskriminierung = ausländische Unternehmen müssen wie inländische behandelt werden (Inländerbehandlung).

<sup>18</sup> Zur WTO liegt inzwischen ein umfangreiche Literatur

vor. Aus globalisierungskritischer Sicht s. u.a. George, Susan: 2002,

<sup>19</sup> Ausführlicher zum GATS s. die WEED-Publikation „Die letzte Grenze“ (Fritz, Thomas (2003))

<sup>20</sup> Ziel des 1948 in Kraft getretenen Allgemeinen Zoll und Handelsabkommens (GATT) ist die Förderung des Welthandels durch Abbau von Zöllen und nichttarifärer Handelshemmnisse. 1995 wurde es mit der Gründung

der WTO in diese überführt.

<sup>21</sup> Zunächst haben sich Entwicklungsländer während der Uruguay-Runde gegen die Aufnahme von Dienstleistungen in das Regime der WTO ausgesprochen, mit dem Argument, dass ihre eigene Service-Industrie zu schwach entwickelt sei und daher bei verfrühter Marköffnung dem verschärften Wettbewerb nicht standhalten könnte



nach Erbringungsart (vier Modi; s. Box 4), sowie die Ausnahmeregelung für Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ (Art. I) werden. Im Anhang zum GATS finden sich hier die Tätigkeiten von Zentralbanken Aufsichts- oder Währungsbehörden, das Streit-

schlichtungsverfahren (DSU = Dispute Settlement Understanding), die sogenannte prudential carve out Klausel, d.h. das Recht auf aufsichtsrechtliche Maßnahmen, sowie andere Ausnahmeregelungen, wie der Ausschluss der Meistbegünstigung für Regionale wirtschaftliche Integration (Art. V)<sup>22</sup>

und Stillhaltevereinbarung (stand still), wonach der bereits verhandelte Liberalisierungsstand als weitere Verhandlungsbasis festgeschrieben wird (Irreversibilität).

#### BOX 4

### DIE VIER ARTEN (MODI) DER ERBRINGUNG VON DIENSTLEISTUNGEN

Modus I: Grenzüberschreitender Handel

Beispiel: Eine Schweizer Bank bietet im Ausland die Einrichtung von Nummernkonten in Zürich an.

Modus II: Konsum im Ausland

Beispiel: Eine Luxemburgische Bank stellt einem französischen Unternehmen einen Kredit zur Verfügung, mit dem dieses eine Investition in Frankreich tätigt.

Modus III: Kommerzielle Präsenz

Beispiel: eine deutsche Versicherung gründet in Brasilien eine Niederlassung

Modus IV: Grenzüberschreitende Bewegung von natürlichen Personen

Beispiel: ein Manager ein amerikanischen Portfoliofonds arbeitet für ein Jahr in der deutschen Filiale, oder ein angehender Devisenhändler aus Hongkong macht ein Praktikum in London.

Im Unterschied zum sonst üblichen Verfahren unter GATS, in dem für den Verhandlungsprozess das sog. Bottom-up-Prinzip (Positivlisten-Ansatz) gilt, sieht das Understanding on Commit-

ments in Financial Services, das Negativlisten-Prinzip vor.<sup>23</sup> Von Bedeutung ist auch die Klausel zur Verbreitung neuer Finanzprodukte (GATS Teil 3, Artikel XVI), die zum Ziel

hat, den Vertrieb von bereits im Heimatland zugelassenen Finanzprodukten (z.B. Derivate) auch von Auslandsniederlassungen zuzulassen.

<sup>22</sup> Diese Ausnahme ist für die EU von Bedeutung, da sie verhindert, dass Handelsvorteile, die innerhalb der EU gelten, zwangsläufig auch Drittstaaten gewährt werden müssen

<sup>23</sup> Ein Land geht nur solche Verpflichtungen ein, die es ausdrücklich in einer entsprechenden Liste erfasst. Der Negativ-Listen Ansatz sieht dagegen vor, dass grundsätzlich ein gesamter Sektor automatisch einer Vereinbarungen unterworfen wird. Ausnahmen müssen ausdrücklich in einer Negativliste benannt werden.



## BOX 5

## KERNBESTIMMUNGEN DES GATS

<b>Teil I:</b>	Geltungsbereich und Definition
<b>Teil II:</b>	Allgemeine Verpflichtungen
	Artikel II: Meistbegünstigung
	Artikel III: Transparenz
	Artikel IV: Wirtschaftliche Integration
	Artikel VI: Nationale Regulierung
	Artikel XI: Zahlungs- und Überweisungsverkehr
	Artikel XII: Maßnahmen bei Zahlungsbilanzungleichgewichten
<b>Teil III:</b>	Spezifische Verpflichtungen
	Artikel XVI: Marktzugang
	Artikel XXI: Inländerbehandlung
<b>Teil VI:</b>	Progressive Liberalisierung
	Artikel XIX: Aushandlung spezifischer Verpflichtungen
	Artikel XXI: Änderung der Länderlisten
<b>Teil V:</b>	Institutionelle Regelungen
	Artikel XXIII: Streitbeilegung und Durchsetzung
<b>Teil VI:</b>	Schlussbestimmungen

**Wichtige Anhänge:**

Anhang für Artikel II Meistbegünstigungsausnahmen  
 Anhang über Finanzdienstleistungen  
 Zweiter Anhang über Finanzdienstleistungen  
 Anhang über Telekommunikationsdienstleistungen  
 Anhang über die Verhandlungen zur Telekommunikationsinfrastruktur  
 Listen über konkrete Zugeständnisse und über Meistbegünstigungsausnahmen

## 2.2. Die bisherige Entwicklung des Finanzdienstleistungsabkommens

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens 1999 zählte die WTO 132 Mitglieder. Davon haben 102 Staaten Liberalisierungsangebote unterbreitet, darunter waren 77 Entwicklungs- und Schwellenländer und alle 25 Industrieländer. Das Ungleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ist gerade im Finanzdienstleistungsverkehr

besonders stark ausgeprägt. So entfallen bspw. rund 80% des grenzüberschreitenden Kreditgeschäfts auf nur 7 OECD-Staaten (Werner, 1999; S. 49).<sup>24</sup>

Gemeinsamer Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen ab dem Jahr 2000 ist das Understanding on Commitments in Financial Services, das sämtliche Industrieländer (freiwillig) zur Grundlage gemacht haben. Auch einige Entwicklungs- und Schwellenländer

sind dabei und haben das Understanding als Grundlage anerkannt.<sup>25</sup>

Das Abkommen bietet signifikante Verbesserungen für ausländische Anbieter von Finanzdienstleistungen und weitere Möglichkeiten der kommerziellen Niederlassung und der Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit. Es beinhaltet den Abbau von Beschränkungen der Unternehmensrechtsform, Mehrheitsbesitzhindernissen und –

<sup>24</sup> Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, die Schweiz und die USA.

<sup>25</sup> Bulgarien, die Tschechische und Slowakische Republik, Nigeria, die Türkei und Sri Lanka.



begrenzungen, Unternehmenskontrollen durch fremde Firmen und sonstiger Expansionshindernisse. „Investitionshindernisse“ (wie Notwendigkeitstest) sollen zukünftig wegfallen, ebenso Verbote und Beschränkungen der kommerziellen Niederlassung (s. Box 3 nicht-tarifäre Handelshemmnisse). Das Understanding gestattet die Sicherung des Status Quo für schon vorhandene Niederlassungen und von bereits bestehenden Investitionen, Aktivitäten und Rechten - grandfathering im Fachjargon genannt - neue Regelungen dürfen demnach nicht restriktiver sein als die schon vorhandenen- bzw. weggefallenen Auflagen durch multi- oder bilaterale Verhandlungen. Weiterhin erfasst das Understanding sogenannte nicht-diskriminierende Handelshemmnisse, die z.B. durch unterschiedliche aufsichtsrechtliche Standards entstehen können. Die daraus eventuell entstehenden Nachteile sollen durch mehr Transparenz und durch regulative Harmonisierung, also eine Anpassung gegensätzlicher Regelungen, zukünftig vermieden werden. Obwohl die Lobby der Finanzdienstleister klagt, das Abkommen würde nicht weit genug gehen, insbesondere wegen der zu geringen Zugeständnisse der Entwicklungs- und Schwellenländer, wird auch von Befürwortern des Freihandels festgestellt: „Durch das multilaterale Finanzdienstleistungsabkommen ist es gelungen, ein aus historischer Sicht einzigartig hohes Liberalisierungsniveau multilateral zu konsolidieren.“ (Werner, 1999: S.102). Werner kommt zu diesem Schluss vor dem Hintergrund der „atemberaubenden“ Liberalisierungsentwicklung des Finanzsektors der letzten zwei Jahrzehnte, die nun mit Hilfe des völkerrechtlichen Abkommens festgeschrieben- und damit unumkehrbar gemacht werden. Der Stellenwert des Abkommens bestünde darüber hinaus darin, dass es eine fortschreitende Liberalisierung vorschreibe (insbes. durch GATS, Teil 4). Parallel zu den laufenden Verhandlungen

wurde 1999 von der EU der bereits erwähnte Aktionsplan (FSAP = Financial Service Action Plan) verabschiedet, der einen voll integrierten europäischen Finanzmarkt bis 2005 implementieren soll. In den Rahmen des Aktionsplans, der 42 Maßnahmen beinhaltet, von denen bereits 26 zum Abschluss gebracht wurden, fallen u.a. die weitere Integration der Wertpapiermärkte, ein Vier-Stufen-Konzept für die weitere Liberalisierung der Wertpapierleistungen, sowie die Annahme einer endgültigen Verordnung über die Anwendung internationaler Rechnungslegungsgrundsätze (Young, 2003).

Der Handel mit Dienstleistungen findet hauptsächlich im Modus 3 kommerzielle Präsenz im Ausland statt, gefolgt vom Modus 1 grenzüberschreitender Handel. So haben Industrieländer bei der Geschäftstätigkeit von Auslandsniederlassungen bei Modus 3 bei 95% aller im Rahmenvertrag aufgelisteten Finanzdienstleistungen Zugeständnisse gemacht. Dies hat unter anderem auch mit der 25-jährigen Liberalisierungserfahrung im Finanzsektor zu tun, auf die die Industrieländer zurückblicken können. Zudem werden bei Modus 1 und 3 die volumenmäßig bedeutsamen Geschäfte getätigt. Dagegen sind die Umsätze, die in den anderen beiden Modi gemacht werden, gering. Mit der Erbringung im Ausland und den Auslandsniederlassungen wird der überwiegende Teil des Großkundengeschäfts abgewickelt. Zudem werden auf diese Weise die Geschäftsbeziehungen der Finanzunternehmen untereinander unterhalten und gefördert (Werner, 1999: S. 36).

Dass die kommerzielle Präsenz (Modus 3) als die attraktivere Alternative gegenüber dem Modus 1 gilt, liegt daran, dass sie es den Unternehmen ermöglicht, Transaktionskosten zu senken und Restriktionen zu umgehen, die den grenzüberschreitenden Handel mit Finanz-

dienstleistungen - noch - erschweren. Zudem kommt die Unternehmenspräsenz des Modus 3 der Neigung der Konsumenten entgegen, Angebote heimischer Firmen bevorzugt zu konsumieren (home country bias, Tamirisa, 1999).<sup>26</sup> Das gilt ganz besonders für Versicherungsdienstleistungen, von denen angenommen wird, dass heimische Unternehmen in besonderem Maße aufsichtsrechtlichen Pflichten und staatlicher Überwachung unterliegen. Zusätzlich spricht für die Attraktivität von Modus 3, dass mit der kommerziellen Präsenz ein guter Ausgangspunkt für die Eroberung von Marktanteilen im Zielland vorhanden ist.

Sollen Kapitalflüsse jedoch keine schädigende Wirkung haben bzw. soll deren optimale Allokation gewährleistet sein, werden unbedingt Kontrollinstrumente (Kapitalverkehrskontrollen) benötigt, und zwar nationale Kontrollinstrumente und deren internationale Akzeptanz – zumindest solange es keine von Entwicklungs- und Industrieländern gleichberechtigt entwickelten internationalen Standards gibt.<sup>27</sup>

Die Schwerpunktsetzung bei Modus 3 und 1 wird übrigens auch bei den bilateralen Abkommen sichtbar, die zunehmend parallel zu den Verhandlungen in der WTO abgeschlossen werden.<sup>28</sup>

### 2.3. Streitpunkt „Hoheitliche Gewalt“

Eine der großen Kontroversen in der Diskussion um das GATS bezieht sich auf den Status von öffentlichen Dienstleistungen. Im 1. Teil des GATS „Reichweite und Definition“ (Scope and Definition) ist unter dem Terminus „hoheitliche Gewalt“ festgelegt, dass Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, vom GATS ausgenommen sind. Die Interpretationen darüber, was unter diese Klausel fällt, sind unterschiedlich. Eine ähnliche Klausel findet sich im Anhang zu den Finanzdienstleistungen, die den Anschein erweckt, präzise zu

<sup>26</sup> Denn selbst wenn ausländische Unternehmen längst einheimische Firmen übernommen haben, ist das nicht sofort für den Konsumenten ersichtlich.

<sup>27</sup> Die Regulierungsstandards der BIZ (Basel I) sind von den reichsten Ländern, der G 10, entworfen worden.

<sup>28</sup> S. die verschiedenen Stellungnahmen der USCSI zu den bilateralen Abkommen der USA mit Singapur und Chile. [www.uscsi.org](http://www.uscsi.org)



sein. Unter Punkt (i) finden sich die Tätigkeiten von Zentralbanken oder Währungsbehörden wider sowie (ii) Tätigkeiten, die die Bereiche Soziale Sicherheit und Altersvorsorge betreffen. Dienstleistungen, die in diesen Bereich fallen, sollen also von Liberalisierungsmaßnahmen ausgenommen sein.<sup>29</sup> Zweifel an der Eindeutigkeit der Ausnahmen kommen aber auf, wenn man sich die EU-Forderungen in diesem Bereich ansieht - bspw. jene an Schwellenländer wie Malaysia (s. Kapitel 2.4.2). Wenn man die Bereitstellung von Wechselkursstabilität als öffentliche Dienstleistung interpretiert, die hoheitlich zugunsten eines volkswirtschaftlichen Gesamtinteresses erbracht wird, dann fallen alle Maßnahmen, die diesem Ziel dienen, darunter, wie Kapitalverkehrskontrollen, Besteuerung etc. Isoliert man einzelne Instrumente, wie Beteiligungsbeschränkungen ausländischer Banken oder Versicherungen vom öffentlichen Gut Wechselkursstabilität, dann will die EU dieses durchaus zur Disposition gestellt sehen. Artikel XI/Teil 2 GATS Internationaler Zahlungsverkehr bietet hier das Einfallstor, denn er beschränkt bei entsprechenden sektorspezifischen Verpflichtungen die Möglichkeit, Kapitalströme national zu regulieren. Dies impliziert nichts anderes, als dass Kapitalverkehrskontrollen erschwert oder unmöglich gemacht werden könnten.

#### 2.4. Die neue Verhandlungsrunde – Interessen und Forderungen des Nordens<sup>30</sup>

In der gegenwärtigen Verhandlungsrunde hat die EU an insgesamt 109 Länder requests (Öffnungsforderungen) gerichtet. Darunter sind im Finanzdienstleistungsbereich requests an 84 Länder gestellt worden. Darunter befinden sich 30 arme Entwicklungsländer (Low Income Countries). Wie bereits diese hohe Zahl an requests signalisiert, liegt neben Telekommunikation und Wasser bei den Finanzdienstleistungen

ein Schwerpunkt der EU-Interessen. Hier ist die EU sehr wettbewerbsfähig und weist selbst einen hohen Liberalisierungsgrad aus, beides gute Voraussetzung, auf diesem Gebiet offensiv zu werden.

Hinzu kommt, dass durch den Crash an den Börsen und der seitherigen Talfahrt der Kurse, der Branche das Wasser am Hals steht. Durch eine Exportoffensive erhofft man sich einen Beitrag zur Überwindung der Krise.

Grundlage der neuen Marktöffnungs-forderungen ist das Understanding on Commitments in Financial Services. Diese Basis gilt als Untergrenze bzw. Minimalforderung. Generelles Ziel ist demnach, dass das Understanding als Grundlage für weitere Verhandlungen anerkannt wird bzw. die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs Least Developed Countries) werden aufgefordert, soweit noch nicht vorhanden, die Klassifizierung des Anhanges zu Finanzdienstleistungen zu übernehmen.<sup>31</sup> Der Bundesverband Deutscher Banken hat seine Liberalisierungsinteressen in einem Lobbypapier deutlich formuliert (Stellungnahme von Tobias Unkelbach, BdB, bei der Anhörung des Deutschen Bundestages zum GATS am 3. April 2003; Ausschussdrucksache 15(9)353). Demnach besteht im Bereich der Bankdienstleistungen besonders hohes Interesse an Modus 3, also an der Niederlassung von Unternehmen und Unternehmenstöchtern, sowie die sich daraus ergebenden Gründungs- und Betätigungsrechte. In dem Zusammenhang ist folglich auch Modus 4 von Bedeutung - also die Forderung nach unbürokratischer Entsendung von Fachpersonal in die Zielländer. Beschränkungen für das Fachpersonal (leitende Angestellte wie Manager oder Geschäftsführer) sollen zukünftig wegfallen, zumindest aber verringert werden. Angestrebt wird auch der Abbau der nach wie vor massiven Beschränkungen im

Dienstleistungsmodus 1 Grenzüberschreitender Handel, der laut dem BdB durch aufsichtsrechtliche Auflagen zu stark reguliert sei.

Auch im Modus 2, dem Konsum von Bankdienstleistungen im Ausland (Nicht-EU-Ausland) sind Öffnungsverpflichtungen willkommen. Ansonsten werden die Handelspartner der EU aufgefordert, in den Sektoren Bank-, Versicherungs- und Wertpapierdienstleistungen, in denen bereits teilweise Zugeständnisse bestehen, die aber beschränkt (bound) sind, bzw. dort wo nur teilweise liberalisiert wurde - die Beschränkungen wegfallen zu lassen bzw. im günstigsten Falle, die einzelnen Sektoren vollständig zu öffnen.

<sup>29</sup> Siehe Anhang zu Finanzdienstleistungen (GATS), 1b) „Dienstleistungen erbracht in der Ausübung hoheitlicher Gewalt“ bedeutet folgendes:  
(i) von einer Zentralbank, Finanzbehörde oder einer anderen öffentlichen Einrichtung durchgeführte Maßnahme in Verfolgung von Zielen der monetären oder der Wechselkurspolitik;

(ii) Maßnahmen, die Teil eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherung oder der Alterssicherung sind; und  
(iii) andere Maßnahmen, durchgeführt von einer öffentlichen Einrichtung in der Verantwortung oder mit der Garantie oder unter Nutzung der finanziellen Ressourcen der Regierung.

<sup>30</sup> Ausführlich dazu: Fritz, Thomas, 2003 Die letzte Grenze, GATS: Dienstleistungsverhandlungen in der WTO – Sachstand, Probleme, Alternativen

<sup>31</sup> EC-Requests an Argentinien oder Malaysia: General EC Request: Undertake commitments in accordance with the Understanding on Commitment in Financial Services. Siehe GATSwatch: EC Requests



Tabelle 5

**Zielländer von EU-requests bei Finanzdienstleistungen**

Ägypten	Guinea Bissau	Neu Seeland
Angola	Honduras	Nikaragua
Argentinien	Hongkong	Niger
Australien	Indien	Nigeria
Bahrain	Indonesien	Oman
Bangladesh	Jamaica	Pakistan
Barbados	Japan	Paraguay
Bolivien	Jordanien	Peru
Botswana	Kamerun	Philippinen
Brasilien	Kanada	Ruanda
Brunei	Katar	Sambia
Burkina Faso	Kenia	Singapur
Burundi	Kolumbien	Sri Lanka
Chile	Kongo	Südafrika
China	Korea	Senegal
Costa Rica	Kuba	Swasiland
Côte d'Ivoire	Kuwait	Schweiz
Dem. Rep. Kongo	Macao	Taiwan
Djibouti	Madagaskar	Tansania
Dominik. Republik	Malaysia	Thailand
Ecuador	Mali	Togo
El Salvador	Mauritanien	Trinidad und Tobago
Gabun	Mauritius	Tschad
Ghana	Mexiko	Tunesien
Grenada	Marokko	Uganda
Guatemala	Myanmar	USA
Guinea	Namibia	Uruguay
		Venezuela
		Ver. Arabische Emirate



### 2.4.2. Forderungen der EU an ausgewählte Schwellenländer

Wie die Liste der Zielländer von Liberalisierungsforderungen der EU zeigt, gehören alle Schwellenländer dazu. Angesichts der Größe und potentiellen Profitabilität dieser Märkte stehen sie in besonders hohem Maße im Visier der EU-Offensive, wie cursorisch an folgenden Beispielen deutlich wird.

#### Malaysia

Malaysia hatte vor der Asienkrise die Öffnung seines Finanzsektors nur sehr vorsichtig betrieben und während der Finanzkrise zeitweise die vom IWF und anderen Marktfundamentalisten verpönten Kapitalverkehrskontrollen (siehe Box 6) eingesetzt, um den Handel mit der heimischen Währung zu regulieren und sich damit vor destabilisierenden Kapitalzuflüssen zu schützen.

Die „Wunschliste“ der EU bezüglich der zu öffnenden Subsektoren – Bank-, Versicherungs- und Wertpapierdienstleistungen – ist lang. Für alle Bereiche wird gefordert das Understanding als Fundament zu akzeptieren. Im Bankensektor wird gegenüber Regulierungs- und Aufsichtsbehörden verlangt, die Bestimmungen gegen riskante Kreditvergabe des Herkunftslandes zu akzeptieren, wenn dieses dem Baseler Abkommen zugestimmt hat. Das sieht auf den ersten Blick positiv aus, bedeutet aber auch, dass weitergehende Auflagen Malaysias damit nicht mehr angewendet werden dürften.

Außerdem wird verlangt, den Kauf und Verkauf sowie die Ausstellung von traveller cheques auch ausländischen Banken zu gestatten. Zusätzlich wird der Abbau der Zugangsbeschränkungen für ausländische Finanzdienstleister zum heimischen Währungsmarkt verlangt. Das kommt der Forderung nach Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen gleich und eröffnet Möglichkeiten zur Währungsspekulation. Auch der Versicherungssektor Malaysias ist Adressat für Liberalisierungsforderungen. Hier

wird verlangt, sämtliche Beteiligungsbegrenzungen für ausländische Firmen, die derzeit bei 51% liegen, zu entfernen.<sup>32</sup> 1997 hatte Malaysia diese Höchstgrenzen entgegen massiven Drucks mit der Begründung, durchgesetzt, ohne sie würden ausländische Versicherungen den inländischen Markt überrollen und durch Fusionen die heimischen Anbieter verdrängen. Dennoch ist es der deutschen Allianz inzwischen gelungen, mit der Übernahme eines einheimischen Anbieters weit in den malaysischen Versicherungsmarkt einzudringen. Laut eigenen Aussagen hat die Allianz den viertgrößten malaysischen Versicherer MBA (Malaysia British Assurance Berhad) übernommen und verfügt jetzt über einen Mehrheitsbesitz von 98,5% (Allianz Bilanzpressekonferenz 2002). Darüber hinaus wird die Vergabe neuer Lizenzen für Versicherungsunternehmen gefordert.

Einen entwicklungspolitisch und sozial ausgesprochen problematische Forderung ist es auch, die Verpflichtung, eine Mindestquote für billige Wohnungskredite anzubieten, als Handelshemmnis zu beseitigen. Dies bedeutet, dass Maßnahmen, die dazu dienen, arme Haushalte mit Geld für ihre Wohnungsfinanzierung zu versorgen nicht unter das Recht auf Regulierung fallen, sondern Handelshemmnisse wären, die im Widerspruch zu GATS stehen.

#### Chile

Von Chile wird gefordert, sämtliche noch bestehenden Kapitalverkehrsrestriktionen zu eliminieren. So wird für Modus 1,2 und 3 bei Marktzugang gefordert, dass die chilenische Zentralbank Begrenzungen für Zahlungen und Transfers aufhebt.<sup>33</sup>

Weiterhin soll das Land die gesetzlich auf einen bestimmten Prozentsatz festgelegte Besteuerung von Auslandsüberweisungen eliminieren.<sup>34</sup> Eine weitere Forderung betrifft Direktinvestitionen, deren Laufzeit Chile auf mindestens zwei Jahre festgelegt hat, um kurzfristi-

ge Kapitalzuflüsse (Portfolioinvestitionen) zu begrenzen. Diese Beschränkung soll ebenfalls aufgehoben werden. Das Forum für Finanzstabilität (FSF), das nach der Asienkrise unter Mitwirkung der wichtigsten Player der Finance Community (darunter IWF, Weltbank und die Finanzministerien der Industrieländer) etabliert worden war, um Reformen im internationalen Finanzsystem vorzuschlagen, hatte bereits in seinem ersten Zwischenbericht die kurzfristigen Investitionen als besonderes Stabilitätsrisiko identifiziert (FSF, 2000).

Darüber hinaus stehen - ebenso wie bei Malaysia - sämtliche Dienstleistungen auf der Liste, die das Management von Pensionsfonds betreffen, vornehmlich für Modus 3.

#### Thailand

Interessant ist auch die EU-Forderung an Thailand. Das Land soll Banken mit Offshore-Lizenzen Zutritt zum heimischen Finanzmarkt gewähren. Das Offshore-Banking, dessen Kerngeschäft Kapital- und Steuerflucht sowie Geldwäsche ist, gilt, wie ebenfalls das FSF feststellte, als besonderes Stabilitätsrisiko für das internationale Finanzsystem.

Auf dem Hintergrund der bitteren Erfahrungen Thailands in der Asienkrise und einer nach wie vor unzureichenden Bankenaufsicht widerspricht die EU-Forderung allen Beteuerungen, die Risiken im internationalen Finanzsystem vor allem im Interesse der Entwicklungsländer reduzieren zu wollen.

#### Südafrika

Südafrika hat seinen Kapitalverkehr noch nicht vollständig liberalisiert. Zum Beispiel können Versicherer und Rentenfonds in Südafrika ausländische Aktien nur bis zu 15% des Vermögenswertes erwerben. Die EU hat von Südafrika gefordert, seine Rentenfonds zu öffnen. Was aber, wenn ein ausländischer Rentenfonds einen größeren

<sup>32</sup> Die Forderung nach Abschaffung inländischer Kapitalmehrheiten taucht fast in allen Forderungen an die anderen Entwicklungsländer auf.

<sup>33</sup> zumindest aber aufsichtsrechtliche Maßnahmen im Sinne der prudential regulation – Klausel, die den Staaten vernünftige Regulierung gestattet

<sup>34</sup> „Eliminierung von Zahlungs- und Transferbeschränkungen; vorherige Autorisation durch die Zentralbank vor der Ausfuhr von Dividenden aus Chile. EC Request to Malaysia, siehe GATSwatch Vor dem Hintergrund, dass Chiles Mindestreserveforderung (Bardepotpflicht) auf

Kapitalzuflüsse in den 90er Jahren zur Wechselkursstabilisierung allgemein anerkannt war, (siehe Bank für Internationalen Zahlungsausgleich BIS), mutet dieses Forderung sehr fragwürdig an.



## BOX 6

**WAS SIND KAPITALVERKEHRSKONTROLLEN (KVK)?**

KVK sind ein Mittel zur Regulierung der Kapitalzuflüsse- und -abflüsse. Dazu gehören verschiedene Maßnahmen, u.a.:

- Beschränkung der Kreditaufnahme von nationalen Unternehmen auf internationalen Finanzmärkten,
- Schließung von Sekundärmärkten (und damit von OTC-Geschäften), erlaubt ist nur der Handel über die Börse,
- Beschränkung, Kontrolle und Lenkung des Handels mit der einheimischen Währung, z.B. durch Höchstgrenzen für Aus- und Einfuhr der inländischen Währung,
- Beschränkungen bei der Kreditgewährung an ausländische Unternehmen,
- Regelungen des Transfers zwischen ausländischen Konten (Überweisungen zwischen ausländischen Konten sind genehmigungspflichtig),
- Bardepotpflicht, d.h. ausländische Investoren müssen einen bestimmten Prozentsatz des transferierten Kapitals bei der Zentralbank/Währungsbehörde hinterlegen.

Unter Kapitalverkehr versteht man Kapitalbewegungen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Währungen. Aufgrund der Auswirkungen des Kapitalverkehrs auf die Zahlungsbilanz (jedes Land hat diese fiktive Bilanz, die Ex- und Importe des Güterhandels, Dienstleistungen, Kapital, etc. verrechnet) und damit auf die Währungsstabilität eines Landes unterliegt der Kapitalverkehr häufig einer Regulierung.

Anteil an ausländischen Vermögenswerte erwerben möchte, um die Rentabilität seines Fonds zu gewährleisten?

### **2.5. Keine Forderungen von Drittstaaten an die EU**

Forderungen von Drittstaaten im Bereich Finanzdienstleistungen sind bisher noch nicht an die Europäische Gemeinschaft gerichtet worden. Das ist insofern nachvollziehbar, als der EU-Markt ohnehin schon weitgehend liberalisiert ist. Wie die Stellungnahme des Bundesverbands deutscher Banken bei einer Anhörung des deutschen Bundestages zu GATS zeigt, wäre die Branche jedoch gerne bereit, auf Grundlage des Reziprozitätsprinzips auch noch die nicht liberalisierten Bereiche zu öffnen (Deutscher Bundestag, 2003).

Generell aber zeigt das Profil von offers und requests, dass der Finanzdienstleistungsbereich nicht zu den Interessensgebieten der Entwicklungsländer gehört. Das ist nicht wei-

ter verwunderlich, denn mit wenigen Ausnahmen ist ihre Finanzdienstleistungsindustrie schwach, während die OECD-Länder hier sehr wettbewerbsstark sind.

Das Gesamtprofil von offers und requests der EU zeigt, dass es darum geht,

- a. auf dem Hintergrund der großen Wettbewerbsstärke der europäischen Finanzdienstleister,
- b. einem wachsendem Wettbewerbsdruck und
- c. der krisenhaften Entwicklung auf den Finanzmärkten

über das GATS eine Expansionsoffensive einzuleiten. Entwicklungspolitische Interessen, wie die legitimen Schutzbedürfnisse verwundbarer Volkswirtschaften mit ihren häufig nur unzureichenden Aufsichts- und Regulierungsmechanismen spielen dabei ebenso wenig eine Rolle, wie Fragen der systemischen Stabilität der internationalen Finanzarchitektur. Aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht werden die Interessen der Unternehmen zur

Grundlage der Verhandlungsstrategie der EU gemacht. Mit dieser Strategie wird die bereits bestehende Asymmetrie zwischen Nord und Süd auch über den Sektor der Finanzdienstleistungen vertieft. Es wird zu Umverteilungseffekten zugunsten des Nordens kommen. Die Bemühungen um stabilitätsorientierte Reformen auf den Finanzmärkten werden konterkariert. Die Stabilitätsrisiken für Entwicklungsländer steigen.



## BOX 7

### BILATERALE HANDELSABKOMMEN – DIE SCHNELLE ALTERNATIVE ZUR WTO: DIE USA UND IHRE BILATERALEN ABKOMMEN MIT CHILE UND SINGAPUR.

Die USA sind im Finanzdienstleistungssektor besonders wettbewerbsfähig und erwirtschafteten in diesem Sektor seit Jahren Handelsbilanzüberschüsse in ihrem ansonsten hochdefizitären Außenhandel. Im Jahr 2001 lag der Überschuss beim Handel mit Finanzdienstleistungen bei 6,3 Mrd. US-Dollar.

Auf diesem Hintergrund haben die USA ein besonderes Interesse an der Beseitigung von Handelshemmnissen bei ihren Handelspartnern. Um damit schnell voranzukommen, vertraut man weniger auf die relativ langwierigen und komplizierten Verhandlungen im Rahmen der WTO, sondern versucht parallel dazu, durch bilaterale Verträge die Expansionsmöglichkeiten der eigenen Finanzdienstleister zu verbessern.

So bestehen seit Anfang 2003 bilaterale Abkommen mit Chile und Singapur, die die Liberalisierung der im GATS hart umkämpften essentiell wichtigen Kapitalverkehrsrestriktionen betreffen. \* Auf bilateraler Ebene ist dann auch längst die multilateral bisher nur geforderte, aber noch nicht durchgesetzte Beseitigung der Restriktionen bei Marktzugang und Inländerbehandlung bereits abgeschafft worden.

\* Siehe USCSI: Sogenannte Free Trade Agreements für Singapur und Chile

## 3. Risiken für Finanzstabilität und Entwicklungsländer

MYRIAM VANDER STICHELE

### 3.1. Mögliche Folgen für die internationalen Finanzmärkte

An den Verhandlungen zur Liberalisierung der Finanzdienstleistungen sind jene Ministerien und Aufsichtsbehörden in der Regel nicht vertreten, in deren Zuständigkeit Probleme des internationalen Finanzsystems fallen. Die Federführung liegt bei den Handelsressorts und letztlich bei der EU-Kommission. Diese formuliert die Verhandlungsposition, die wiederum stark beeinflusst ist von den detaillierten Forderungskatalogen der großen Finanzdienstleistungskonzerne (s. ausführlicher Kapitel 1.6.). Damit besteht ein Defizit in der Beschäftigung mit dem GATS bei jenen Institutionen, die eigentlich über die Kompetenz zu Fragen des nationa-

len und internationalen Finanzsystems verfügen, während handelspolitische Interessen einseitig dominieren. Das gilt für Industrieländer wie für Entwicklungsländer.

#### 3.1.1. Umstrittene Definition von stabilitätsorientierten Vorsichtsmaßnahmen (prudential measures)

Formell hindert das GATS kein Land daran, aufsichtsrechtliche Maßnahmen im Bankwesen zu ergreifen, um Kontoinhaber, Anleger usw. zu schützen, bzw. um die Integrität und Stabilität des Finanzsystems zu sichern. Der Anhang legt allerdings fest, dass solche Maßnahmen nicht dazu benutzt werden dürfen, aus dem GATS herrührende Verpflichtungen zu umgehen. Wenn also ein WTO-Mitglied eine Maßnahme eines anderen WTO-Mitglieds mit der

Begründung beanstandet, es handle sich nicht um eine Maßnahme zur stabilitätsorientierten Regulierung des Bankwesens, sondern um ein Instrument, eine GATS-Verpflichtung zu umgehen, könnte das WTO-Schiedsgremium angerufen werden, um den Fall zu entscheiden. So würden die Zentralbanken und andere Aufsichtsbehörden die Freiheit verlieren, notwendige Sicherheitsmaßnahmen zugunsten der Finanzstabilität zu ergreifen. Einige Regulierungen, die beispielweise China für stabilitätsorientiert hält, wie bestimmte Eigenkapitalanforderungen oder Auflagen bei der Etablierung von ausländischen Dienstleistern, werden von der EU und anderen WTO-Mitgliedern als ungerechtfertigte Handelshemmnisse in Frage gestellt, weil sie das Prinzip der Inländerbehandlung nicht respektieren würden (WTO, 2002).



Hier stellt sich die Frage, inwieweit dies nicht eine einschüchternde Wirkung auf nationale Regulierungsversuche haben kann. Wenn z.B. einige Länder eine Devisentransaktionssteuer (Tobin-Steuer) nicht als stabilitätsorientierte Regulierung des Finanzsektors betrachten, könnte ein WTO-Mitglied, das eine solche Steuer erhebt, beschuldigt werden, internationale Transfers einzuschränken und Artikel XI des GATS zu verletzen.

### 3.1.2. Zunehmende Instabilität

Nach Auffassung der Weltbank, des IWF und der westlichen Länder stärke die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen die Finanzbranche eines Landes und erschließe neue, stabilere Finanzquellen – vorausgesetzt allerdings es bestehen die rechtlichen und regulierungstechnischen Rahmenbedingungen und eine angemessene Aufsicht. Darüber hinaus werden Reformen des Finanzwesens und eine kontinuierliche Liberalisierung des Kapitalverkehrs empfohlen, wobei auf die richtigen Reihenfolge der einzelnen Schritte (sequencing) zu achten ist. Die Liberalisierung könne die Rahmenbedingungen für staatliche Regulierung verbessern, da ausländische Banken neues Know-how und meist auch die höheren Sicherheitsstandards ihrer Heimatländer mitbringen würde. Dadurch würde die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt. Mehr Wettbewerb wiederum könne zu billigeren und besseren Dienstleistungen für die Verbraucher führen. Dies wiederum sei entscheidend für höheres Wirtschaftswachstum.

Wie die Erfahrungen mit den zurückliegenden Finanzkrisen zeigt, hat die Kapitalverkehrsliberalisierung jedoch das Risiko von Finanzkrisen in all jenen Ländern erhöht, die vor der Liberalisierung kein angemessenes Regulierungs- und Aufsichtssystem etabliert hatten. Ausländische Banken können durch eine riskante Vergabepolitik und

kurzfristige Investitionen oder durch Herdenverhalten einer Finanzkrise Vorschub leisten, wie dies bei der Asienkrise der Fall war. Anerkanntermaßen hängt unter Bedingungen der Globalisierung die Stabilität des nationalen und des internationalen Finanzsystems vom Umfang und von der Reihenfolge entsprechender Reformen ab. (id21, 2002).

Dass die Präsenz ausländischer Banken und Versicherungen also auch besondere Risiken für die Finanzstabilität mit sich bringt, wird ignoriert oder unterschätzt. Symptomatisch dafür die Weltbank: „Wichtig für Entwicklung ist der Zugang zu Finanzdienstleistungen, nicht wer diese erbringt“ (World Bank 2001).

Eine Praxis, durch die ausländische Banken Instabilität erzeugen können, ist die Kreditvergabe in Fremdwährungen. Dies führt sowohl zu Kapitalzuflüssen wie -abflüssen für die Rückzahlung der Kredite und zu Druck auf die Währungsreserven, vor allem wenn es sich um kurzfristige Kredite handelt. Zum Beispiel hat die Erfahrung Chinas in der frühen Phase der Liberalisierung gezeigt, dass ausländische Banken zu den wichtigen Beschaffern ausländischen Kapitals, unter anderem durch Devisendarlehen, gehörten. Dadurch entsteht ein häufiger Zu- und Abfluss des Kapitals. Deshalb können die Transaktionen zwischen der heimischen Währung und Devisen dramatisch steigen, damit aber auch das Zahlungsbilanzdefizit und das Risiko finanzieller Instabilität. Die Zunahme von Kapitalschwankungen addierten sich zu einer dramatischen Steigerung des chinesischen Außenhandelsdefizits bei Dienstleistungen, was wiederum zu einem negativen Effekt auf die Zahlungsbilanz führte. Dies hatte schließlich problematische Konsequenzen für die Währungspolitik des Landes und stellte die makroökonomischen Instrumente der chinesischen Finanzpolitik in Frage.

Ausländische Finanzdienstleistungen können auch dadurch Druck auf die Zahlungsbilanz eines Landes ausüben, dass Dienste angeboten werden, die internationale Finanztransfers erfordern, etwa bei Kreditrisikoabsicherungsgeschäften oder beim Erwerb ausländischer Wertpapiere.

Das GATS spielt also eine Rolle für Risiken, bei denen Kapitalflüsse ausländischer Dienstleister im Spiel sind. Artikel XI des GATS erlaubt es einem Land nicht, internationale Transfers oder Zahlungen einzuschränken, die mit Dienstleistungen in Bereichen zusammenhängen, die durch das GATS liberalisiert wurden (bereits eingegangene Verpflichtungen). Nach Artikel XI darf ein Land die Repatriierung von Profiten eines ausländischen Dienstleisters in Sektoren, in denen es Verpflichtungen eingegangen ist, nicht unterbinden.

Artikel XI hat darüber hinaus im Hinblick auf Modus 3 des GATS (kommerzielle Präsenz) noch eine besondere Auswirkung auf Dienstleistungen einer ausländischen Bank, eines Versicherers oder Vermögensverwalters, nämlich dann, wenn diese Unternehmen Zu- und Abflüsse als essentiell für ihre Dienstleistung ansehen, z.B. für die Kreditvergabe in Fremdwährung, (s. China), für den Kauf von Wertpapieren zur Risikoabsicherung bei Rentenfonds, für die Renditesteigerung von inländischen Vermögensanlegern, den Handel mit Derivaten oder die Nutzung von Instrumenten zur Verminderung von Kreditrisiken.

Wenn diese Kapitalflüsse größere Ausmaße annehmen, können sie die finanzielle Instabilität in dem betroffenen Land erhöhen oder auch die Anfälligkeit für eine Ansteckung von außen erhöhen.

Fußnote 8 im GATS (WTO; 2003 b) verpflichtet ein Land, Kapitalzuflüsse in jenen Sektoren, in denen es liberalisiert

<sup>35</sup> WTO, "Communication from the People's Republic of China – Assessment of Trade in Services," Dokument Nr. 18, 2, 7, 41, 43, 49.



hat, zuzulassen. Abflüsse dürfen im Prinzip einer Regulierung unterworfen werden, aber viele Länder haben bereits unabhängig vom GATS ihren Kapitalverkehr liberalisiert. Darüber hinaus könnten Kapitalverkehrsbeschränkungen für Dienstleister mit kommerzieller Präsenz im Lande als Bruch von Artikel XI angesehen werden. Bisher sind diese Fragen wenig diskutiert worden, und die Experten haben keine klare Antwort gefunden.

Begonnen hat inzwischen auch die Diskussion über die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in grenzüberschreitender Erbringungsart (Modus 1) und über elektronische Finanzierung via E-Mail und Internet (WTO, 2003 b). Auch hier kann Liberalisierung eine destabilisierende Wirkung auf die Zahlungsbilanz und die finanzielle Stabilität eines Landes haben, denn diese Dienstleistungen werden normalerweise in Fremdwährung abgewickelt und verursachen Kapitalströme, so z.B. alle Arten von Kreditgeschäften, Vermögens- und Portfolioverwaltung ausländischer Dienstleister.

Fußnote 8 von Artikel XVI des GATS (Marktzugang) legt außerdem fest, dass ein Land, das im Modus 1 eine Verpflichtung bei Marktzugang eingeht, auch grenzüberschreitende Kapitalflüsse zulassen muss, wenn diese für die Dienstleistung von „wesentlicher Bedeutung“ sind. Brasilien ist der Meinung, dass dies Fußnote wichtig für Kapitalverkehrsliberalisierung ist. Denn selbst wenn ein Land seinen Kapitalverkehr nicht vollständig liberalisiert hat, könnten dadurch große Transfers für Kredite entstehen, die die Zahlungsbilanz und die gesamte finanzielle Stabilität in Mitleidenschaft ziehen.

Das Understanding of Commitments in Financial Services verlangt nur geringe Verpflichtungen in Modus 1<sup>36</sup>, während der Annex umfangreicher ist, und z.B. die Kreditvergabe aller Art umfasst.

Die Europäische Union, die USA und andere westliche Länder spielen die Bedeutung dieser Wirkung der Modus-

1-Öffnung herunter. In diesem Bereich ist bisher wenig geforscht worden. Die Wirkung von e-financing für grenzüberschreitende Kapitalbewegungen und Fragen des Verbraucherschutzes werden von den Aufsichtsbehörden gegenwärtig noch diskutiert. Schließlich hat die EU von den USA auch gefordert, Modus 1 für den Handel mit Derivaten zu öffnen.

Der wachsende Zu- und Abfluss ausländischen Kapitals infolge der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen erschwert die Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden, insbesondere in kleinen Ländern, wo schnell wechselnde Kapitalbewegungen eine größere Wirkung entfalten können.

WTO Mitglieder haben das Recht, Artikel XI nicht anzuwenden, sofern der Handel nicht behindert und die eingegangenen Verpflichtungen nicht unterlaufen werden. Nach Artikel XII dürfen Länder bei ernsten Zahlungsbilanzproblemen ihre Marktoffnungsverpflichtungen im finanziellen (oder anderen) Bereichen einschränken, einschließlich der damit verbundenen internationalen Transfers. Jedoch muss ein Land, das diese Möglichkeit in Anspruch nimmt, viele Bedingungen erfüllen. Dazu gehören die Nichtdiskriminierung, möglichst schonender Umgang mit betroffenen ausländischen Dienstleistern, Übereinstimmung mit den Bestimmungen des IWF, oder auch die zeitliche Begrenzung der Restriktionen. Das Land muss Konsultationen mit anderen WTO-Mitgliedern führen und letztlich soll die Bewertung des IWF entscheiden, ob die einschränkenden Maßnahmen erlaubt sind.

Artikel 2 zur inländischen und stabilitätsorientierten Regulierung im Annex zu Finanzdienstleistungen des GATS erlaubt einem Land auch Vorsichtsmaßnahmen gegen den Auf- oder Abwertungsdruck durch fremde Währungen. Der Artikel bestimmt, dass Sicherheits-

maßnahmen nicht dazu genutzt werden dürfen, Verpflichtungen unter dem GATS zu umgehen. Die Bedingungen, die an diese Regelung geknüpft sind, könnten Länder jedoch davon abhalten, die jeweils effizientesten Instrumente gegen Stabilitätsrisiken zu ergreifen.

### 3.1.3. Unzureichende Rücksichtnahme auf nationale Regulierung

Nicht alle Länder sind bereit, die Risiken einer weiteren Liberalisierung von Finanzdienstleistungen einzugehen. Denn die plötzliche Verschärfung des Wettbewerbs könnte zu kurzfristigen Panikreaktionen der bis dahin geschützten nationalen Finanzinstitutionen führen (Eichengreen, 1999, S. 46-48). In den Verhandlungen wird nämlich kaum der konkrete Zusammenhang zwischen dem Ist-Zustand eines nationalen Finanzsystems oder dem Bedarf an einem funktionsfähigen Regelwerk und Aufsichtssystem eines Landes auf der einen Seite und den Wünschen bzw. Angeboten der Finanzdienstleister auf der anderen beachtet.<sup>37</sup>

Die EU-Forderungen berücksichtigen nicht die Fähigkeit eines Landes, erhöhte Risiken zu beherrschen. Zum Beispiel verlangt die EU von China, sich für Derivate und beim Management von Investmentfonds zu öffnen, Bereiche, die eine erhebliche spekulative Dimension haben. China hat sein Regelwerk nach und nach reformiert, um sich der internationalen Praxis anzupassen, gibt aber zu, dass seine Aufsichtsbehörden immer noch hinter jenen der Herkunftsländer der ausländischen Banken hinterherhinken. China hat erkannt, dass die immensen Veränderungen durch den Einstieg ausländischer Banken in seinen Markt und dessen Effekte auf inländische Banken nicht nur das Stabilitätsrisiko erhöhen, sondern auch die ohnehin schwierige Etablierung neuer Regulierungen zusätzlich erschwert sowie die Kosten

<sup>36</sup> In den Bereichen MAT (Maritimer Transport, zivile Luftfahrt, kommerzielle Raumfahrt), Versicherung, Rückversicherung, Versicherung von Gütern im internationalen Transitverkehr sowie Finanzinformationen und Beratung.

<sup>37</sup> Artikel 7 u. 11.D.3. der "Understanding on Commitments in Financial Services", eines Teils des GATS-Abkommens.



für die Finanzverwaltung steigert.<sup>38</sup> Obwohl der IWF ein Programm zur Überwachung der Reformen und der Leistungsfähigkeit der Finanzbranche aufgelegt hat<sup>39</sup>, ist es die Aufgabe der Unterhändler eines jeden Landes, sich selbst mit den Problemen auseinanderzusetzen, wie die USA auf einem Treffen der WTO-Arbeitsgruppe zu Finanzdienstleistungen betonten (WTO, 2003 b). Die EU fordert, dass Regulierungs- und Aufsichtsfragen in bilateralen Verhandlungen diskutiert werden, d.h. also fernab der Öffentlichkeit, und wo Liberalisierungsdruck ungestört höchste Priorität genießen kann. Wie wird die EU mit der Bewertung des IWF umgehen, dass die Regulierung in Thailand noch nicht wirksam genug ist und weitere Liberalisierungen systemische Risiken für das Land bergen?

Der IWF und andere haben inzwischen jedoch erkannt, dass meist eine erhebliche und aufwendige Aufbauarbeit nötig ist, um Regulierungs-, Aufsichtsbehörden, Gesetzgeber und Justiz zu befähigen, den entsprechenden Rahmen für Finanzdienstleistungen zu schaffen (WTO, 2003 b). Die Tätigkeiten ausländischer Banken unterliegen zwar der Bankenaufsicht in ihrem Herkunftsland, und diese Aufsichtsbehörden verfügen u.U. auch über breite Erfahrungen bei der Regulierung der Unternehmen, aber ihr Hauptinteresse besteht natürlich darin, einen Konkurs ihrer Banken zu vermeiden. Die Bedürfnisse des Landes, in dem die Banken arbeiten, interessiert sie weniger. Daher verfügen die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden der Länder, in denen die ausländischen Banken arbeiten, nicht unbedingt über alle notwendigen Informationen, auch wenn eine gewisse Kooperation zwischen den Aufsichtsbehörden in Heimat- und Gastgeberland existiert.

### 3.1.4. Tempo bei der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen - Reformstau im internationalen Finanzsystem

Die GATS-Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen finden zu einem Zeitpunkt statt, zu dem Bemühungen um Reformen im internationalen Finanzsystems, die nach der Asienkrise angekündigt worden waren, ins Stocken geraten sind. Mehr noch: auch eine Regelung der Schuldenproblematik für die hochverschuldeten Entwicklungsländer wird vor allem von den USA blockiert. Bei der Frühjahrstagung des IWF 2003 wurde die Diskussion um eine Insolvenzregelung für souveräne Schuldner (Staaten), die ursprünglich von der US-Vizedirektorin des IWF, Ann Krueger selbst angestoßen worden war, wieder von der Tagesordnung abgesetzt. Lediglich eine sog. collective action clause<sup>40</sup> wurde akzeptiert. Die Bundesregierung hatte sich noch in ihrer Koalitionsvereinbarung nach der Wahl 2002 ausdrücklich für ein Staateninsolvenzrecht ausgesprochen. Auch andere Reformvorschläge, wie die Verbesserung der Aufsicht und strengere Regulierung von Offshore Zentren und Steueroasen sind weitgehend im Sande verlaufen. Viele Steueroasen haben ihr System noch immer nicht reformiert. Nach wie vor werden beträchtliche Geldbeträge aus Drogen-, illegalem Waffenhandel und anderen kriminellen Geschäften gewaschen, nach wie vor findet in riesigem Ausmaß Steuerflucht statt. Ob die neuen Standards zum Risikomanagement bei der Kreditvergabe, die die BIZ erarbeitet hat, (zweites Basel-Abkommen) und die als großer Reformschritt gerühmt werden, auch tatsächlich halten, was sie versprechen, ist umstritten. So könnte Basel II durchaus die Risikobereitschaft der internationalen Banken bei der Kreditvergabe auch steigern.

Eine wichtige Frage bei der Reform des Finanzsystems ist die Verbesserung der

Transparenz bei international tätigen Banken. Dies würde die „Marktdisziplin“ auf den Finanzmärkten erhöhen und den Aufsichtsbehörden bessere Möglichkeiten verschaffen. Eine Überprüfung von 54 internationalen Banken im Jahr 2001 ergab jedoch, dass diese nur 63% der vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (der Zusammenschluss aller größeren Aufsichtsbehörden) als wichtig betrachteten Sachverhalte veröffentlichten. Das stellte zwar eine Verbesserung gegenüber den Vorjahren dar, ist aber noch weit davon entfernt, als ausreichend zu gelten. Insbesondere fehlen Informationen über Techniken zur Abfederung von Kreditrisiken (einschließlich spekulativer Kreditderivate), so dass es schwierig ist, die Praktiken der Banken und ihre Erfahrung bei der Vermeidung von Forderungsausfällen - eine wichtigen Quelle von Instabilität - zu kontrollieren. Zwar geht es dem GATS um mehr Transparenz, aber eben nur bei Regierungen, während das Informations- und Transparenzdefizit bei international operierenden Finanzdienstleistern nicht thematisiert wird, obwohl dies zu ernststen Problemen für die Aufsichtsbehörden eines Gastlandes führen kann.

Eine Liberalisierung von FDL, die nicht in eine neue internationale Finanzarchitektur eingebettet ist, die nicht den Armen und nachhaltiger Entwicklung dient, ist daher ein gefährliches Unterfangen und ein Stabilitätsrisiko für die globalisierte Weltwirtschaft insgesamt.

### 3.1.5. Zunehmende Konzentrationsprozesse bei Finanzdienstleistungen

Eine immer wieder auftretende Forderung der EU - auch an viele Entwicklungsländer - ist die Aufgabe von Eigentumsbeschränkungen bzw. von gesetzlichen Auflagen, die ausländischen Banken eine Teilhabe nur über

<sup>38</sup> WTO, "Communication from the People's Republic of China - Assessment of Trade in Services", Dokument Nr. 29, 30, 50.

<sup>39</sup> Die Bewertungsprogramme für den Finanzsektor

(FSAPs) des IWF kontrollieren die Stärkung der inländischen Finanzbranche und liefern dafür technische Hilfe. Außerdem dienen sie der Kontrolle bzw. der Unterstützung der Liberalisierung des Kapitalverkehrs. In letzterem wurde eines der Probleme gesehen, die

zur asiatischen Finanzkrise geführt haben.

<sup>40</sup> Demnach muss bei einer Insolvenzregelung nicht mehr jede einzelne private Gläubiger seine Zustimmung geben, sondern es genügt eine Mehrheit der Gläubiger.



Joint Ventures gestattet. Das Argument lautet, hundertprozentiges Eigentum erlaube einen besseren Einsatz von Ressourcen, als eine Teilhaberschaft bei einheimischen Finanzdienstleistungsgesellschaften, die lokale/nationale Interessen berücksichtigen müssten. Eine Zunahme an unbeschränktem ausländischen Eigentum würde jedoch zahlreiche Probleme aufwerfen. Wie soll z.B. die Präsenz ausländischer Finanzdienstleister zu einem Transfer von Know-how führen, wenn ausländische Banken das erfahrene Personal von inländischen Banken abwerben? Was sind die Konsequenzen, wenn – wie in Mexiko – 80% der privaten Vermögenswerte in der Hand ausländischer Finanzdienstleister sind?

Eine wichtige, mit dem Wunsch der EU auf volle Eigentumsrechte verbundene Frage, betrifft die unabhängig vom GATS zunehmende Konzentration in der Finanzdienstleistungsbranche (s. Kapitel 1.3.1. und 1.5.). Analysten sagen voraus, dass es in fünf bis zehn Jahren international nur noch 10 Banken der Spitzenklasse geben wird (Vander Stichele, 1999). Citigroup hat unlängst erklärt, dass sie in zehn Jahren eine Milliarde Kunden haben wollten. Erlaubte man es den internationalen Banken, in noch größeren Ausmaß 100%iges Eigentum an Banken im Ausland zu erwerben, so würde dadurch der Trend hin zur Konzentration der Finanzdienstleistungen in wenigen Händen verstärkt werden. Damit steigt auch die Gefahr, Banken zu schaffen, die einerseits nur schwer kontrollierbar wären, andererseits aber so groß sind, dass man ihren Bankrott nicht zulassen könnte. „Too big to fail“ würde es dann heißen und im Krisenfall würden Verluste sozialisiert, während die Gewinne in private Taschen geflossen sind.

Bei solch hoher Konzentration ökonomischer Macht haben Regierungen – die ja Kredite aufnehmen müssen –

und Privatkunden, immer geringere Wahlmöglichkeiten. Es entstünden oligopolistische Preise. In einer ersten Phase, in der noch harter Wettbewerb besteht, mögen die Preise vielleicht fallen, sobald aber der Wettbewerb zu erhöhter Konzentration führt, und nur noch wenige Unternehmen den Markt dominieren, kommt es zu heimlichen Preisabsprachen und die Preise gehen in die Höhe. Dies sind keine hypothetischen Fragen, sondern solche heimlichen Preisabsprachen gibt es immer wieder, auch wenn sie naturgemäß nur selten ans Tageslicht kommen. Ein jüngstes Beispiel haben die deutschen Aufsichtsbehörden aufgedeckt. Demnach haben Allianz, Gerling, HDI, Axa, Aachener, Münchener, Gothaer und Victoria verbotenen Preisabsprachen zu Lasten ihrer Industriekunden getroffen. Allianz-Vorstandsmitglied Hagemann hat inzwischen zugegeben: „Es hat informelle Zirkel gegeben.“<sup>41</sup>

Die Konzentrationsprozesse sind die Antwort der Finanzindustrie auf die verschärfte Konkurrenz. Die EU-Forderungen nach größerer Marktöffnung und Liberalisierung bei den Finanzdienstleistungen verschärfen die weltweite Konkurrenz. Eine starke Konkurrenz zwischen den Finanzdienstleistern führt zu schwierig zu lösenden Dilemmata.<sup>42</sup> Einerseits kann durch Wettbewerb die Effizienz und die Vergabebereitschaft der Banken erhöht werden. Dadurch entsteht ein Nutzen für die Verbraucher und die Volkswirtschaft insgesamt. Andererseits kann erhöhter Wettbewerb, wie bei der Asienkrise, auch zu übermäßig riskantem Vergabeverhalten und ähnlich destabilisierenden Praktiken verleiten, was sehr kostspielige Auswirkungen auf die Wirtschaft haben kann.

Auf Regierungsebenen werden diese Fragen zunehmend erörtert. Wie jüngste Untersuchungen zeigen (Canoy et al., 2001), ist Wettbewerb nur unter bestimmten Bedingungen keine Gefähr-

dung der finanziellen Stabilität. Sind diese Bedingungen nicht gegeben, müssten eine angemessene Regulierung des Bankwesens und korrektes kaufmännisches Verhalten und nicht Wettbewerbsbeschränkungen als Gegenmittel dienen. Das heißt jedoch, dass eine staatliche Regulierungs- und Aufsichtsstruktur vorhanden und funktionstüchtig sein muss, was in vielen Entwicklungsländern aber nicht der Fall ist.

Regierungen müssen deshalb vorsichtig sein, wenn sie Finanzdienstleistungen liberalisieren, solange die Institutionen und Instrumente, mit denen Risiken zunehmenden Wettbewerbs kontrolliert werden können, noch nicht zur Verfügung stehen. Sowohl infolge wachsenden Konkurrenz- und Rentabilitätsdrucks, als auch aufgrund erfolgreicher Forderungen der Finanzbranche nach mehr Deregulierung tendieren immer mehr (internationale) Banken zur Integration, d.h., dazu, ihre Aktivitäten über mehrere Bereiche der Finanzdienstleistung auszudehnen (Bankwesen, Versicherung, Wertpapiere etc.; zum Trend zur Allfinanzdienstleistung s. ausführlicher Kapitel 1.3.1.). Ein durch GATS gesteigerter Wettbewerbsdruck könnte diese Tendenz verstärken. Jedoch würde ein zunehmend integriertes Bankwesen nicht nur Nutzen, wie etwa reduzierte Kosten und die Quersubventionierung verschiedener Aktivitäten innerhalb eines Finanzunternehmens mit sich bringen, sondern auch Risiken wie:

- Interessenskonflikte zwischen den verschiedenen Dienstleistungen,
- eine größere Konzentration ökonomischer Einflüsse und daher auch politischer Macht,
- größere Schwierigkeiten der Aufsichtsbehörden, die integrierten Banken zu kontrollieren,

<sup>41</sup> Frankfurter Rundschau, 31.7.2003. Gegenstand der Ermittlungen der Aufsichtsbehörden sind die Industrie-Feuerversicherung und die Transportversicherung.

<sup>42</sup> Vgl. dazu jüngere Recherchen der Weltbank zu Konzentration und Wettbewerb im Bankwesen.



- die Unfähigkeit, ein Sicherheitsnetz für die über das klassische Bankgeschäft hinausgehenden Aktivitäten bereitzustellen (Claessens/Klingebiel, 2001, S. 19-44).

### 3.1.6. Folgen einer Liberalisierung von Rentenfonds und Versicherungen

Die EU hat viele Entwicklungsländer aufgefordert, ihre Rentensysteme zu liberalisieren. Die Expansion europäischer Rentenfonds in die restliche Welt könnte jedoch zu Stabilitätsrisiken in Entwicklungsländern führen. Die Rentenfonds erwerben zunehmend Aktien, um die Kapitalrenditen zu erzielen, mit denen die gegenwärtigen und zukünftigen Renten finanziert werden. Als die Aktienkurse 2001 begannen, dramatisch zu sinken und die Rentenfonds viel Geld verloren, wurde das Risiko dieser Strategie für privat finanzierte Renten deutlich. Zum Beispiel investierten die holländischen Rentenfonds 46% (Juni 2002) ihres Kapitals in Aktien an nationalen und internationalen Börsen. Im Jahre 2003 wurde bekannt, dass viele Rentenfonds ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten, da die Rendite auf ihre Einlagen aus den drei Vorjahren um 30% (d.h. etwa 135 Milliarden Euro) geringer waren, als von den Fondsmanagern erwartet. Im Mai 2003 hatte einer der fünf Rentenfonds so schlecht gewirtschaftet, dass die Aufsichtsbehörde eingreifen musste und alle Fonds dazu zwang, Konzepte zur Sicherstellung der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen zu entwickeln. Resultat waren Beitragserhöhungen für Angestellte und Arbeitgeber und niedrigere Rentenauszahlungen. Gleichzeitig wurden einige Rentenfonds umstrukturiert oder fusioniert. In Großbritannien stehen die Rentenfonds vor ähnlichen Problemen.

Erfahrungen in Lateinamerika haben gezeigt (Queisser/Reisen, 1997) dass

man den Nutzen der Rentenreform bzw. der Privatisierung überschätzt hat und dass die Verwaltungskosten sehr hoch sind. Es ist fraglich, ob europäische und andere ausländische Rentenfonds billiger wären, bzw. ob sie ärmeren Schichten überhaupt eine Zusatzrentenversicherung ermöglichen würden. Außerdem stellen neue Rentenfonds auch neue Fragen der Regulierung, für die keineswegs immer Lösungen vorhanden sind. So sind z.B. wirksame Regulierungsmechanismen und Aufsichtsinstitutionen erforderlich. Wie bereits erwähnt, ist das in vielen Entwicklungsländern nicht der Fall. Auch in den Entwicklungsländern kaufen die Rentenfonds nationale und internationale Aktien, um ihre Risiken zu streuen, sowie um eine garantierte Rendite auf ihr Kapital zu erzielen. Die Einheitlichkeit der Investitionsportefeuilles vieler Rentenfonds kann aber gerade zur Unterminierung der Risikostreuung führen. Außerdem hat der Kauf von internationalen Aktien zur Instabilität des globalen Finanzsystems beigetragen. Die Rentenfonds verfügen über Milliarden von Dollar, die sie investieren können. Auch dies hat zur „Blasenbildung“ bei den Aktienkursen beigetragen, sowie zur raschen Wertverminderung als die Preise zu sinken begannen und die Rentenfonds versuchten, ihr Geld rechtzeitig zurückzuziehen.

Eine Wirkung der Forderung nach Rentenfondsliberalisierung könnte auch sein, dass die Rentenfonds im Süden mehr Aktien im Norden kaufen, wodurch die Kapitalströme von Süd nach Nord anwachsen würden.

Die Bindung der Renten an die internationalen Kapitalmärkte wirft grundlegende und langfristig wirkende Probleme auf. Der Kauf von Aktien in Ländern mit einer langsamen Alterungskurve (wie jene der Schwellenländer) durch die schnell alternden Länder der OECD ist eine

Strategie, hohe Kapitalrenditen für immer mehr Renten zu sichern. Denn in den OECD Ländern nimmt mit einem wachsenden Anteil der nichtarbeitenden Bevölkerung die Kapitalrendite ab. Wie Forschungsergebnisse zeigen (MacKellar/Reisen, 1998: S.35), können mit einer solchen Strategie die Folgen der Bevölkerungsalterung zwar etwas hinausgeschoben, aber letztlich nicht neutralisiert werden. Die Kapitalströme hin zu langsamer alternenden Bevölkerungen haben dennoch eine wichtige Verteilungswirkung: sie nützen besonders der arbeitenden Bevölkerung der langsam alternenden Länder des Südens - solange es nicht zum Crash kommt. In den schnell alternenden Ländern des Nordens nützen sie hingegen den reichen Senioren mit kapitalmarktfinanzierten Renten, benachteiligen aber die ärmeren Rentner, die auf umlagefinanzierte, öffentliche Rentensysteme angewiesen sind. Es wäre nicht vertretbar, wenn die EU in einer Zeit, in der es in mehreren europäischen Ländern (z.B. Italien, Frankreich) starken Widerstand und Proteste gegen die Privatisierung der Rentensysteme gibt, Druck auf Entwicklungsländer macht, sich für private Anbieter aus Europa zu öffnen.

### 3.2. Spezifische Risiken der Liberalisierung für die Entwicklungsländer

In der Fachliteratur findet man Argumente sowohl für als auch gegen die Präsenz ausländischer Banken in den Entwicklungsländern (Bies, 2003).

Als Argumente dafür werden vorgebracht:

- Senkung der Betriebskosten und der Gewinnentnahme bei den heimischen Banken infolge stärkeren Wettbewerbs,
- Erhöhte Effizienz und Vielfalt von Finanzdienstleistungen,
- Innovationswirkungen ausländischer Bankentätigkeit, wie etwa die



Einführung neuer

Finanzdienstleistungen, modernerer und effizienterer Technologien, sowie die Verbesserung des einheimischen Bankenmanagements,

- Verbesserung der Bankenregulierung und -aufsicht,
- weniger Eingriffe von Regierungen in das Finanzwesen um Fehlentwicklungen aufzufangen,
- bessere Ausbildung des Personals und damit insgesamt höhere Qualifikation der Arbeitskräfte in der Finanzbranche eines Landes,
- Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen, da ausländische Banken die Attraktivität des Standorts verbessern und so den Zugang des Landes zu internationalem Kapital insgesamt verbessern,
- gut kapitalisierte ausländische Banken seien bereit, auch unter ungünstigen ökonomischen Bedingungen Kredite an inländische Firmen zu vergeben, im Gegensatz zu den inländischen Banken mit ihrer geringeren Eigenkapitalausstattung, die bei Krisenanzeichen eher das Kreditangebot drosseln würden,
- ausländische Bankenpräsenz bringt für alle Kunden<sup>43</sup> bessere Kreditbedingungen, d.h. niedrigere Zinssätze, niedrigere Gebühren, längere Laufzeiten,
- die Präsenz ausländischer Banken stimuliert die Inlandsinvestitionen in den Gastländern.

Die Argumente gegen die ausländische Präsenz lauten:

- inländische Banken sind nicht in der Lage, mit dem gesteigerten Konkurrenzdruck zurechtzukommen und geraten schneller in Gefahr bankrott zu gehen. Dadurch könnte politischer Unmut gegenüber ausländischem Einfluss auf den inländischen Finanzmarkt entstehen,
- heimischen Banken könnten kurzfristig höhere Kosten entstehen, weil sie zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit in hohem

Tempo neue Technologien einführen, was sie wiederum durch die Vergrößerung ihrer Gewinnspannen zu finanzieren versuchten. Im

Endeffekt würde dies wiederum zu erhöhten Verbraucherpreise führen,

- ausländische Banken erhalten höhere Zinsmargen,
- der Einstieg ausländischer Banken in den Kreditmarkt für Unternehmen senkt nicht die Margen und Profite am Kreditmarkt für persönliche Kredite,
- ausländische Banken stellen während eines Konjunkturabschwungs im Gastgeberland keine zusätzlichen Kredite bereit,
- ausländische Banken verlassen das Land, wenn die Rentabilität zu niedrig wird, was wiederum die Stabilität von dessen Finanzsystem insgesamt bedrohen kann,
- Veränderungen der wirtschaftlichen Situation im Heimatland der ausländischen Bank können sich negativ auf die Bankaktivität im Gastgeberland auswirken,
- ausländische Banken geben nur großen, meist ausländischen (multinationalen) Firmen Kredite, weniger kleinen Firmen,
- inländische Aufsichts- und Währungsbehörden fürchten, ihr Einfluss auf das Verhalten der Banken könnte abnehmen, da die ausländischen Banken der Kontrolle durch die Behörden ihres Heimatlandes unterliegen.

Die Erfahrungen von 80 Ländern zwischen 1988 und 1995 zeigen, dass in Entwicklungsländern, Gewinne, Zinssätze und Steuern bei ausländischen Banken in der Tendenz höher sind, als bei inländischen Banken (in den entwickelten Ländern ist es umgekehrt). Auch die Wettbewerbsfähigkeit wird durch den Einstieg einer größeren Zahl von Unternehmen erhöht. (Huizinga et al., 1998)

In Lateinamerika, wo eine hohe ausländische Bankpräsenz herrscht, haben Untersuchungen ergeben, dass die

unterstellte Effizienzsteigerung inländischer Banken (durch niedrigere Betriebskosten und weniger Gewinnentnahme) lediglich für jene Länder zutrifft, die auf niedrigerem Niveau wirtschaftlicher Entwicklung stehen (z.B. Peru, Kolumbien, Ecuador und Bolivien), aber nicht für die höher entwickelten Länder wie Brasilien (Bies, 2003).

Diese Untersuchungen zeigen auch, dass der Einstieg ausländischer Banken positive Wirkungen auf die Kreditstabilität inländischer Banksysteme haben kann. Dennoch sollten die weniger entwickelten Länder, bevor sie sich dem internationalen Wettbewerb öffnen, das inländische Bankwesen konsolidieren und stärken, um der Konkurrenz gewachsen zu sein. Diese Befunde werden durch eine Fallstudie über eine ausländische Bank in Brasilien bestätigt, die zeigt, dass die ausländischen Institute keineswegs effizienter als inländische Banken waren, die mehrere Finanzkrisen erlebten und überlebten (Vander Stichele, 2002). Die höhere Rentabilität ausländischer Banken ist in diesem Fall auf die Politik der Zentralbank, sowie auf einen Vertrauensbonus als ausländische Bank zurückzuführen, die das Vertrauen der Leute auch dann gewinnen konnte, wenn ihre Dienstleistungen teurer waren.

### 3.2.1. Auswirkungen der Liberalisierung auf die Schwellenländer

Die Finanzbranche in den Schwellenmärkten, sowie in Entwicklungsländern mit höherem Einkommen ist Hauptziel der EU-requests, obwohl die EU-Forderung zur Liberalisierung von Finanzdienstleistungen auch an 20 LDCs und 30 Länder mit niedrigem Einkommensniveau gerichtet wurden. Die Finanzbranchen der Schwellenländer waren schon während der vorherigen Verhandlungsrunde das Hauptziel des Nordens gewesen. Nach Abschluss der

<sup>43</sup> Mit Ausnahme der ganz großen Firmen, die sich bereits vorher auf den internationalen Märkten günstig versorgen konnten.



Uruguay-Runde mussten die Gespräche jedoch beendet werden, weil die USA mit den Angeboten aus Südostasien unzufrieden waren. Die asiatische Finanzkrise von 1997 tat den Forderungen, insbes. der USA, nach mehr Liberalisierung allerdings keinen Abbruch. Im Gegenteil, die USA nutzten die Notlage der Krisenländer, die auf Rettungspakete des IWF angewiesen waren, um Druck für mehr Marktöffnung zu machen. Die WTO behauptete sogar, dass die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen dazu beitragen würde, Finanzkrisen zu vermeiden. China ist seit seinen Verhandlungen um den Beitritt zur WTO, aber auch in den gegenwärtigen GATS-Verhandlungen, ein Hauptzielland für Finanzdienstleister. Die Öffnung Chinas für ausländische Banken und Versicherungen verspricht den großen internationalen Geschäftsbanken höhere Profite. Die bisherige Erfahrung Chinas bei der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen (die volle Öffnung steht noch bevor)<sup>44</sup> wird im folgenden dargestellt. Sie ähnelt in vielerlei Hinsicht den Erfahrungen anderer Länder:

#### (A) Positives:

- ausländische Banken verbesserten die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems. Sie förderten die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Banken und brachten neue Erfahrungen beim Risikomanagement, dem internen Controlling, den Anreizmechanismen, der Produktinnovation und bei der Buchhaltung.
- höhere Kapitalzuflüsse und bessere Investitionsbedingungen,
- nach seinem Einstieg in den Shanghaier Markt hat eine größere US-Versicherungsgruppe (American International Group) ein anerkanntes Versicherungsmarketingssystem eingeführt, das den inländischen Versicherungsmarkt stimulierte. Sie

verbesserte die Kundenorientierung chinesischer Versicherungen und förderte die Entwicklung des Marktes für Lebensversicherungen.

- Ausländische Finanzdienstleister bieten den Verbrauchern in China hochentwickelte Dienstleistungen und finanzielle Innovationen.

#### (B) Negatives:

- „Rosinenpicken“<sup>45</sup> - die inländischen Banken verlieren weitgehend ihre reichen Kunden („high end consumers“) an die ausländischen Banken. Da solche reichen Kunden den Hauptteil des Gewinns bringen (laut chinesischer Statistik kommen 80% der Gewinne von 20% reichen Kunden), heißt das, dass die inländischen Banken diese Kunden verlieren und auf den weniger profitablen sitzen bleiben. Das schwächt natürlich einmal mehr ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der ausländischen Konkurrenz, die an den weniger wohlhabenden Kunden nicht interessiert ist.
- „Brain Drain“: Die inländischen Banken verlieren viele ihrer fähigen, erfahrenen Manager und Schlüsselpersonen. Dies führt zum Mangel an erfahrenem Führungspersonal in den inländischen Banken und behindert deren Entwicklung.
- Verschärfung regionaler Ungleichgewichte: ausländische Investitionen und alle daran geknüpften Finanzdienstleistungen fließen in die höher entwickelten östlichen Regionen Chinas. Dies vertieft die Kluft in der Entwicklung zwischen den östlichen und westlichen Regionen des Landes.

#### (C) Herausforderungen:

- Der Einstieg ausländischer Versicherungen hat in kurzen Zeit dramatische Ausmaße angenommen. Ausländische Banken haben ihre Aktivitäten rapide ausgedehnt.

Dadurch ist es für chinesische Unternehmen schwierig, dieser starken Konkurrenz standzuhalten. Die Aufsichts- und Regulierungsbehörden stehen vor der Herausforderung, mit der Entwicklung und den zunehmenden Risiken Schritt zu halten.

- Das GATS hat auch chinesischen Finanzdienstleistern theoretisch die Möglichkeit eröffnet, sich im Ausland niederzulassen. Aber den chinesischen Unternehmen fehlen die Wettbewerbsvorteile, um in gleichem Maße ins Ausland zu expandieren, wie ausländische Finanzdienstler dies auf dem chinesischen Markt können. Durch diese Asymmetrie erhöht sich das Handelsbilanz- sowie das Zahlungsbilanzdefizit.
- Zusätzlich zu den Regulierungs- und Aufsichtsbehörden im Bankwesen müsste China neue Institutionen für Versicherungen und das Wertpapierwesen schaffen. Regulierungsexperten im Westen sind jedoch inzwischen zum Schluss gekommen, dass eigenständige Regulierungsbehörden nicht ausreichen, sondern dass die unterschiedlichen Sektoren integriert werden müssten, da die Unternehmen zunehmend gleichzeitig im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiergeschäft tätig sind.
- Kredite in Fremdwährung sind ein wichtiges Mittel zur Kapitalbeschaffung für das Land geworden. Dadurch wird Kapital für inländische Unternehmen bereitgestellt, aber es erhöhen sich auch die Stabilitätsrisiken des Devisen- und Kapitalverkehrs. Daher ist eine sorgfältige Makroregulierung des Finanzsystems und der Währungspolitik durch den Staat notwendig. Die Techniken des Kapitalverkehrs sind komplizierter geworden, Chinas finanzielle Institutionen machen gewaltige Änderungen durch, die die Stabilitätsrisiken erhöhen. Das Land

<sup>44</sup> WTO, „Communication from the People's Republic of China – Assessment of Trade in Services,“ Dokument Nr. 19, 21, 22, 26, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50.

<sup>45</sup> Dieses Phänomen taucht in vielen Ländern auf, zum Beispiel in der Türkei (s.: M. Karatas & M. Broadbent, „Foreign Banks in Emerging Markets: A Turkish Success Story,“ in *id21 Society & Economy*, 29.4.2003 ([www.id21.org/society/s7amk1g1.html](http://www.id21.org/society/s7amk1g1.html))). Die Türkei gilt nicht als typisches Schwellenland, da ausländische Banken nur 2% der inländischen Bankgeschäfte tätigen (in Polen z.B. sind es 36%). 40% des Marktes sind noch in den Händen der öffentlichen Banken. 21 ausländische Banken sind im Lande tätig. Die erfolgreichste ausländische Bank hat zunächst multinationale Konzerne und Regierungskunden bedient und war in der Lage, die Finanzkrise der Türkei durch eine anpassungsfähige und aggressive Überlebensstrategie durchzustehen. Dazu gehörte auch die Segmentierung des Marktes zur Finanzierung der vielen Privatisierungsprojekten, die Schwerpunktsetzung auf das Großkundengeschäft

und Kreditkarten, den Rückbau des Filialennetzes, sowie eine sorgfältige Auswahl von Kunden und Branchen. Mit anderen Worten: ausländische Banken können sich also die gewinnträchtigsten Geschäftsbereiche und Kunden auswählen. Sie sind nicht an einer flächendeckenden Versorgung interessiert. Dadurch verschärfen sie überdies die ungleiche Entwicklung zwischen den verschiedenen türkischen Regionen.



hat erkannt, dass die Kapazitäten seiner Regulierungsbehörden immer noch weit hinter denen vieler entwickelter Länder hinterherhinken und dass kontinuierlich Reformen erforderlich sind. Dies kommt zu den bestehenden Schwierigkeiten hinzu und erhöht die Kosten für die Verwaltung des Finanzsystems.

### 3.2.2. Folgen für arme Entwicklungsländer

Vor allem in den ärmeren Entwicklungsländern gilt das Bankensystem als ineffizient und unzuverlässig, was hohe ökonomischen Kosten verursacht und die wirtschaftliche Entwicklung, den Handel und die Investitionen behindert. Daraus wird gefolgert, dass der Einstieg ausländischer Banken in das inländische Bankgeschäft zu einem effizienteren Bankwesen durch mehr Wettbewerb führe. „Effizienter“ heißt jedoch auch „geringere Profite“ (Huizinga et al., 1998). Eine niedrigere Rentabilität und verschärfte Konkurrenz kann bei den lokalen Banken zu riskanteren Vergabepraktiken führen, weil sie um jeden Preis die Rentabilität wieder zu steigern versuchen. Auch die Volatilitätsrisiken sind für kleinere Volkswirtschaften höher, da sie gegenüber abrupten Kapitalbewegungen verwundbarer sind.

Subsahara-Afrika hat die Zunahme ausländischer Beteiligung am inländischen Bankgeschäft durchaus auch Vorteile gebracht, wie etwa eine allgemeine Qualitätsverbesserung bei der Preisgestaltung sowie in der Versorgung mit Finanzdienstleistungen, beim Risikomanagement, in der Buchführung, bei Transparenz und verbessertem Wettbewerb (Murinde/Tefula 2002). Ein Nachteil der zunehmenden Präsenz ausländischer Banken ist aber auch die erhöhte Gefahr von Kapitalflucht, was wiederum zur De-

stabilisierung des inländischen Kreditmarkts beiträgt. Bei einer Finanzkrise ziehen sich ausländische Banken schnell aus dem Markt zurück. Auch sind sie nicht unbedingt besser kapitalisiert als inländische Banken, obwohl dies immer wieder behauptet wird. Ebenso wenig sind die Forderungsausfälle bei ausländischen Banken geringer. Sie verwenden ihre finanzielle Kraft und ihren internationalen Status, um sich auf die lukrativsten Geschäfte zu konzentrieren („Rosinen picken“). Die Präsenz ausländischer Banken steigert den Gesamtumfang der Kreditvergabe, aber die Variabilität des Kreditangebots verringert sich. Ausländische Banken haben gegenüber inländischen Banken den Wettbewerbsvorteil, hohe Anfangskosten durch profitable Geschäfte anderswo kompensieren zu können. Und sie können rasch expandieren: in Tansania hat die Liberalisierung für ausländische Banken deren Präsenz von 5% vor 1980 (als eine restriktive Politik herrschte) auf 76% im Jahre 2002 erhöht.

Auch die Versicherungsbranche in Afrika ist bislang unterentwickelt, ihr fehlt auch die notwendige Rückenstärkung durch die Regierungen. Ein Mangel an Kapazitäten und Know-how hat die Branche daran gehindert, feste Handelsbeziehungen unter den afrikanischen Ländern zu initiieren und sie so auf die internationale Konkurrenz vorzubereiten.<sup>46</sup>

Daher kann die EU-Forderung, die Beschränkung von ausländischem (Mit)Eigentum aufzuheben, in kleinen oder armen Entwicklungsländern schnell zur Dominanz ausländischer Banken führen. Dies macht es für die Aufsichtsbehörden nicht nur schwieriger, das Finanzsystem zu kontrollieren, sondern liefert die hoch verwundbaren Entwicklungsökonomien den Profitstrategien der Finanzindustrie aus, die

ein Land jederzeit wieder verlassen, wenn die Gewinne abnehmen. Ein Beispiel für die entwicklungspolitisch kontraproduktiven Praktiken ausländischer Finanzdienstleister ist Kenia. Dort bildeten ausländische Banken ein Kartell, das hohe Zinsen festsetzte, die den Verbrauchern und der gesamten Volkswirtschaft hohe Kosten verursachten.

Schließlich bleibt die Frage, wie Gewinne im Lande reinvestiert werden sollen, da nach GATS Artikel Xi Einschränkungen der Repatriierung von Gewinnen verboten sind.

### 3.2.3. Armutsbekämpfung wird unterminiert

Entwicklungspolitisch von großer Bedeutung ist die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für die ärmsten Bevölkerungsgruppen, denen der Zugang zum Finanzsystem normalerweise versperrt ist. Insbesondere die sog. Mikrokredite, Kleinstdarlehen von wenigen bis einigen Hundert Dollar, haben sich als wirksames Instrument erwiesen. Ausländische Banken haben wenig Interesse an dieser Klientel. Im Zuge ihrer notorischen Rosinenpickerei neigen ausländische Finanzdienstleister gerade in den armen Entwicklungsländern dazu, nur die reichen Marktsegmente zu bedienen, während die Ärmsten, die am meisten eine Finanzierung bedürfen, auf inländische Institutionen wie die Mikrofinanzierung zurückgreifen müssen. Die Weltbank behauptet nun, dass die Marktöffnung für ausländische Banken zu besseren Verfahren bei der Kreditvergabe führe, so dass kleine Kreditnehmer besseren Zugang zu neuen und diversifizierten Finanzprodukten und damit die Chance zur Kapitalbildung bekämen. Damit würde dann die Wirtschaft angekurbelt (World Bank, 2001). Daher gäbe es keinen Grund, ausländische Banken daran zu hindern, Einlagen von Kleinanlegern

<sup>46</sup> Africa's Insurance Industry Needs Assistance," in Addis Tribune, 7. 6. 2002.



zu nehmen. In Südafrika ist dies auch tatsächlich der Fall. Aber das Land ist eine Ausnahme. Typisch ist eher das Beispiel Ghana, wo eine britische Bank Extragebühren für Einlagen unter einer bestimmten Grenze gefordert hat.

Ähnlich ist die Lage auch bei ausländischen Krankenversicherungen, wie wiederum das Beispiel Kenias zeigt (SOMO/WEMOS, 2003). Die Firmen schneiden ihre Dienstleistungen maßgerecht auf die wohlhabenden städtischen Schichten zu, die in der Lage sind, ihre Krankenhausrechnungen zu bezahlen. Die Versicherer verlangen hohe Prämien, die für arme Patienten unbezahlbar sind. Sie weigern sich auch, Patienten zu akzeptieren, die an Krankheiten wie HIV/AIDS leiden. Im Gegensatz dazu ist das öffentliche

Krankenversicherungssystem der Regierung verpflichtet, alle Patienten zu versorgen. Während der vorangegangenen GATS-Verhandlungen war Kenia bereit, seine Finanzdienstleistungen zu liberalisieren, ohne sich allerdings im klaren darüber zu sein, dass es damit auch den Krankenversicherungssektor den Regeln des GATS unterwarf<sup>47</sup>. Nach Artikel XVI ist es den Regierungen u.a. verboten, die Anzahl von Dienstleistern festzulegen. Während der Verhandlungen hätte die kenianische Regierung verlangen können, dass ausländische Versicherer einen universellen Service anbieten (und damit auch arme Patienten versichern). Aber sie verpasste diese Gelegenheit.

Nach dem GATS-Prinzip der Nicht-Diskriminierung bzw. der Inländerbehandlung (Art. XVII) kann die Regierung ausländische Firmen nur dann verpflichten, arme und sozial schwache (etwa HIV-positive) Patienten zu versichern, wenn sie diese Vorschrift auch auf kenianische Versicherer ausdehnt. Wenn ein Land möchte, dass im Interesse von Armutsbekämpfung ein universeller Service angeboten werden soll, dann ist dies nicht automatisch mit der Forderung kompatibel, die Profitabilität einer Bank nicht zu beeinträchtigen<sup>48</sup>. Die requests der EU tangieren also auch hier Maßnahmen zugunsten von Armutsbekämpfung (s. auch die Beispiele in Kapitel 2.3.).

<sup>47</sup> Diese Unkenntnis ist kein Einzelfall. Die in der WTO laufenden Verhandlungen sind so komplex, dass nur große Verwaltungsapparate in der Lage sind, sie zu bewältigen. Vielen Entwicklungsländern fehlen dazu die Ressourcen. Daher war einer der Hauptgründe für

das Scheitern der Ministerkonferenz von Seattle, dass damals viele Regierungen des Südens im Zuge der Überprüfung der eingegangenen Verpflichtungen erst merken, auf was sie sich alles eingelassen hatten.

<sup>48</sup> Brief an die Autorin von J. Marchetti, Beamter für ökonomische Angelegenheit in der Dienstleistungsabteilung der WTO, 25. 6. 2003



## 4. Fazit und zivilgesellschaftliche Vorschläge<sup>49</sup>

Im Licht unserer Analyse ergeben sich folgende Schlussfolgerungen: die GATS-Verhandlungen zur Liberalisierung der Finanzdienstleistungen im allgemeinen und die Forderungen der EU im besonderen

- ignorieren die Risiken für die Stabilität der Finanzsysteme in den Entwicklungsländern,
- ignorieren die Ansteckungs- und Dominoeffekte, die Krisen in einem Entwicklungsland auf andere Entwicklungsländer haben können,
- überfordern die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden in zahlreichen Entwicklungsländern,
- nehmen keine Rücksicht auf Interessen der Armutsbekämpfung, und unterminieren diese sogar in zahlreichen Fällen,
- sind nicht in der Lage, in zentralen entwicklungspolitischen Feldern wie Gesundheits- und Altersversorgung nützliche Angebote für die große Masse der Armen zu machen,
- führen zu Umverteilungseffekten zugunsten der Mittelschichten und Eliten in den Entwicklungsländern,
- überfordern die Verhandlungskapazitäten vieler Entwicklungsländer, vor allem der Gruppe der ärmsten Länder,
- konzentrieren sich auf die Interessen der wettbewerbsstarken Finanzdienstleister der Industrieländer,
- werden u. a. dazu genutzt, die Krisenfolgen, die das Platzen der Spekulationsblase 2001 für die

Branche verursacht hat, durch eine Liberalisierungsoffensive zu kompensieren,

- stehen in krassem Gegensatz zu dem öffentlich immer wieder behaupteten Anspruch, die neue Verhandlungsrunde sei eine Entwicklungsrunde,
- vertiefen unterm Strich die ohnehin schon bestehende Asymmetrie zwischen Nord und Süd.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen an die EU und an die WTO:

1. Keine überstürzte Liberalisierung. Notwendig ist eine Folgenabschätzung von Liberalisierung der Finanzdienstleistungen, die Aspekte der Finanzstabilität, entwicklungspolitische, soziale und verteilungspolitische Risiken und Probleme des Konsumentenschutzes untersucht, bevor liberalisiert wird.
2. Für die Gruppe der ärmsten Länder haben Maßnahmen zum Capacity Building im Vordergrund zu stehen, die die einheimischen Finanzdienstleister sowie die Regulierungs- und Aufsichtskapazitäten stärken.
3. Es darf kein Druck ausgeübt werden, bestehende Regulierungen, die der Stabilität des Finanzsystems, entwicklungspolitischen Zielen und der Armutsbekämpfung dienen, auszuhebeln.
4. Es sind Konzepte zu entwickeln, mit denen Finanzdienstleistungen in den

Dienst von Entwicklung und Armutsbekämpfung gestellt werden können. Im Zentrum sollten dabei Dienstleistungen der Daseinsfürsorge wie Gesundheits- und Altersversicherung, sowie der Zugang von ärmeren Schichten zu finanziellen Ressourcen stehen.

5. Die Diskussion um Finanzdienstleistungen muss aus ihrer Spezialisten-Nische heraus und öffentlich und transparent geführt werden.
6. Bevor weitere Schritte zur Liberalisierung von Finanzdienstleistungen von Entwicklungsländern gefordert werden, sollte der Norden substantielle Zugeständnisse an den Süden machen, z.B. in Mode 4 von GATS aber auch im Agrarbereich (Schuknecht et al. 2003). Auf die Überfrachtung der Verhandlungen mit neuen Themen wie Wettbewerb, Investitionen u.a. muss verzichtet werden.

<sup>49</sup> Zusammenstellung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen von Isabel Lipke und Myriam Vander Stichele unter Mitwirkung von Peter Wahl.



**Hinweis zu den Autorinnen:**

ISABEL LIPKE, Berlin,  
ist Betriebswirtin und freie Mitarbeiterin von WEED.

MYRIAM VANDER STICHELE  
ist Welthandelsexpertin und arbeitet als Senior Researcher am Forschungszentrums für Transnationale Unternehmen (SOMO) in Amsterdam.

**Literaturverzeichnis:**

Allianz (2002): Bilanzpressekonferenz, Rede des Vorstands der Allianz AG vom 18. April 2002

Barth, Jörn (2000): Worst-case Analysen des Ausfallrisikos von Finanzderivaten unter Berücksichtigung von Markteinflüssen, Hamburg

BDB (2001): Liberalisierung von Bankdienstleistungen in der WTO, Bundesverband deutscher Banken, Januar, Berlin

Beck, Stefan/Boris, Dieter/Kellermann, Christian/Mosebach, Kai/Setton Daniela (2003): Finanzmärkte und Entwicklung; Internationales Währungssystem, Währungskrisen und Entwicklung; Hrsg.: WEED, Berlin

Bies, G. (2003): Financial Liberalization in Latin America, Fallstudie als Teil eines Forschungsverbundsprogrammes an der Universität Groningen für das niederländische Außenministerium; April 2003, Groningen.

Bitz, Michael (2002): Finanzdienstleistungen. 6. Auflage, München, Wien, R. Oldenbourg

BIZ (2002): 72. Jahresbericht. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel

Canoy, M./van Dijk, M./Lemmen, J./de Mooij, R./Weigand, J. (2001): Competition and Stability in Banking, CPB (Niederländisches Büro für wirtschaftspolitische Analyse) Dokument Nr. 015, 12/ 2001

CEO (1999): WTO Millennium Bug: TNC Control Over Global Trade Politics. Financial Services Agreement: Servicing the North. Corporate Europe Observatory, Wesselius, Erik

Chadha, Rayesh (1999): GATS and developing countries. A case study of India, Worldbank

Claessens, S./Klingebiel, D. (2001): Competition and Scope of Activities in Financial Services, in: The World Bank Observer, Bd. 16, Nr. 1, Frühjahr 2001, Washington

Deutsche Bundesbank (2003): Monatsbericht Januar 2003, Frankfurt/M.

Deutscher Bundestag (2003): Die Verhandlungen über das internationale Dienstleistungsabkommen (GATS) öffentliche Anhörung, Ausschussdrucksache 15 (9)353, Berlin

Duwendag, Dieter (1999): Geldtheorie und Geldpolitik in Europa. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium monetärer Fachbegriffe; Berlin

Eckert, Martin Georges (1996): Die Liberalisierung internationaler Finanzdienstleistungen durch das General Agreement on Trade in Services (GATS). Unter besonderer Berücksichtigung internationaler Bankdienstleistungen

Eichengreen, B. (1999): Toward a new international financial architecture: A practical post-Asia agenda, Washington

Enquête Kommission (2002): Schlussbericht der Enquête Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft- Herausforderungen und Antworten. Deutscher Bundestag, 12. Juni, Drucksache 14/9200, Berlin



Europäische Kommission (2002) : Konsultationspapier: Anträge der WTO-Mitglieder an die EG und ihre Mitgliedsstaaten auf verbessertem Marktzugang für Dienstleistungen, Brüssel

Europäische Kommission (2003): Trade in services: Conditional offers from the EC and its member states, Brüssel

Europäische Kommission (2003): Financial Services, EC-Requests to Argentina, Chile, Malaysia, Philippines, Thailand. Brüssel

Europäische Kommission (2003): Financial Services. Nine months left to deliver the FSAP, Brüssel, 3. Juni 03

European Community <http://gats-info.eu.int/gats-info/gatscomm.pl?MENU=aaa-5>

Felber, Christian, und Staritz Cornelia (2003): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO-GATS-Trips-M.A.I, Wien

FGL (2001): Commentary on Proposals for Liberalisation in Financial Services, [www.uscsi.org/publications/paper/flg%20commentary%20sept%2001.pdf](http://www.uscsi.org/publications/paper/flg%20commentary%20sept%2001.pdf)

Finanz- und Börsenlexikon (2000), München, dtv

Financial Times Deutschland (2003): Verschiedene Ausgaben: 18. Juni 03, 20. Juni 03, 23. Juni 03, 24. Juni 03, 25. Juni 03

Fritz, Thomas, und Scherrer, Christoph (2002): GATS: Zu wessen Diensten? Öffentliche Ausgaben unter Globalisierungsdruck, Hamburg

Fritz, Thomas (2003): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen, Hg. WEED, Berlin

FSF, FINANCIAL STABILITY FORUM (2000), 1st Interim Report, Report of the Working Group on Capital Flows, 5 April 2000, Washington

GATSwatch: [www.gatswatch.org](http://www.gatswatch.org)

George, Susan (2002): WTO: Demokratie statt Dracula, Hamburg

Hufschmid, Jörg (2002): Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg

Huizinga, H./Claessen, S./Demirgüç-Kunt, A. (1998): How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market? World Bank Working Paper Nr. 1918, 6/ 1998.

Id21 (2002) (International Development 21 - Informationsdienst des britischen Entwicklungsministeriums) (2002): Finance Matters – Finance Liberalization: Too Much Too Soon?, id21 Insights #40, 3/ 2002 (auf: [www.id21.org/insights/insights40/insights-iss40-art00.html](http://www.id21.org/insights/insights40/insights-iss40-art00.html))

Joy, Clare/Hardstaff, Peter (2003): Whose Development Agenda? An analysis of the European Union's, GATS requests of developing countries, World Development Movement, London

Koppel, Naomi (2003): Swiss Offers to Open Service Industries, Associated Press

Lütz, Susanne (2002): Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA, Frankfurt, New York, Campus

MacKellar, L./Reisen, H. (1998): A Simulation Model for Global Pension Investment, OECD Development Centre Technical Papers (Teil des Forschungsprogramms zu Kapitalströmen und volkswirtschaftlicher Interdependenz) Nr. 137, 8/ 1998, Paris



Müller, Uli, und Wegmann, Heiko (2000): Der internationale Handel mit Dienstleistungen und die GATS 2000 Verhandlungen der WTO, Teil 1, EED, WEED

Murinde, V./Tefula, M. (2002): A Foreign Affair? How Far Does Africa Need Foreign Banks? in Finance Matters – Finance Liberalization: Too Much Too Soon? Id21 N°40, 3/2002 (auf: [www.id21.org/insights/insighths40.html](http://www.id21.org/insights/insighths40.html))

Panitchpakdi, Supachai (2002): Rede auf dem Schweizerischen Bankiertag der General Assembly of Swiss Bankers, 20.09.2002

Queisser, M. (1998): "Pension Reform: Lessons from Latin America," OECD Development Centre Policy Brief, Nr. 15, Paris

Reisen H. (1997): Liberalizing Foreign Investment by Pension Funds: Positive and Normative Aspects, OECD Development Centre Technical Paper Nr. 120, 1/ 1997, Paris

Ruggiero, Renato (1997): Statement by WTO director-general Renato Ruggiero on the agreement on financial services. 12. Dezember.[http://www.wto.org/english/news\\_e/pres97\\_e/fsdg.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/fsdg.htm)

Sauvé, Pierre, und Steinfatt Karsten (2001): Financial Services and the WTO. What next?

Schuknecht, L./Harms,P./Mattoo, A. (2003): Explaining Liberalization Commitments in Financial Services Trade, World Bank Working paper Nr. 2999, Washington

Schulte-Noelle, Henning (2001): Financial Services. Modelle und Strategien der Wertschöpfung. Allfinanz – Entwicklungen aus Sicht eines globalen Versicherungsunternehmens (Allianz)

SOMO & WEMOS (Hg.) (2003): Challenges for the South in the WTO Negotiations on Services – Summaries and Conclusions from Three Case Studies: Health Care (Kenya), Electricity (Colombia), Tourism (India), Amsterdam, ([www.somo.nl](http://www.somo.nl)).

Tamirisa, Natalia (1999): Trade in Financial Services and Capital Movements, WP/99/89, IMF

Unctad (2003):Trade in Services, Statistics, Geneva

USCSI (2003):Coalition of Service Industries Written Testimony on the US-Chile Free Trade Agreement for the International Trade Commission, Investigation TA-2104-5, 8. May 2003

Vander Stichele, Myriam (1999): Is de financiële crisis voorbij?, SOMO, 11/ 1999, Amsterdam

Vander Stichele, M. (2001): Liberalization in Banking Services Does Not Have the Stated Effects, Summary of a Case Study of ABN Amro in Brazil, SOMO, 12/ 2001, Amsterdam

Wesselius, Erik (2002): Behind the GATS 2000: Corporate Power at Work. Transnational Institute, TNI Briefing Series, No 2002/6, Amsterdam

Wesselius, Erik (2003):Driving the GATS Juggernaut, [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)

Werner, Welf (1999): Das WTO-Finanzdienstleistungsabkommen, München, Wien,

WGZ-Bank (2002): Banken – Die Fastenkur geht weiter, WGZ-Studie, [www.wgz-bank.de/produktion/wgz-bank/WEBSITE/Presse/s1/fast.jsp](http://www.wgz-bank.de/produktion/wgz-bank/WEBSITE/Presse/s1/fast.jsp)

World Bank (2000): World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty, New York



World Bank (2001): Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World, Policy Research Report, May 2001, Washington (Zusammenfassung unter [www.worldbank.org/research/interest/policyresrpt.htm](http://www.worldbank.org/research/interest/policyresrpt.htm))

WTO (1999): The WTO in Seattle. Controversy Over New Rules of Global Commerce, Geneva

WTO (2000 a): Committee on Trade in Financial Services of the meeting held on 21st October 2002; Dokumente Nr. 22-71, Diskussion zur Überprüfung des WTO - Beitritts Chinas bzgl. Finanzdienstleistungen, Geneva

WTO (2003 a): International Trade Statistics, Geneva ([www.wto.org/english/ress-e/statis-e](http://www.wto.org/english/ress-e/statis-e))

WTO (2003 b): Committee on Trade in Financial Services, Bericht der Sitzung vom 26. 2. 2003, Geneva

Yeyati, Eduardo Levy (1999): Global Moral Hazard, Capital Account Liberalization and the „Overlending Syndrome“, WP/99/100, IMF

Young, Brigitte (2003): „Rauschzustand der Besoffenheit über den Sieg der Marktwirtschaft“ – zur Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in der EU und der WTO. Vorabveröffentlichung aus einer Festschrift für Elmar Altvater, Münster (in Erscheinung)



# Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen. weed engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

## Unsere Themenschwerpunkte:

- Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- Internationale Handelspolitik und WTO
- Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- Reform und Demokratisierung des UN-Systems

## Die Instrumente unserer Arbeit:

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden „weed-Schuldenreport“.
- weed führt Kampagnen, informiert politische Entscheidungsträger und unternimmt gezielte Interventionen in politische Entscheidungsprozesse.
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit. Wir unterstützen und ergänzen die Arbeit anderer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen.
- weed gibt den monatlichen Informationsbrief „Weltwirtschaft & Entwicklung“ heraus, einen Fachinformationsdienst für Nord-Süd-Politik und internationale Umweltpolitik.

## Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

### weed

Torstr. 154  
D-10115 Berlin

Tel.: +49-(0)30-275 82 163  
Fax: +49-(0)30-275 96 928  
weed@weed-online.org  
www.weed-online.org