

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Katharina Dröge, Dr. Thomas Gambke, Lisa Paus, Anja Hajduk, Sven-Christian Kindler, Dr. Tobias Lindner, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Dr. Frithjof Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Notwendigkeit einer Reform des internationalen Finanzdienstleistungsverkehrs

Die Dokumente des Verhandlungsangebots der Europäischen Union (EU) im Rahmen der Verhandlungen zu einem Trade in Services Agreement (nachfolgend TiSA) machen deutlich, dass die von der EU angestrebte Regulierung des internationalen Finanzdienstleistungshandels in den meisten Punkten deckungsgleich mit bzw. vertiefend zu den Maßgaben der freiwilligen Übereinkunft zu Verpflichtungen im Bereich Finanzdienstleistungen (GATS Understanding on commitments in financial services, nachfolgend freiwillige Übereinkunft; siehe XLII. Commitments on financial services; www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gats_03_e.htm#comm) und des GATS Annex zu Finanzdienstleistungen (GATS Annex on Financial Services (siehe XXXVII. Annex on Financial Services: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gats_03_e.htm#comm) ist. Weitgehende Unterschiede zwischen TiSA und den bestehenden Maßgaben der freiwilligen Übereinkunft sowie dem GATS-Annex zu Finanzdienstleistungen können erst bewertet werden, wenn die verbleibenden Unstimmigkeiten zwischen Verhandlungsteilnehmern, die aus dem im Juni 2014 geleakten Verhandlungsstand des April 2014 hervorgehen, vollständig ausgeräumt sind, wobei tiefgreifende Abweichungen bislang nicht ersichtlich sind.

Die Europäische Kommission hat deutlich gemacht, dass die Konformität mit bestehenden WTO-Definitionen und WTO-Regularien, eine einfache Überführung von TiSA in das WTO-Recht sicherstellen soll (European Commission, „Negotiations for a Plurilateral Agreement on Trade in Services“, Memorandum, 15. Februar 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-107_en.htm). Mit dieser Zielsetzung wird deutlich, dass die Regularien von TiSA sich langfristig zumindest potenziell auf andere Mitglieder der WTO erstrecken sollen. Auch auf der Website des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie wird hierzu klargestellt: „Aus Sicht der EU und der Bundesregierung sollen sich die Vereinbarungen zur Erleichterung beim Handel von Dienstleistungen langfristig auch auf multilateraler Ebene durchsetzen.“ Problematisch ist jedoch, dass TiSA von den so genannten Really Good Friends verhandelt wird, einer Gruppe von 23 WTO-Mitgliedern, darunter die EU und weitere Industrie- und Schwellenländer (Australien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Hong Kong, Island, Israel, Japan, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Panama, Pakistan, Peru, Südkorea, Schweiz, Taiwan, Türkei, USA, Paraguay, Liechtenstein und die 28 Mitgliedsstaaten der EU). Kein einziges Entwicklungsland ist in die Verhandlungen eingebunden, sodass der exklusive Club der

verhandelnden Staaten neue Regeln für den internationalen Handel mit Dienstleistungen bestimmt, die über die bestehenden GATS-Regeln hinausgehen. Bei einer späteren Überführung in WTO-Recht bliebe den von den Verhandlungen ausgeschlossenen Staaten dann vermutlich nur die Möglichkeit der Zustimmung ohne Mitspracherecht. Ein weiterer kritischer Punkt ist, dass nun anstatt das GATS-Rahmenwerk einschließlich der Regeln der freiwilligen Übereinkunft zu internationalen Finanzdienstleistungen im Lichte der Erfahrungen der globalen Finanzkrise einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, der bestehende Liberalisierungsgrad, der zur Entwicklung der internationalen Finanzkrise beigetragen hat, nun offenbar über den Umweg eines intergouvernementalen Abkommens festgeschrieben und vertieft werden soll. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) nach der Erfahrung der Finanzkrise langwährende politische Paradigmen im Bereich der internationalen Finanzregulierung in einzelnen Bereichen, wie zum Beispiel Kapitalverkehrskontrollen, kritisch hinterfragen, ist dieser politische Schritt zur vertieften Liberalisierung im Bereich Finanzdienstleistungen auf globaler Ebene überraschend.

Es stellen sich daher Fragen zu den Wirkungen der GATS-Regularien inklusive der freiwilligen Übereinkunft, des Annex zu Finanzdienstleistungen sowie zum Verhandlungsangebot der EU im Rahmen von TiSA (im Folgenden zitiert gemäß des im Juni 2014 geleakten Verhandlungsstandes, <https://wikileaks.org/tisa-financial/WikiLeaks-secret-tisa-financial-annex.pdf>).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Was ist der Zeitplan für die Verhandlungen zu TiSA?
2. Ist zusätzlich zur Konsultation des Deutschen Bundestages und des Bundesrates auch die Konsultation der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft vorgesehen?
Wenn ja, wie wird diese im Einzelnen aussehen?
3. Sieht die Bundesregierung nach der Erfahrung der globalen Finanzkrise die Notwendigkeit einer Revision bestehender Regularien zum Handel mit internationalen Finanzdienstleistungen?
4. Wenn ja, sieht die Bundesregierung hier die Notwendigkeit, alle Länder in die Verhandlungen miteinzubeziehen, die eventuell von negativen Externalitäten im internationalen Handel mit Finanzdienstleistungen betroffen sein könnten?
5. Wenn sie diese Notwendigkeit sieht, welche konkreten Schritte unternimmt die Bundesregierung, damit jene Länder mit einbezogen werden?
6. Strebt die Bundesregierung an, das Verhandlungsergebnis von TiSA im Bereich Finanzdienstleistungshandel langfristig zum allgemeinen WTO-Standard für die Regulierung des internationalen Finanzdienstleistungshandels zu machen?
7. Wenn ja, sieht die Bundesregierung es als problematisch an, dass die Verhandlungen lediglich im Interessensausgleich zwischen der EU und 22 anderen WTO-Mitgliedern geführt werden und insbesondere Entwicklungsländer nicht vertreten sind?
8. Welche Regelungen (bitte einzeln auflisten) des geplanten TiSA-Abkommens im Bereich der Finanzdienstleistungen werden mit einer so genannten Standstillklausel versehen, und welche konkreten Auswirkungen wird die Standstillklausel (in den Bereichen Inländerbehandlung und Marktzugang) haben?

9. Wird sich die Standstillklausel, die in der freiwilligen Übereinkunft festgeschrieben und auch bei TiSA vorgesehen ist, auch im Bereich des Finanzdienstleistungshandels ausschließlich auf das Gebot der Inländerbehandlung beschränken und das Gebot des Marktzugangs nicht mit umfassen?
10. Ist der Bundesregierung bekannt, ob für den Bereich der Finanzdienstleistungen in TiSA auch eine so genannte Ratchet-Clause verhandelt wird?
11. Inwiefern wäre die Weiterentwicklung des staatlichen Rentenfonds oder die Einführung einer Bürgerversicherung im Gesundheitswesen in Deutschland mit den Bestimmungen in Artikel X.5 „Monopoly Rights“ im Finanzdienstleistungsannex von TiSA vereinbar, wo vorgesehen ist, dass die Staaten ihre bestehenden Monopole im Finanzdienstleistungsbereich nicht über den Status Quo ausweiten und eliminieren bzw. reduzieren sollen?
12. Inwiefern wären bestimmte Vorschriften für bzw. Verbote von nichtpersonenbezogenen Versicherungsprodukten oder Pflichtversicherungen trotz Artikel X.21 im Finanzdienstleistungsannex von TiSA noch möglich?

Aufsichtsrechtliche Maßnahmen

13. Sieht die Bundesregierung es als problematisch an, dass die Bewertung, ob eine Umgehung bisher eingegangener Verpflichtungen vorliegt, von Streitbeilegungspanels übernommen wird, in denen zumeist nur Industrie- und Schwellenländer vertreten sind (vgl. dazu WEED/Forum Umwelt & Entwicklung, 2009: „Aus der Krise nichts gelernt? Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im neuen EU-Handelsabkommen“, Arbeitspapier, S. 14)?
14. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass ein nachträgliches Verbot von Finanzdienstleistungen dadurch erschwert werden kann, dass die explizite Liberalisierung im Rahmen eines internationalen Abkommens wie TiSa als eine Begründung für die grundsätzliche Zulässigkeit der zu verbotenden Finanzdienstleistungen ausgelegt werden könnte, und bewertet sie dies als problematisch (Antwort bitte begründen)?
15. Sieht die Bundesregierung einen Vorteil in der in Frage 13 erläuterten Formulierung, die von Juristen unterschiedlich dahingehend ausgelegt wird, wie weit die prudentiellen Maßnahmen tatsächlich gehen dürfen (siehe etwa 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.), gegenüber einer umfassenderen Formulierung, die prinzipiell den Erlass von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zulässt, wie sie etwa Artikel 104 des Partnerschaftsabkommens der EU mit den CARIFORUM-Staaten vorsieht („The EC Party and the Signatory CARIFORUM States may adopt or maintain measures for prudential reasons, such as: (a) the protection of investors, depositors, policy-holders or persons to whom a fiduciary duty is owed by a financial service supplier; (b) ensuring the integrity and stability of their financial system.“)?

Falls ja, worin besteht der Vorteil nach Ansicht der Bundesregierung?

Falls nein, setzt die Bundesregierung sich für eine umfassendere Formulierung ein?

16. Wie bewertet die Bundesregierung, dass in TiSA vorgesehen ist, dass das Angebot neuer Finanzdienstleistungen durch im Gaststaat tätige ausländische Unternehmen prinzipiell zu gewähren ist und nur innerhalb eines

„angemessenen Zeitraums“ („reasonable time“) verboten werden darf (Artikel X.10 TiSA)?

Wie verhält sich diese Maßgabe nach Ansicht der Bundesregierung zu Artikel X.17, laut dem ein Verbot aus aufsichtsrechtlichen Gründen prinzipiell zu jedem Zeitpunkt möglich ist?

17. In welchen konkreten Fällen dürfte nach Einschätzung der Bundesregierung ein Gaststaat gemäß Sektion B Artikel 6 der freiwilligen Übereinkunft (TiSA: Artikel X.7 Absatz 1) Einfluss auf die Expansion von und Akquisition durch ausländische Unternehmen im Inland nehmen, ohne dabei – wie es Sektion B Artikel 6 verlangt – das in Sektion B Artikel 5 (TiSA: Artikel X.7 Absatz 1) gebotene Recht für ausländische Unternehmen im Inland zu expandieren und dort andere Unternehmen aufzukaufen zu beschränken?
18. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit zu Fusionskontrollen gegenüber ausländischen Unternehmen aus makroprudentiellen Gründen, um sich gegenüber gewissen Finanzsystemrisiken in anderen Ländern zu schützen, im Hinblick auf die Maßgabe in Sektion B Artikel 10 (b) der freiwilligen Übereinkunft (TiSA: Artikel X.15 Absatz 1), laut der diskriminierenden Maßnahmen, die die Expansion ausländischer Finanzdienstleister behindern, abzubauen sind, sowie im Hinblick auf Sektion B.5 und B.6 (TiSA: Artikel X.7 Absatz 1), gemäß denen die Ausweitung und die Fusion nur insoweit beeinflusst werden darf, als sie nicht das Recht ausländischer Unternehmen zur Ausweitung und Fusion umgehen?

Kapitalverkehrskontrollen

19. Inwieweit unterstützt die Bundesregierung die Forderung, dass in den WTO-Regelungen (GATS Artikel XI und XII, GATT Artikel XV) in Sektoren, in denen spezifische Liberalisierungspflichten eingegangen wurden, Kapitalkontrollen nur in Ausnahmefällen starker Zahlungsbilanzschwierigkeiten möglich sind?
20. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den in Übereinstimmung mit dem IWF errichteten umfassenden Kapitalverkehrskontrollen in Island, die noch immer mehrere Jahre nach Krisenbruch und erheblicher Verbesserung der Zahlungsbilanz aufrecht erhalten werden, obgleich GATS Artikel XI Absatz 2 (e) vorsieht, dass Kapitalbeschränkungen nur temporär sein dürfen und graduell abgebaut werden müssen?
21. Sieht die Bundesregierung es als problematisch an, dass mit den genannten Regelungen, Beschränkungen des Kapitalverkehrs kein präventives Mittel darstellen können, sondern faktisch erst eingeführt werden können, wenn sie sich in einem unverantwortlich hohen Zahlungsbilanzdefizit niederschlagen, um dann Schadensbegrenzung zu betreiben?
22. Können nach Auffassung der Bundesregierung, Kapitalverkehrskontrollen ein sinnvolles Mittel für andere Ziele als den Abbau von Zahlungsbilanzungleichgewichten, etwa zum Zweck der Währungsstabilität oder der Effektivität inländischer geldpolitischer Maßnahmen, darstellen?
23. Hält die Bundesregierung eine generelle Mindesteinlage bei Kapitalzuflüssen, wie sie sich z. B. Chile im Rahmen des Handelsabkommens mit der EU vorbehielt (siehe Annex IX des Handelsabkommens zwischen Chile und der EU), im Rahmen der von der EU angestrebten Dienstleistungsregulierung für erstrebenswert?

Inländerbehandlung und weitere Fragen

24. Wäre nach Auffassung der Bundesregierung im Rahmen des Gebots der Inländerbehandlung im GATS-Rahmenwerk die Beschränkung kurzfristiger Auslandsverbindlichkeiten, die insbesondere in Zeiten einer Finanzkrise das Risiko eines plötzlichen Kapitalabzugs und den damit einhergehenden Multiplikatoreffekten deutlich erhöhen könnte, in liberalisierten Sektoren von Unterzeichnerstaaten von TiSA möglich?
25. Stehen Einschränkungen der Aufnahme von Krediten in Fremdwährung aus makroprudentiellen Gründen nach Auffassung der Bundesregierung dem Gebot der Inländerbehandlung entgegen, wenn man berücksichtigt, dass es sich trotz einer ebenso angewendeten Regel für inländische Finanzinstitute nach Auffassung der Fragesteller um eine De-facto-Diskriminierung ausländischer Finanzinstitute handelt und zudem Sektion B Artikel 10 der freiwilligen Übereinkunft und Artikel X.15 in TiSA (Nicht-diskriminierende Maßnahmen) einen Abbau von Hemmnissen für das Angebot aller im Gastland zugelassenen Finanzdienstleistungen für ausländische Anbieter fordert?
26. Inwieweit unterstützt die Bundesregierung die Forderung der britischen und der US-amerikanischen Finanzaufsichtsbehörden, dass Tochtergesellschaften ausländischer Finanzinstitute ein Mindestmaß an Kapitalreserven im Gastland halten müssen (Financial Times Online vom 14. April 2009 „Banks warned over assets held by subsidiaries“, www.ft.com; Bank of England, Consultation Paper, CP4/14, Februar 2014 „Supervising international banks: the Prudential Regulation Authority’s approach to branch supervision“, www.bankofengland.co.uk; Daniel Tarullo, Rede vom 28. November 2012 im Rahmen des Yale School of Management Leadership Forums, New Haven Connecticut „Regulation of Foreign Banking Organizations“, www.federalreserve.gov)?

Wie verhält sich solch eine Maßnahme zum Verbot der Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs in liberalisierten Sektoren, das lediglich im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten ein „Einfrieren“ von Geldern zugesteht?

Wäre eine solche Maßgabe in liberalisierten Sektoren gemäß dem Gebot der Inländerbehandlung möglich, wenn man berücksichtigt, dass eine solche gesetzliche Forderung, auch wenn sie auf inländische Finanzdienstleister Anwendung findet, nach Auffassung der Fragesteller eine De-facto-Diskriminierung ausländischer Finanzinstitute darstellen könnte?

27. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, dass sich die EU in den GATS-Verhandlungen gegen solche Maßnahmen ausgesprochen hat (vgl. WEED/Forum Umwelt & Entwicklung, 2009, S. 18), und wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass entsprechende Ausnahmen in zukünftigen und momentan verhandelten Freihandelsabkommen wie z. B. TiSA möglich bleiben?
28. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung in Sektion B Artikel 10 (d) der freiwilligen Übereinkunft (TiSA: Artikel X.15), dass weitgehend alle Hindernisse, die das Angebot ausländischer Finanzdienstleister in Gaststaaten beschränken, abgebaut werden sollen, selbst wenn diese Beschränkungen in Übereinstimmung mit den Vorgaben der freiwilligen Übereinkunft sind?

Was bedeutet diese Regelung in der Praxis?

Welche konkreten Beispiele für solche Hemmnisse in einzelnen Unterzeichnerstaaten der freiwilligen Übereinkunft oder den Teilnehmern der TiSA-Verhandlungen gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung?

29. Wie bewertet die Bundesregierung die Maßgaben der GATS Artikel XVI Absatz 2 (b) und (c), laut denen eine Begrenzung des Gesamtwerts oder der Anzahl von Dienstleistungen in liberalisierten Sektoren nicht möglich ist, in Bezug auf Finanzdienstleistungen und etwaige präventive Maßnahmen, um die volkswirtschaftliche Risikoexposition gegenüber gewissen Finanzprodukten zum Zwecke der Finanzsystemstabilität zu limitieren?

Berlin, den 24. Februar 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

