

Aus der Krise nichts gelernt?

Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in neuen EU-Handelsabkommen

Arbeitspapier des Forums Umwelt & Entwicklung und WEED

Herausgeber:

AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung
Koblenzerstr. 65 / Marienstr. 19-20
53173 Bonn / 10117 Berlin
Telefon: 0228-35 97 04 / 030-678177588
Fax: 0228-92399356
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Das Forum Umwelt & Entwicklung wurde 1992 nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung gegründet und koordiniert die Aktivitäten deutscher NRO in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (DNR).

Verantwortlich:

Jürgen Maier

Redaktion:

Christina Deckwirth (WEED)
Katharina Muhr (WEED)
Stephan Kaufmann

Autor:

Wendelin E. Denk

Layout:

Bettina Oehmen

Download unter: www.forumue.de; www.weed-online.org

Berlin/Bonn 2009

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)
Eldenaer Str. 60
10247 Berlin

Telefon: 030 -27582163
Fax: 030 -27596928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

WEED e.V. wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation, die sich kritisch mit den sozialen und ökologischen Dimensionen der Globalisierung auseinandersetzt. Gemeinsam mit Bündnis- u. Netzwerk-Partnern in Nord und Süd setzt WEED sich für eine Neuorientierung der internationalen Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik ein.

Inhalt

1. Einleitung	4
2. Übersicht über bestehende Verpflichtungen im Handel mit Finanzdienstleistungen nach dem GATS	5
3. Die Finanzdienstleistungsforderungen der EU in laufenden Freihandels- verhandlungen als GATS plus	8
4. EU-Freihandelsabkommen und Finanzmarktregulierung	12
4.1. Kapital ohne Kontrolle? Zur Einschränkung von Kapitalverkehrs- kontrollen	12
4.2. Bank.- und Kapitalmarktaufsicht light?	13
4.3. Hedgefonds und Spekulative Finanzgeschäfte forever? Zum Verbot bestimmter Finanzinstrumente	14
4.4. Wenig Kontrolle, viel Vertrauen? Zur Einschränkung der Regulierung von Banken	16
4.5. Zur Einschränkung von Anforderungen an die Kreditvergabe	18
5. Schlussfolgerungen	20
6. Literatur	21

1. Einleitung

Bekenntnisse zur offenen Marktwirtschaft und zur weiteren Liberalisierung des Welthandels gehören zum Standard-Repertoire regierungsoffizieller Erklärungen – auch in der gegenwärtigen Finanzkrise. So bezeichneten die im Format G-20 tagenden Industrie- und Schwellenländer schon im November 2008 in Washington die Gefahr des Protektionismus als „kritisches Thema“. Sie verpflichteten sich, alle möglichen Schritte zu unternehmen, um Handel und Investitionen zu fördern und zu erleichtern und die Doha-Welthandelsrunde zu einem Abschluss zu führen.¹ Ähnlich äußerten sich die EU-Staats- und Regierungschefs zuletzt im März 2009 und forderten einen schnellen Abschluss der Doha-Runde sowie der bilateralen Handelsverhandlungen.²

Allerdings ist äußerst zweifelhaft, ob die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise eine Beschleunigung der Liberalisierung der Handels- und Investitionsbeziehungen, insbesondere im Bereich der Finanzdienstleistungen, rechtfertigt. Auch der politische und wissenschaftliche Mainstream sieht mittlerweile eine wichtige Ursache der Krise in der minimalistischen Finanzmarktregulierung in vielen Ländern. Im Fokus der Reformdiskussionen steht daher eine stärkere Regulierung der Fi-

nanzmärkte, etwa durch die Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften für Banken und andere Finanzmarktakteure, oder die Regulierung von Hedgefonds und spekulativen Derivaten.

Die Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen in den vergangenen Jahren war aber eng mit der immer stärkeren Deregulierung der Finanzmärkte verbunden. Schon die gegenwärtig im WTO-Dienstleistungsabkommen GATS enthaltenen Liberalisierungsverpflichtungen stehen einer Re-Regulierung der Finanzmärkte an manchen Stellen entgegen. Die gegenwärtig von der EU verhandelten bilateralen Freihandelsabkommen drohen diesen Widerspruch zwischen Re-Regulierung und Liberalisierung noch zu verschärfen. Sie stehen damit im Gegensatz zu den Bemühungen, die Finanzmärkte durch verstärkte Regulierung zu stabilisieren.

Diese Studie liefert zunächst einen Überblick über die GATS-Regelungen zu Finanzdienstleistungen. Anschließend werden die Verhandlungsziele der EU für die laufenden bilateralen Verhandlungen analysiert. Schließlich werden die Widersprüche zwischen den EU-Forderungen und der erforderlichen Re-Regulierung der Finanzmärkte aufgezeigt.

¹ Erklärungen des G20-Gipfels in Washington vom 15. November 2008, Punkt 13, und des Gipfels in London am 2. April 2009, Punkt 22.

² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. März 2009, Punkt 18.

2. Übersicht über bestehende Verpflichtungen im Handel mit Finanzdienstleistungen nach dem GATS

Aufgrund ihres Kapitalmangels versuchen Entwicklungs- und Schwellenländer, Auslandskapital anzuziehen. Daher haben sie ihren Kapitalverkehr weitgehend liberalisiert. Der ungehinderte Zu- und Abfluss von Finanzkapital kann jedoch die Stabilität eines Landes oder einer Region gefährden. Dies zeigte die Asienkrise Ende der neunziger Jahre ebenso wie die jüngste Krise in Ost- und Mitteleuropa. Daher existiert bei Schwellenländern das Interesse an einer Regulierung dieser Kapitalströme.

Die Anbieter von Finanzdienstleistungen - zum Beispiel europäische Banken, Versicherungen, Hedgefonds oder Finanzmakler - streben nach einer Deregulierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Denn sie wollen ihre Dienste weltweit vermarkten. Dabei hilft ihnen schon heute das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS. Es wurde am Ende der Uruguay-Runde als ein Abkommen der WTO im Jahr 1994 abgeschlossen und gilt damit für alle 153 WTO-Mitgliedsstaaten.

Das GATS gewährleistet den Finanzdienstleistungsunternehmen zum Beispiel Zugang zu ausländischen Märkten (GATS Artikel XVI) sowie Gleichbehandlung mit inländischen Anbietern (Inländerbehandlung, GATS Artikel XVII) und von ausländischen Anbietern (Meistbegünstigung,

GATS Artikel II). Einschränkungen dieser Rechte sind nur in engen Ausnahmefällen möglich (Art. XIV GATS). Bei Nichtbeachtung dieser Rechte in einem Land kann das Heimatland des Anbieters ein WTO-Streitbeilegungsverfahren gegen den Gaststaat einleiten und bei einer Bestätigung Handelssanktionen verhängen (GATS Artikel XXIII sowie Streitbeilegungsabkommen).

Speziell für den Bereich der Finanzdienstleistungen sieht ein Anhang zum GATS vor, dass Finanzaufsichtsmaßnahmen des Gaststaates - etwa zum Schutz von Sparern und Investoren oder der Integrität und Stabilität des Finanzsystems - zulässig sind („prudential carve-out“). Das gilt allerdings nur, wenn diese nicht als Mittel zur Umgehung der im GATS festgeschriebenen Rechte ausländischer Anbieter eingesetzt werden. Selbst für Handelsjuristen ist unklar, ob damit Finanzaufsichtsmaßnahmen wirklich von den GATS-Liberalisierungsbestimmungen ausgenommen sind.³

Ein Großteil der im GATS festgeschriebenen Rechte gilt allerdings nur für solche Finanzdienstleistungen, die der Gaststaat in einem rechtsverbindlichen Anhang zum

³ Vgl. De Meester 2008, S. 643f.

GATS ausdrücklich aufgelistet hat. Die Auflistung unterscheidet neben der Art der Dienstleistung auch nach der Erbringungsart der grenzüberschreitenden Dienstleistung. So haben viele Staaten nur die Erbringung von Finanzdienstleistungen durch eine im Gaststaat angesiedelte Niederlassung oder Tochtergesellschaft liberalisiert (GATS Modus 3), während unmittelbar aus dem Ausland grenzüberschreitend arbeitende Dienstleister (GATS Modus 1) keine vergleichbaren Rechte haben.

Zahlreiche WTO-Mitglieder - unter ihnen die EU und ihre Mitgliedsstaaten - haben sich auf der Grundlage einer gesonderten Vereinbarung (*Understanding on Commitments on Financial Services*, im folgenden *Understanding*) zu weiteren Maßnahmen verpflichtet, die über die multilateralen GATS-Regeln hinausgehen. Dazu zählen die Verpflichtungen

- bestehende Monopole schrittweise abzubauen (*Understanding*, Absatz B1)
- mit einer Niederlassung vertretenen ausländischen Anbietern die Übernahme anderer Anbieter sowie das Angebot jeglicher Art von „neuen“ Finanzdienstleistungen zu erlauben (*Understanding*, Absatz B5, B7)
- bestimmte für den Marktzugang ausländischer Anbieter nachteilige Maßnahmen abzuschaffen⁴, oder ihre Auswirkungen auf ausländische Anbieter zu begrenzen (*Understanding*, Absatz B10).

Darüber hinaus sieht das GATS Einschränkungen für die Kontrolle des Zahlungs- und Kapitalverkehrs vor (GATS Artikel XI und XII, GATT Artikel XV). Dabei gilt es zu bedenken, dass unregulierte grenzüberschreitende Finanztransaktionen von Finanzdienstleistern wie Investmentfonds,

Versicherungen und Banken durch den freien Zahlungs- und Kapitalverkehr erst ermöglicht wurden - einschließlich ihrer negativen Konsequenzen.

Artikel XI und XII des GATS untersagen den Unterzeichnerstaaten die Einschränkung des Zahlungsverkehrs in Sektoren, für die sie im GATS spezifische Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen sind - sie dürfen also den Transfer von Geldmitteln zu kurzfristigen Zwecken wie der Bezahlung einer Rechnung „in Bezug auf diese Verpflichtungen“ nicht beschränken.⁵ Nur im Fall ernsthafter Zahlungsbilanzschwierigkeiten darf ein Mitgliedsstaat den Zahlungsverkehr sowie auch den Handel mit Dienstleistungen einschränken. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn massiv Geld aus einem Land abgezogen wird und die Gefahr besteht, dass es die Verbindlichkeiten in ausländischer Währung aus diesem Grund nicht mehr begleichen kann. Dabei sind unter anderem die Vorgaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu beachten.⁶ Dessen vertragliche Grundlagen sehen Einschränkungen des freien Zahlungsverkehrs ebenfalls nur in Ausnahmefällen vor (Artikel X des IWF-Abkommens).

Viele Liberalisierungsprinzipien im GATS treten nur dann in Kraft, wenn ein WTO-Mitgliedsstaat in einer sogenannten „Länderliste“ Liberalisierungsverpflichtungen in bestimmten Sektoren eingegangen ist. Deswegen verhandeln die WTO-Staaten in der seit 2001 andauernden und bereits mehrfach unterbrochenen Doha-Welt handelsrunde darüber, weitere Liberalisierungsverpflichtung im Bereich Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS zu erzielen.

⁴ So etwa die Begrenzung des Angebots verschiedenartiger Finanzdienstleistungen durch den selben Anbieter, geographische Begrenzungen sowie andere für Marktzugang, Betrieb und Wettbewerbsposition von Finanzdienstleistungsanbietern nachteilige Maßnahmen.

⁵ Siehe auch Fußnote 8 des GATS.

⁶ Siehe dazu auch die in der Uruguay-Welthandelsrunde vereinbarte *Declaration on the Relationship of the World Trade Organization with the International Monetary Fund*.

Allerdings ist die Bereitschaft der WTO-Mitglieder, weitreichende Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen, noch sehr begrenzt.⁷ Daher haben bilaterale Freihandelsabkommen in den letzten Jahren einen immer größeren Platz bei der Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen eingenommen.⁸ Insbesondere die von den USA abgeschlossenen Abkommen gehen dabei über die Festschreibung der nach nationalen Gesetzen bestehenden Rechte ausländischer Anbieter hinaus und treiben die Liberalisierung des Finanz-

dienstleistungshandels weiter voran. Aber auch die Abkommen der EU mit Chile sowie mit den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten schließen Verpflichtungen zu Finanzdienstleistungen mit ein. Im Rahmen der handels- und investitionspolitischen Neuorientierung der EU im Jahr 2006, wie sie in der Global Europe-Strategie festgehalten wird, sollen nun zahlreiche neue bilaterale und regionale Freihandelsabkommen abgeschlossen werden. Auch hier spielt die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen eine große Rolle.

⁷ Vgl. Herfindahl/Brown 2007, Paez 2008 sowie WTO-Dokumente TN/S/20 vom 11. Juli 2005, S. 9-10 und TN/S/23 vom 28. November 2005, S.16.

⁸ Vgl. etwa WTO 2006, S. 31ff.

3. Die Finanzdienstleistungsforderungen der EU in laufenden Freihandelsverhandlungen als GATS plus

Mit dem expliziten Ziel, die europäische Wirtschaft in der Konkurrenz mit den USA und anderen Handelspartnern auf wichtigen Wachstumsmärkten zu unterstützen, verhandelt die EU gegenwärtig eine Reihe neuer bilateralen Abkommen mit Handelsbezug (im folgenden einheitlich als „bilaterale Freihandelsabkommen“ bezeichnet). Verhandlungspartner sind folgende Staaten und Staatengruppen⁹:

- Verhandlungen über Freihandelsabkommen im Rahmen der „Global Europe“-Strategie mit Indien, Südkorea sowie den ASEAN-Staaten (Association of Southeast Asian Nations), zu denen Thailand, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur, Brunei, Vietnam, Myanmar, Laos sowie Kambodscha zählen.
- Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit China.
- Verhandlungen über Assoziierungsabkommen mit den Staaten des Mercosur

⁹ In dieser Aufzählung sind die Verhandlungen mit potenziellen EU-Beitrittskandidaten sowie mit verschiedenen EU-Nachbarstaaten wie der Ukraine nicht eingeschlossen. Einige der hier genannten Freihandelsverhandlungen liegen allerdings aufgrund von Konflikten derzeit auf Eis und wurden stark verzögert, darunter die Verhandlungen mit den ASEAN-Staaten, dem Mercosur und den ANDEAN-Staaten.

(Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) sowie des Andenpaktes (ANDEAN, d.h. Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru).

- Verhandlungen über Economic Partnership Agreements (EPAs) mit insgesamt 79 Ländern aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP), mit denen die EU über die Kolonialgeschichte traditionell enge Beziehungen pflegt. Bisher sind nur die Verhandlungen über das Abkommen mit den zum Cariforum gehörenden Karibik-Staaten abgeschlossen. Mit der Elfenbeinküste und Zentralafrika wurden Zwischenabkommen verabschiedet, die allerdings keine Dienstleistungsbestimmungen enthalten.

Welche Ziele verfolgt die EU bei den laufenden bilateralen Verhandlungen im Hinblick auf Finanzdienstleistungen? Dazu erfolgt zunächst ein Blick auf den **gegenwärtigen Stand der Liberalisierung** in den Staaten, mit denen die EU Freihandelsabkommen ausgehandelt hat. Von den betroffenen Ländern haben insbesondere einige der **ASEAN-Staaten** erhebliche Vorbehalte gegenüber einer übermäßigen Liberalisierung des Finanzdienstleistungshandels.¹⁰ Die Skepsis dieser Län-

¹⁰ Siehe etwa Stellungnahme von Malaysia in den WTO-Verhandlungen, Dokument TN/S/W/17 – S/FIN/W/28 vom 30. Juli 2003.

der beruht unter anderem auf den Erfahrungen der Asienkrise in den Jahren 1997 und 1998.

Aus Sicht der europäischen Finanzdienstleistungsbranche sind die Verpflichtungen, die Malaysia, Brunei, Indonesien, die Philippinen, Singapur und Thailand im Rahmen des GATS eingegangen sind, „eher schwach“.¹¹ In den gegenwärtigen WTO-Verhandlungen haben u.a. die Philippinen und Thailand überhaupt keine Liberalisierungsangebote zu ihren bestehenden Verpflichtungen vorgelegt. Auch die Bereitschaft für neue Verpflichtungen sind in Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Singapur „eher schwach“ (keine Angebote von Myanmar; Laos nicht WTO-Mitglied).¹² Allein Vietnam und teilweise Kambodscha hätten nach Angaben der europäischen Dienstleistungslobby weitreichende Angebote gemacht.¹³

Indien hat im GATS umfassende Ausnahmen der Handelsliberalisierung festgeschrieben, wenngleich das vormals durch staatseigene Banken geprägte Land in den letzten Jahren selbst den Finanzsektor liberalisiert, privatisiert und zunehmend für ausländisches Kapital geöffnet hat.¹⁴ Auch **Südkorea** hat den Marktzugang für ausländische Finanzdienstleister im Rahmen des GATS vielfältig eingeschränkt. Von den **ANDEAN-Staaten** hat Kolumbien im Rahmen der WTO-Verhandlungen relativ weitreichende Verpflichtungen übernommen.

Anhaltspunkte für die konkreten Verhandlungsziele der EU-Kommission und der EU-Mitgliedsstaaten lassen sich aus den Verhandlungsmandaten entnehmen, die die EU-Kommission in Rücksprache mit

den mitgliedsstaatlichen Vertretern des handelspolitischen 133er-Ausschusses ausgehandelt hat. Die bisher unveröffentlichten Leitlinien für die Verhandlungen mit Südkorea, Indien und der ASEAN sehen allgemein vor, dass die Abkommen Dienstleistungen umfassen sollen, dass sie über die WTO-Verpflichtungen hinaus gehen sollen, und – ganz in Übereinstimmung mit der Global Europe-Strategie – „umfassend und ehrgeizig“ im Anwendungsbereich sein sollen.

Die Liberalisierung des Dienstleistungssektors soll sich – ganz wie im GATS – sowohl auf Niederlassungs- bzw. Investitionsbestimmungen als auch auf den grenzüberschreitenden Handel beziehen. Im Bereich Zahlungs- und Kapitalverkehr sollen die Abkommen auf eine vollständige Liberalisierung abzielen und zusätzlich eine „standstill“-Klausel enthalten, nach der bereits eingegangene Liberalisierungsschritte auch im Rahmen des ausgehandelten Freihandelsabkommen rechtlich festgeschrieben werden sollen. Einschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs bei ernsthaften Schwierigkeiten der Geld-, Wechselkurs-, Bankaufsichts- oder Steuerpolitik sollen den Vorgaben des EG-Vertrags entsprechen. Zudem sollen die Verhandlungen die mit der Liberalisierung des nicht auf Direktinvestitionen bezogenen Kapitalverkehrs verbundenen „Empfindlichkeiten“ berücksichtigen. Ähnlich ist auch das Verhandlungsmandat für das Assoziierungsabkommen mit den ANDEAN-Staaten formuliert.

Konkretere Hinweise darauf, wie die künftigen Abkommen aussehen könnten, ergeben sich aus dem bereits ausgehandelten **bilateralen EU-Abkommen mit Chile** sowie aus dem kürzlich verhandelten **Partnerschaftsabkommen mit den Karibikstaaten** (Cariforum-EPA).

- Das Abkommen mit Chile enthält eine Liste von Finanzdienstleistungssektoren, in denen ausländischen Anbietern **Marktzugang und Inländerbe-**

¹¹ Kerneis 2008.

¹² Ebd.

¹³ Vgl. ebd.

¹⁴ Vgl. Singh 2009, World Development Movement 2009.

handlung gewährt wird – ganz nach dem Vorbild des GATS, nur deutlich umfangreicher (Artikel 118-120). Im Cariforum-EPA werden Marktzugangs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen im Bereich Finanzdienstleistungen nur von einigen Cariforum-Länder – vor allem Jamaika, Dominikanische Republik, Dominika, Guyana, St Lucia und St Vincent – übernommen, und auch diese Verpflichtungen sind vielfältig eingeschränkt.¹⁵

- Auch die Bestimmungen für die Zulässigkeit von **finanzaufsichtsrechtlichen** Maßnahmen im Rahmen des EU-Chile-Abkommens sind ebenso zweideutig formuliert wie im GATS. Voraussetzung für solche Maßnahmen ist, dass diese nicht als Mittel eingesetzt werden, um die im GATS festgeschriebenen Rechte ausländischer Anbieter zu umgehen (Artikel 125). Demgegenüber erscheint das Cariforum-EPA etwas großzügiger: Es bestimmt schlicht, dass die Vertragsparteien finanzaufsichtsrechtliche Maßnahmen erlassen oder beibehalten können (Artikel 104).
- Darüber hinaus enthält das Abkommen mit Chile eine Verpflichtung zur **Zulassung neuer Finanzprodukte** (Artikel 121) – auch hier nach dem Vorbild des *GATS-Understanding*, das allerdings nur von einem kleinen Teil der GATS-Mitgliedstaaten als verbindlich akzeptiert wurde und gerade für Chile nicht gilt. Auch hier läßt das Cariforum-EPA mehr Spielraum: Neue Finanzdienstleistungen sind nur zuzulassen, wenn diese den Produkten einheimischer Anbieter ähnlich sind und unter ähnlichen Bedingungen erbracht werden. Zudem kann eine bestimmte Rechtsform des Anbieters vorgeschrieben werden und die Einholung einer vorherigen Erlaubnis verlangt werden. Die-

se Erlaubnis wiederum kann aus finanzaufsichtsrechtlichen Gründen versagt werden (Artikel 106).

- Das Cariforum-EPA sieht vor, dass es keinen Marktzugang oder andere Rechte in Bezug auf **Dienstleistungen der öffentlichen Sozial- und Rentenversicherung** begründet, wenn diese ausschließlich einer öffentlichen Institution vorbehalten sind.
- Schließlich enthalten die bilateralen Abkommen mit Chile sowie mit den Cariforum-Staaten ein **Verbot von Kapitalverkehrsbeschränkungen** in Bezug auf die von den Abkommen umfassten Direktinvestitionen.¹⁶ Hat also eine ausländische Bank in Übereinstimmung mit den Niederlassungsrechten von Finanzdienstleistern (Modus 3) oder sonstigen rechtlichen Bestimmungen eine Filiale eröffnet, so darf der Transfer des für Eröffnung, Betrieb oder Schließung dieser Filiale erforderlichen Kapitals aus dem Ausland oder in das Ausland nicht beschränkt werden. Ausnahmen gibt es – ähnlich wie im GATS und IWF – im Falle ernsthafter Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Während Chile sich allerdings in einem Anhang noch durchaus weitreichende Ausnahmen von dieser Regel vorbehielt (Annex XIV), enthalten die Cariforum-Abkommen keine vergleichbaren Bestimmungen. Es ist zu erwarten, dass die EU in den zukünftigen Freihandelsabkommen auf ähnliche allgemeine Regeln zu Finanzdienstleistungen ohne umfassende Ausnahmebestimmungen drängen wird.

Aufschlussreich für die EU-Verhandlungsziele für bilaterale Abkommen können auch die **von der europäischen Finanzdienstleistungsbranche ausgemachten Handelshemmnisse** in

¹⁵ Vgl. Cariforum-EPA, S. 1709, 1758.

¹⁶ Abkommen mit Chile, Artikel 165 sowie Annex; Abkommen mit den Cariforum-Staaten, Artikel 123 und 240.

den Partnerstaaten sein. Schließlich geht es bei den Verhandlungen explizit um die Verbesserung des Marktzugangs für europäische Finanzdienstleistungsunternehmen. Ein Vertreter des europäischen Dienstleistungslobbyverbands European Services Forum (ESF) beschrieb die von Finanzdienstleistern ausgemachten Behinderungen in den ASEAN-Staaten kürzlich wie folgt:¹⁷

- Beschränkungen des Marktzutritts auf Joint-Ventures mit einheimischen Unternehmen
- Obergrenze für die Beteiligung ausländischer Unternehmen an Finanzdienstleistern
- Begrenzung der Anzahl der Genehmigungen für ausländische Anbieter
- Beschränkungen von Zweigstellen
- Beschränkungen der Geschäfte in lokaler Währung
- Beschränkungen der Inländerbehandlung
- Anforderungen zur Beschäftigung einheimischer Arbeitnehmer
- lange Dauer und Aufwand von Verwaltungsverfahren
- Beschränkung des Immobilienmarktes
- mangelnde Transparenz der Regulierung (z.B. wirtschaftliche Bedarfstests).

Schließlich geben die **Liberalisierungsforderungen der EU in den gegenwärtigen WTO-Verhandlungen** Hinweise auf die Verhandlungsziele der EU für die bilateralen Freihandelsabkommen. Dies betrifft unter anderem¹⁸:

- Liberalisierung der Niederlassungsbestimmungen (GATS Modus 3) für alle Finanzdienstleistungsunternehmen
- Liberalisierung der unmittelbar grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen (GATS Modus 1 und 2) in einigen Sektoren, wie z.B. Finanzdienstleistungen für Geschäftskunden
- Abschaffung von Beschränkungen der Rechtsform und des Rechts zur Gründung und zum Erwerb von Finanzdienstleistungsunternehmen sowie Beschränkung auf Joint-Ventures oder Einschränkungen der Zweigstellenerrichtung.
- Formell nicht diskriminierende Beschränkungen wie Monopole oder absolute Beschränkungen der Anzahl der Dienstleister.
- Diskriminierungen, mangelnde Transparenz und übermäßige Verfahrensdauer bei der Rechtsanwendung.

Es ist zu erwarten, dass die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten die Verhandlungspartner dazu drängen werden, die von der Finanzdienstleistungsindustrie und in den WTO-Verhandlungen als Handelshemmnisse ausgemachten Regulierungsmaßnahmen zu beseitigen und in den Freihandelsabkommen entsprechende Verpflichtungen zu übernehmen. Einigen sich die EU und ihre Verhandlungspartner auf bilaterale Freihandelsabkommen nach den oben skizzierten Grundzügen, so kann dies erhebliche Auswirkungen auf den Handlungsspielraum beider Seiten zur Regulierung der Finanzmärkte und zur Bekämpfung von Finanzkrisen haben. Auf diese Problematik soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden.

¹⁷ Vgl. Kerneis 208.

¹⁸ WTO-Dokument TN/S/23 vom 28. November 2005, S. 16 sowie www.gatswatch.org für die Forderungen der EU; vgl. auch Lipke/van der Stichele 2003.

4. EU-Freihandelsabkommen und Finanzmarktregulierung

Im Folgenden werden einige zentrale Bereiche dargestellt, in denen bereits erfolgte Liberalisierungsmaßnahmen negative Effekte insbesondere auch in Entwicklungs- und Schwellenländer nach sich zogen. Darüber hinaus wird gezeigt, dass bestehende bzw. zusätzlich eingeführte Regulierungsmaßnahmen die negativen Auswirkungen von Finanz- und Wirtschaftskrisen insbesondere in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern deutlich abgeschwächt oder sogar verhindert haben. In der gegenwärtigen Krise, die ein gewisses „window of opportunity“ für die Einführung von verstärkten Regulierungsmaßnahmen darstellt, verdeutlicht sich nochmals, dass weitere Liberalisierungsvorgaben im Rahmen von bilateralen Freihandelsabkommen den derzeitigen Reregulierungsinitiativen entgegenstehen.

4.1. Kapital ohne Kontrolle? Zur Einschränkung von Kapitalverkehrskontrollen

Es ist zu erwarten, dass die EU in den gegenwärtig verhandelten Abkommen darauf drängen wird, Kapitalverkehrskontrollen für ausländische Direktinvestitionen einzuschränken. Ausnahmen dürfte die EU nur im Falle ernsthafter Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Landes akzeptieren. Damit würde die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen generell erschwert. Zudem wäre ihr präventiver Gebrauch sogar unmöglich gemacht, da Kontrollen erst möglich sind, wenn die Krise bereits ausgebrochen ist. Die Finanzkrisen der letzten Jahre haben jedoch gezeigt:

Kapitalverkehrskontrollen sind für Länder mit erheblichen Auslandsinvestitionen ein wichtiges Mittel, um den überstürzten Abzug von Kapitalanlagen zu verhindern. Nicht zuletzt die Asienkrise hat deutlich gemacht, dass ein solch plötzlicher Kapitalabfluss verheerende Auswirkungen auf den Wechselkurs der Landeswährung haben und schließlich zur Zahlungsunfähigkeit führen kann.¹⁹ 1997/1998 wetteten Spekulanten gezielt auf die Abwertung verschiedener südostasiatischer Währungen und trugen damit dazu bei, die Finanz- und Wirtschaftskrise zu verstärken. Auch in der gegenwärtigen Finanzkrise kommt es in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten im Vergleich zu Westeuropa oder den USA rascher und häufiger zu Zahlungsbilanzkrisen. Denn Osteuropas Bankensektoren wie auch andere Bereiche der Wirtschaft sowie der Wertpapierhandel sind in hohem Maße von ausländischem Kapital bestimmt.

Wenn die betroffenen Länder die Landeswährung nicht mit erheblichen Devisenreserven durch Stützungskäufe schützen können, sind sie auf die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen angewiesen. So hielt sich etwa Malaysia in der Asienkrise mit zeitlich befristeten strengen Kapital- und Zahlungsverkehrskontrollen verhältnismäßig gut. Dagegen waren die Auswirkungen der Krise auf andere Länder – wie zum Beispiel Thailand – wesentlich gravierender. Das gesteht mittlerweile auch der IWF ein.²⁰

¹⁹ Vgl. zum Folgenden Institute for Policy Studies 2009.

²⁰ Vgl. ebd., S. 8.

In der gegenwärtigen Krise haben etwa die Ukraine und Kasachstan Kapitalverkehrsbeschränkungen eingeführt.²¹ Mittlerweile wird immer häufiger anerkannt, dass Kapitalverkehrsbeschränkungen schon vorbeugend dazu führen, dass sich ausländische Investoren langfristiger orientieren. Denn es ist ihnen bewusst, dass sie ihr Geld im Notfall nicht schnell abziehen können. Das schreckt Spekulanten ab. Investitionen können damit nicht nur besser für die Entwicklung des Landes genutzt, sondern es können so auch durch spekulative Kapitalbewegungen hervorgerufene Krisen verhindert werden.

In Thailand, Argentinien, Kolumbien und Peru bestehen inzwischen beispielsweise Regelungen, nach denen ein bestimmter Prozentsatz des eingeführten Kapitals für ein Jahr bei der Zentralbank als nichtverzinsliche Einlage hinterlegt werden muss. Diese Summe wird bei Abzug des Kapitals aus dem Land innerhalb der Jahresfrist nur teilweise wieder zurück gezahlt. Derartige vorbeugende Kapitalverkehrsbeschränkungen wären unzulässig, wenn die EU ihr Ziel eines Verbots im Rahmen bilateraler Freihandelsabkommen durchsetzt. Denn den Regelungen der bilateralen Freihandelsabkommen zufolge wären temporäre Beschränkungen an mehrere Bedingungen geknüpft. Unter anderem sollen sie strikt auf das – wie auch immer zu definierende – „erforderliche Maß“ begrenzt werden und nach einem vorzulegenden Zeitplan bald möglichst wieder abgeschafft werden.

4.2. Bank- und Kapitalmarktaufsicht light?

Es steht zu befürchten, dass die bilateralen Freihandelsabkommen den schon unter dem GATS völlig ungeklärten Spielraum für bankaufsichtsrechtliche Regulierung weiter einschränken werden. Erklär-

tes Ziel der EU ist, die Liberalisierungsverpflichtungen gegenüber dem GATS auszuweiten. Je mehr Sektoren liberalisiert sind, desto größer ist aber die Wahrscheinlichkeit, dass der liberalisierte Marktzugang in Konflikt mit bankaufsichtsrechtlichen Maßnahmen in diesen Sektoren gerät. Zu den derzeit diskutierten Reformvorschlägen zur Vermeidung künftiger Finanzkrisen gehören unter anderem die kritischere Bewertung von Vermögenswerten, erhöhte Eigenkapitalunterlegung der Banken gerade für risikoreiche Geschäfte, eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Aufsicht über international tätige Akteure und die Risikoüberwachung – und zwar nicht nur zum Schutz einzelner Investoren, sondern gerade auch gegen systemische Risiken.

Um über kosmetische Veränderungen hinauszugehen, werden diese Reformen allerdings die Marktbedingungen für bestimmte Banken, Investmentfonds und andere Finanzmarktakteure erheblich verschlechtern. Bestimmte Branchen und Produkte könnten danach völlig untersagt oder zumindest unprofitabel werden. Betrifft dies ausländische Anbieter und ist die betroffene Dienstleistung im Rahmen eines Freihandelsabkommens liberalisiert, so stehen derartige Maßnahmen unter Umständen im Widerspruch zu den Marktzugangsprinzipien des GATS und der bilateralen Freihandelsabkommen.

Zwar sehen Freihandelsabkommen häufig vor, dass finanzaufsichtsrechtliche Maßnahmen auch in liberalisierten Sektoren zulässig sind (siehe Abschnitt 2). Sollten die Freihandelsabkommen aber ähnlich zweideutig formuliert sein wie im GATS oder dem EU-Chile-Abkommen, ist selbst für Handelsjuristen unklar, wie weit die Regulierung wirklich gehen darf.²² Voraussetzung ist nämlich, dass diese nicht als Mittel zur Umgehung der im GATS festgeschriebenen Rechte ausländischer Anbieter eingesetzt werden.

²¹ „Devisenkontrollen in der Ukraine und in Kasachstan“, FAZ, 21.4.2009.

²² Vgl. dazu etwa Yokoi-Arai 2008.

Eine Auslegung dieser Klausel könnte wie folgt lauten: Ausgeschlossen sind lediglich Maßnahmen, die zwar im Gewand der Bankaufsicht daher kommen, aber tatsächlich nichts anderes als protektionistische Ziele verfolgen. Nach anderer Lesart könnte die Klausel aber auch heißen: Finanzaufsichtsbehörden können zwar bestimmte Vorgaben für die Art und Weise der Dienstleistungserbringung wie etwa Eigenkapital- oder Transparenzanforderungen machen, das Angebot der im Freihandelsabkommen liberalisierten Dienstleistungen darf aber nicht grundsätzlich untersagt oder übermäßig eingeschränkt werden.

Hat ein Land die Liberalisierung einer bestimmten Dienstleistung in den Abkommen festgeschrieben, so kann argumentiert werden, dann erkennt es die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Dienstleistung an. Deren weitgehende Unterbindung, sei sie auch bankaufsichtsrechtlich begründet, verstieße gegen diese ausdrücklich übernommene Verpflichtung. Welcher dieser Lesarten zu folgen ist, hätte im Streitfall über eine aufsichtsrechtliche Maßnahme meist ein internationales WTO-Streitbeilegungspanel zu entscheiden. Dabei könnte es sich etwa daran orientieren, ob die betroffenen Maßnahmen auf den Empfehlungen der zuständigen internationalen Gremien beruhen, zum Beispiel auf den Empfehlungen des Baseler Bankenausschusses für Eigenkapitalanforderungen an Banken.

Allerdings sind in diesen Gremien im Regelfall nur Industrie- und Schwellenländer vertreten, während die Interessen vieler Entwicklungsländer nicht berücksichtigt werden. Zudem gilt in diesen Gremien häufig das Konsensprinzip: Will ein Staat mit einer sinnvollen Maßnahme über den dort vereinbarten kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus gehen, könnte er sich nicht auf diese Empfehlungen berufen. Insgesamt wäre also eine Klausel nach Vorbild von GATS und EU-Chile-Abkommen weit davon entfernt, einen sicheren Rahmen für bankaufsichtsrechtliche Maßnahmen für liberalisierte Finanzdienstleistungen zu schaffen.

4.3. Hedgefonds und Spekulative Finanzgeschäfte forward? Zum Verbot bestimmter Finanzinstrumente

Mögliche Konflikte mit den Freihandelsabkommen können sich etwa ergeben, wenn Finanzaufsichtsbehörden zur Sicherung der Stabilität der Finanzmärkte bestimmte spekulative Geschäfte vorübergehend oder dauerhaft untersagen. Ende 2008 zum Beispiel haben die Bankaufsichten der größten Finanzmärkte vorübergehend den ungedeckten Leerverkauf bestimmter Aktien verboten, um übermäßige Kursschwanken durch spekulative Geschäfte zu verhindern. Untersagt wurde für eine begrenzte Zeit die Praxis, Wertpapieren zu einem zukünftigen Termin zu verkaufen, ohne dass der Verkäufer die Wertpapiere tatsächlich besitzt. Zur Zeit wird diskutiert, ob bestimmte Versionen des Leerverkaufs generell verboten werden sollen.²³

Ebenso diskutiert wird eine massive Einschränkung und Regulierung von sogenannten collateralised debt obligations (CDO = gebündelte Kreditverträge) und credit default swaps (CDS = Kreditausfallversicherungen). Mit diesen Finanzkonstrukten haben Banken das Ausfallrisiko von Krediten als Finanzprodukt gebündelt und auf den Finanzmärkten weiter verkauft. Das kann entweder durch Kreditverbriefung erfolgen – die kompletten Kredite werden aus der Bilanz ausgelagert, zu Wertpapieren gebündelt und weiterverkauft (CDO) – oder durch Kreditderivate (CDS), bei denen nur das Risiko der fristgerechten Zahlung von Zins und Tilgung als Wertpapier verbrieft und gehandelt wird. Der übermäßige Gebrauch

²³ Vgl. etwa „Leerverkäufe sollen kontrolliert werden“, FAZ, 25.3.2009; „Regulators seek common rules on short selling“, Financial Times 24.3.2009; „Uptick rule given new lease of life“, Financial Times, 9.4.2009.

derartiger Instrumente hat nach Auffassung vieler Experten wesentlich zur gegenwärtigen Finanzkrise beigetragen, so dass eine stärkere Regulierung, möglicherweise aber auch ein vollständiges Verbot komplexer credit default swaps, erforderlich scheint.²⁴

Schon seit einiger Zeit wird schließlich darüber diskutiert, dass Warentermingeschäfte, mit denen auf den zukünftigen Preis von z.B. Agrarrohstoffen spekuliert wird, zur rasanten Preissteigerung von Lebensmitteln in den Jahren 2007 und 2008 beigetragen haben, und damit Investoren die massiv gestiegene Lebensmittelknappheit in Entwicklungsländern mit verursacht und daran verdient haben.²⁵

Hat ein Land in einem Freihandelsabkommen die Liberalisierung der Zeichnung und des Handels derartiger Finanzinstrumente festgeschrieben, so könnte es an einem vollständigen Verbot bestimmter Arten dieser Geschäfte gehindert sein. Beispielsweise hat heute schon das ASEAN-Mitglied Vietnam sich zur Liberalisierung der Zeichnung und des Handels mit Derivaten verpflichtet – darunter fallen etwa Warentermingeschäfte sowie Kreditderivate, mit denen das Risiko der fristgerechten Zahlung von Zins und Tilgung eines Kredits als Wertpapier verbrieft und weiterverkauft wird. Demgegenüber haben andere Länder wie das ASEAN-Mitglied Korea ihre Verpflichtungen in Bezug auf Derivate ausdrücklich eingeschränkt. Damit unterliegen sie bisher keinen entsprechenden Beschränkungen – was sich gegenüber europäischen Anbietern durch die Freihandelsverhandlungen ändern könnte.

Ähnliche Auswirkungen könnten Klauseln, wie die im *GATS-Understanding* zu Finanzdienstleistungen haben, nach de-

nen „neue Finanzprodukte“²⁶ ausländischer Anbieter pauschal zuzulassen sind. Zahlreiche Spielarten sind erst in den letzten Jahren entstanden, und die Kreation neuer oder neu verpackter Finanzmarktprodukte wird wohl auch in Zukunft kaum abreißen. Die pauschale Zulassung derartiger Produkte steht im Widerspruch zur Erkenntnis, dass gerade von bestimmten „innovativen Finanzprodukten“ erhebliche Risiken für die Finanzmarktstabilität ausgehen. Auch Überlegungen, alle Finanzmarktangebote vor der Vermarktung einem „Finanzmarkt-TÜV“ zu unterwerfen, gehen in eine ganz andere Richtung.

Neben einem vollständigen Verbot bestimmter Finanzmarktprodukte werden derzeit Einschränkungen des „over-the-counter“-Handels diskutiert – also des Handels von Finanzprodukten zwischen einzelnen Marktteilnehmern, jenseits von Börsen oder anderen regulierten Handelsplätzen. Insoweit ist ebenfalls fraglich, ob Länder, die in Freihandelsabkommen Liberalisierungsverpflichtungen ohne jegliche Einschränkungen eingegangen sind, bei „over-the-counter“-Handel eine ganze Produktgruppe generell für unzulässig erklären können. Länder wie Südkorea, die sich Einschränkungen dieser Handelsform ausdrücklich vorbehalten haben, könnten in den bilateralen Freihandelsverhandlungen von der EU zu einem Verzicht solcher Vorschriften bewegt werden.

Hedgefonds haben durch ihren spekulativen Charakter zur Verschärfung der Finanzmarktkrise beigetragen. Sie stellen eine Gefahr für die Systemstabilität dar. Zivilgesellschaftliche Akteure wie WEED oder Attac haben sich bereits seit einiger Zeit für ein Verbot von Hedgefonds ausgesprochen. Entsprechend dem von den

²⁴ Vgl. etwa „Worries remain even after CDS clean-up“, *Financial Times*, 11.3.2009.

²⁵ Vgl. Wahl 2008 sowie „Commodity traders face tight rules“, *Financial Times*, 6.3.2009.

²⁶ Absatz D3 besagt: „A new financial service is a service of a financial nature, including services related to existing and new products or the manner in which a product is delivered, that is not supplied by any financial service supplier in the territory of a particular Member but which is supplied in the territory of another Member.“

G20 unterstützen Prinzip, dass kein Finanzmarktakteur unreguliert bleiben soll, zeichnet sich ab, dass Hedgefonds zukünftig einer deutlich verstärkten Regulierung unterliegen.²⁷ Übernimmt ein Staat aber im Rahmen des GATS oder eines bilateralen Abkommens Marktzugangsverpflichtungen für die Verwaltung von Fondsanlagevermögen, so dürfte dies im Allgemeinen auch Hedgefonds mit einschließen. Damit könnte ein völliges Verbot der Fonds mit den Marktzugangsverpflichtungen unvereinbar sein. Länder wie Indien, Malaysia oder Thailand haben für Investmentfonds so wie für andere Finanzgeschäfte bisher nur sehr eingeschränkte Verpflichtungen übernommen. Im Falle Malaysias jedoch zum Beispiel könnten die bilateralen Abkommen mit der EU den Regelungsspielraum des Landes deutlich einschränken.

4.4. Wenig Kontrolle, viel Vertrauen? Zur Einschränkung der Regulierung von Banken

a) Zur Trennung von Einlage- und Handelsgeschäft

Eine der gegenwärtig diskutierten Reformmaßnahmen ist die Trennung des Einlagegeschäfts klassischer Banken vom Geschäft auf den Wertpapiermärkten.²⁸ In den USA war es bis vor kurzem nach dem Glass-Steagall-Act für Banken mit Spareinlagegeschäft verboten, gleichzeitig im Wertpapierhandelsgeschäft tätig zu sein. Sinn solcher Maßnahmen ist es, zu verhindern, dass Verluste im Handelsgeschäft Auswirkungen auf Kundeneinlagen haben und damit Vertrauenskrisen in der Sicherheit der Spareinlagen begründen.

²⁷ Vgl. „Hedge Funds and buy-out groups face moves by Europe“, Financial Times, 27.2.2009.

²⁸ Vgl. „Amerikanischen Banken droht Aufspaltung – Politik erwägt Trennung von Geschäfts- und Investmentbank. Neues Glass-Steagall-Gesetz“, FAZ, 11.3.2009.

Derartige Maßnahmen sind zwar nach GATS und Freihandelsabkommen nicht grundsätzlich verboten, wenn sie auf in- und ausländische Anbieter gleichermaßen anwendbar sind. Allerdings können sie unter Umständen eine diskriminierende Wirkung auf ausländische Anbieter haben – etwa wenn gerade ausländische Anbieter Spareinlage- und Handelsgeschäft gleichzeitig betreiben, während dies bei inländischen Anbietern eher getrennt ist. So erwähnt denn auch das GATS-Abkommen zu Finanzdienstleistungen in Absatz B.10 Gesetze, die das Angebot aller legalen Finanzdienstleistungen durch einen Anbieter untersagen. Solche Gesetze sind nach dem GATS zwar nicht an sich unzulässig. Die Vertragsstaaten müssen aber eventuelle nachteilige Auswirkungen auf ausländische Anbieter beseitigen oder begrenzen.

Werden in den gegenwärtig verhandelten Freihandelsabkommen die spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen im Bank- und Wertpapierhandelsgeschäft ausgedehnt, so wird damit die Möglichkeit entsprechender juristischer Argumentationen gegen Maßnahmen wie die Trennung von Einlage- und Wertpapierhandelsgeschäft erweitert. Staaten wie Südkorea haben diese Gefahr erkannt, und in ihren GATS-Verpflichtungen festgeschrieben, dass Finanzakteure nicht gleichzeitig in verschiedenen Finanzdienstleistungssektoren tätig sein können. Die EU hat in den laufenden GATS-Verhandlungen verlangt, diese Einschränkung aufzuheben. Es liegt also nahe, dass eine entsprechende Forderung auch in bilateralen Freihandelsverhandlungen aufgestellt wird.

b) Too big to fail? - Beschränkung der Größe von Finanzinstituten

Die Rettung von Großbanken wird häufig damit begründet, ihr Untergang berge Risiken für das Finanzsystem – sie seien „too big to fail“. Daher wird gegenwärtig vereinzelt gefordert, schon im Vorfeld von Krisen das Wachstum von Banken zu beschränken, damit keine von ihnen „zu

groß“ werden kann. Tatsächlich sehen die Bankgesetze zahlreicher Länder beim Zusammenschluss und Aufkauf von Banken schon heute eine Prüfung durch die Finanzaufsichtsbehörden vor. Wenn darüber hinaus jemals eine absolute Grenze für die Größe von Banken festgeschrieben würde, so dürfte diese in Ländern mit entsprechenden Liberalisierungsverpflichtungen wohl in Konflikt mit den Verpflichtungen zum Marktzugang (im GATS Artikel XVI) geraten. Nach Absatz 2(b) und (c) dieses Artikels und ebenso nach den im wesentlichen inhaltsgleichen Marktzugangsklauseln in den EU-Chile- und EU-Cariforum-Abkommen – sind Begrenzungen des Gesamtwertes oder der Anzahl zu erbringender Dienstleistungen oder zu haltender Anteile in liberalisierten Bereichen untersagt.

Zwar erwähnen diese Bestimmungen ausdrücklich lediglich die Unzulässigkeit von Begrenzungen in der Form zahlenmäßiger Beschränkung. Ausreichend für eine Verletzung von GATS Artikel XVI ist jedoch laut WTO-Streitschlichtungsorganen, ob eine Maßnahme tatsächlich wie eine zahlenmäßige Beschränkung wirkt.²⁹ Das dürfte bei einer generellen Beschränkung der Größe einer Bank der Fall sein. Es spielt dabei keine Rolle, dass diese auf ausländische und inländische Banken gleichermaßen anwendbar wäre: Die in GATS Artikel XVI aufgezählten Maßnahmen sind gerade ohne Rücksicht auf ihre diskriminierende Wirkung unzulässig. Eine vergleichbare Regelung in künftigen bilateralen Freihandelsabkommen dürfte ähnlich auszulegen sein. Werden in dem Abkommen Liberalisierungsverpflichtungen für zusätzliche, über das GATS hinaus gehende Sektoren übernommen, dann wäre die entsprechende Klausel hier anwendbar.

c) Besondere Kapitalvorschriften für Tochtergesellschaften

Ungenügende Kapitalreserven der Banken für risikobehaftete Geschäfte gehören

zu den Auslösern der gegenwärtigen Finanzkrise. Insbesondere im Fall eines Zusammenbruchs international tätiger Finanzkonzerne kann es zu erheblichen Problemen kommen, wenn sämtliche Kapitalreserven im Heimatland der Muttergesellschaft gehalten werden. So wurde etwa sämtliches Kapital des europäischen Geschäfts der zusammengebrochenen US-Investmentbank Lehman Brothers am Ende jedes Geschäftstages in die USA transferiert. Als die Bank zusammenbrach, hatte etwa die Londoner Tochtergesellschaft noch nicht einmal genügend Mittel, um die Gehälter für die laufende Woche zahlen, geschweige denn, um die Verbindlichkeiten gegenüber Kunden und Anlegern zu begleichen.³⁰

Selbst wenn das Heimatland des Konzerns – wie in diesem Fall die USA – über entsprechende internationale Standards der Finanzaufsicht verfügt, so die Erfahrung, sind ausländische Kunden und Anleger im Krisenfall erheblich im Nachteil. Daher schlägt etwa die britische Finanzaufsichtsbehörde vor, dass ein Mindestmaß der vorgeschriebenen Kapitalreserven effektiv bei den örtlichen Tochtergesellschaften internationaler Finanzkonzerne vorhanden sein muss. Ist ein Land Liberalisierungsverpflichtungen unter einem Freihandelsabkommen eingegangen, dürften aber derartige Maßnahmen als Verstoß gegen die Marktzugangsverpflichtungen und den Grundsatz der Inländerbehandlung gelten. Schließlich erschweren diese gerade das Geschäftsmodell international tätiger Finanzkonzerne.

Dementsprechend haben sich im GATS verschiedene Länder, unter ihnen Südkorea und Indien, vorbehalten, dass Finanzkonzerne für die erforderlichen Mindestkapitalreserven ihrer Tochtergesellschaften oder Niederlassungen im Inland nicht auf das weltweit im Konzern vorhandene Ka-

²⁹ Vgl. Appellate Body Bericht in *US – Gambling*, WT/DS285/AB/R, para. 227. See also *Mexico – Telecoms*, WT/DS204/R, para. 7.85.

³⁰ „Banks warned over assets held by subsidiaries“, *Financial Times*, 15.4.2009.

pital verweisen können. Stattdessen müssen die Mittel effektiv vor Ort vorhanden sein. Die EU hat in den GATS-Verhandlungen allerdings verlangt, diese Vorbehalte abzuschaffen – es steht zu erwarten, dass dieses auch im Rahmen der bilateralen Freihandelsabkommen gefordert wird.

d) Keine Berücksichtigung der besonderen Risiken durch ausländische Banken

Die Tätigkeit ausländischer Finanzmarktakteure können für das Finanzsystem verschiedenste Auswirkungen haben, die teils positiv, teils negativ zu beurteilen sind.³¹ In jedem Fall sind diese häufig im Vergleich zu inländischen Banken oder Versicherungen mit anders gelagerten Risiken für die Stabilität des Finanzsystems verbunden. Entsprechend ihrer Natur als Unternehmung ausländischer Eigner sind sie notwendigerweise mit dem Transfer von Geldmitteln ins Heimatland der Konzernmutter verbunden. In Krisenzeiten, die im Wesentlichen von nationalen Bankenrettungsaktionen geprägt sind, neigen Finanzdienstleister dazu, Kapital von ihren ausländischen Töchtern abzuziehen und zur Konzernmutter im Heimatland zu transferieren.³² Dies gälte es zu verhindern. Doch hat ein Land im Rahmen des GATS oder anderer Freihandelsabkommen Liberalisierungsverpflichtungen übernommen, so verstoßen besondere regulatorische Anforderungen an ausländische Banken häufig gegen den Grundsatz der Inländerbehandlung und sind damit unzulässig. Die Ausweitung der Liberalisierungsverpflichtungen in bilateralen Freihandelsabkommen verschärft dieses Problem zusätzlich.

4.5. Zur Einschränkung von Anforderungen an die Kreditvergabe

a) Zur Untersagung von Kreditvergabe in Fremdwährung

Eine Ursache für die schwerwiegenden Auswirkungen der derzeitigen Finanz- und Zahlungsbilanzkrise in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Ländern ist, dass dort massiv Kredite in Fremdwährungen aufgenommen wurden.³³ Was zunächst niedrigere Zinssätze etwa für Hypothekendarlehen verspricht, erweist sich aber bei einer Abwertung der inländischen Währung als Fallstrick: Umgerechnet auf die inländische Währung, in der ein Hauseigentümer seinen Lohn erhält, steigen die abzuzahlenden Raten in schwindelerregende Höhen. Vorbeugen kann man dem etwa, indem Darlehen in Fremdwährungen begrenzt oder deren Vermittlung an Verbraucher gänzlich untersagt wird.

Allerdings sind ausländische Banken häufig besonders im Fremdwährungsgeschäft tätig, so dass sich auch hier die Frage stellt, ob derartige Maßnahmen in unter Freihandelsabkommen liberalisierten Sektoren als indirekte Diskriminierung gegenüber ausländischen Banken wirken und damit gegen den Grundsatz der Inländerbehandlung verstoßen. Länder wie Südkorea haben diese Gefahr wohl erkannt und in ihren GATS-Liberalisierungsverpflichtungen festgeschrieben, dass Finanzdienstleistungen mit in Südkorea Ansässigen nur in einheimischer Währung durchgeführt werden dürfen. Derartige Vorbehalte könnten über bilaterale Freihandelsabkommen ausgehebelt werden.

³¹ Vgl. ausführlich Lipke/van der Stichele 2003, S. 34-38.

³² Vgl. z.B. „How the Union can help its newest members“, Financial Times, 20.2.2009.

³³ Vgl. zum Problem auch Lipke/van der Stichele 2003, S. 32.

b) Zur Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen

Der Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu Krediten und anderen Mitteln der Unternehmensfinanzierung ist gerade in solchen Finanzkrisen wichtig, die von einer allgemeinen Zurückhaltung bei der Kreditvergabe geprägt sind. Denn dadurch können die Auswirkungen der Probleme des Finanzsektors auf die Realwirtschaft in Grenzen gehalten werden. Nicht

umsonst machen derzeit viele Länder diese Kreditvergabe zur Bedingung für Finanzspritzen zur Unterstützung von Banken. Länder wie Südkorea haben in ihren GATS-Liberalisierungsverpflichtungen gesetzliche Vorgaben für die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen ausdrücklich als Bedingung für den Marktzugang festgesetzt. In den GATS-Verhandlungen hat die EU gefordert, diesen Vorbehalt aufzugeben. Dies könnte nun auf bilateralem Wege festgeschrieben werden.

5. Schlussfolgerungen

Finanzdienstleistungen sind nicht nur eine Angelegenheit von Bankern oder Börsenmaklern. Ein funktionierendes Finanzsystem ist von zentraler Bedeutung für die Stabilität einer Volkswirtschaft. Die Asienkrise und die kontinuierlich auftretenden Finanz- und Wirtschaftskrisen insbesondere in den Entwicklungs- und Schwellenländern haben gezeigt, welche sozialen und wirtschaftlichen Folgen eine Destabilisierung bzw. ein Zusammenbruch des Finanzsystems haben kann. Diese zeigen sich unter anderem in einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit, vermehrten Einkommensverlusten, Schwierigkeiten bei der Rückzahlung von Krediten und einer Einschränkung des Zugangs zu günstigen Darlehen. In den Entwicklungs- und Schwellenländern und speziell in den besonders armen Ländern ist damit ein massiver Anstieg der Armut verbunden. Diese Auswirkungen können zwar nicht direkt auf die Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte und die Instabilität der Finanzmärkte zurückgeführt werden. Sie wurden aber durch die Vorgänge auf den Finanzmärkten beschleunigt.

Nicht zuletzt waren es auch diese Effekte von Finanzkrisen auf die Realwirtschaft und die wirtschaftliche und soziale Situation der Menschen, die schon in den vergangenen Jahren den Ruf nach einer verstärkten Regulierung der Finanzmärkte immer lauter werden ließen. Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise mit ihrer globalen Reichweite und Ausmaßen, die an die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre heranreichen, hat zu ersten hochrangigen Initiativen geführt, eine globale Re-

gulierung des Finanzsystems einzuleiten. Dazu zählt vor allem der G-20-Prozess, aber auch Bemühungen auf europäischer Ebene sowie im Rahmen der UN.

Die Liberalisierungsbestrebungen im Bereich Finanzdienstleistungen in den Freihandelsabkommen der EU laufen diesen Entwicklungen diametral entgegen. Denn während die Europäische Kommission und die Bundesregierung einerseits über die Reregulierung des Finanzsystems diskutieren, verhandeln die gleichen Akteure andererseits über eine weitere Liberalisierung und Deregulierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS und der bilateralen Freihandelsabkommen. Sie stehen dabei in engem Kontakt zu der europäischen Finanzdienstleistungslobby, die auch weiterhin auf erweiterten Marktzugang und Deregulierung drängt.

Diese Studie hat gezeigt, dass Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich Finanzdienstleistungen, wie sie im Rahmen von Freihandelsabkommen aktuell ausgehandelt werden, die derzeitige Krise noch verstärken und die aufkeimenden Reregulierungsinitiativen zunichte machen könnten. Es besteht also ein enger Zusammenhang zwischen der aktuellen Krise und den derzeitigen Freihandelsgesprächen. Zivilgesellschaftliche Kräfte aus Nord und Süd – seien es NGOs, Gewerkschaften oder soziale Bewegungen – rufen daher im Lichte der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem Stopp der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen von Freihandelsabkommen auf.

6. Literatur

Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Chile andererseits, EU-Amtsblatt L 352 vom 30.12.2002.

Accord de Partenaire économique entre les États du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, EU-Amtsblatt L 289/I/3 (französische Sprachversion) vom 30.10.2008.

Herfindahl, Erland/Brown, Richard W. (2007): WTO Negotiations in Financial Services: Standing Offers Disappoint. In: *Journal of World Trade* 41(6), 1259-1273.

Institute for Policy Studies (2009): *How U.S. Trade and Investment Policies Limit Government Power to Control Capital Flows*, Washington DC.

Kerneis, Pascal (2008): *The voice of the European Service Industries for the GATS negotiations. Liberalisation of the financial services in ASEAN: EU Private Sector Perspectives*", Rede von Pascal Kerneis, European Services Forum. TREATI Seminar Series Bangkok, 19-20 April 2008. Pascal Kerneis, European Services Forum.

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

Meester, Bart De (2008): *Testing European Prudential Conditions for Bankingmergers in the Light of Most Favoured Nation*. In: *Journal of International Economic Law* 2008 11(3), 609-647.

Páez, Laura. (2008): *GATS Financial Services Liberalization: How do OECD Members Schedules Impact Commercial Banking FDI?* In: *Journal of World Trade* 42(6), 1065-1083.

Singh, Kavaljit (2009): *India-EU Free Trade Agreement: Should India Open Up Banking Sector?* Madhyam. Neu Delhi.

Wahl, Peter (2008): *Food Speculation The Main Factor of the Price Bubble in 2008*, WEED Briefing Paper. Berlin.

World Development Movement (2009): *Taking the credit – how financial services liberalisation fails the poor*. WDM. London.

WTO (2003): *Communication from Malaysia. Challenges in the Financial Services Sector*. TN/S/W/17 – S/FIN/W/28 vom 30. Juli 2003. Genf.

WTO (2005): *Special Session of the Council for Trade in Services. Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee*. TN/S/20 vom 11. Juli 2005. Genf.

WTO (2005): *Special Session of the Council for Trade in Services. Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee*. TN/S/23 vom 28. November 2005. Genf.

WTO (2006): *Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs). How Much Further than the GATS*. Staff Working Paper ERSD-2006-07. September 2006. Genf.

Yokoi-Arai, Mamiko (2008): *GATS' prudential carve out in financial services and its relation with prudential regulation*. In: *International and Comparative Law Quarterly*, Band 57, Juli 2008, 613–648.

Kontakt:

AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung
Koblenzerstr. 65 / Marienstr. 19-20
53173 Bonn / 10117 Berlin
Telefon: 0228-35 97 04 / 030-678177588
Fax: 0228-92399356
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)
Eldenaer Str. 60
10247 Berlin
Telefon: 030 -27582163
Fax: 030 -27596928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org