

Wie geht's weiter mit TiSA und den Finanzdienstleistungen?

Markus Henn

Referent für Finanzmärkte, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – WEED

Mitglied der Arbeitsgruppe Finanzmärkte & Steuern von Attac Deutschland

Kontakt: markus.henn@weed-online.org

5. April 2017, Berlin

Freihandel mit Finanzdienstleistungen

- **Finanzkrisen** haben gezeigt, wie schädlich **liberalisierte Finanzmärkte** sind; aber Zusammenhang von Krisen mit Freihandel wird von EU und Deutschland geleugnet (Bundesregierung 2015: „Die Regelungen im Welthandelsrecht der WTO haben sich bewährt und bedürfen keiner Überarbeitung, zumal sie aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nicht entgegenstehen“).
- **G20**: Deutschland drängt auf Übernahme des OECD-Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs, und hatte damit im März beim Finanzminister/innen-Treffen in Baden-Baden bei einigen G20-Staaten Erfolg



TiSA: Die Finanzlobby dahinter

Bekannte Lobby-Termine der EU-Kommission 2012-2015:



TheCityUK



BLACKROCK



2012, EU-KOM über CSI: „insisted on the need for these negotiations to be **rooted into real business needs** and to respond to business expectations, notably in the areas of [...] financial services“

2014, EU-KOM über ESF: „strongly in favour. **Golden opportunity** to improve commitments on services on a broader scale.“

TiSA: Die letzte Hoffnung der Finanzindustrie?

„Only one set of views – literally the wish list of the largest, most criminal banks – is presented and it is presented in exceptionally extreme language. There is literally nothing in the draft designed to increase the regulatory protections afforded the public from private banks.“

Bill Black (Professor an der Universität von Missouri-Kansas City, früher in der US-Bankenaufsicht): Obama's Latest Betrayal in Favor of the Big Banks: TiSA, 25.06.2014

„...were TTIP negotiations to fall apart for any reason, TiSA remains the only avenue outside the WTO in which new generation rules for transatlantic services trade are being developed.“

Andrew Lang / Leonie Amarasekara: Financial services liberalisation and TiSA: implications for EU Free Trade Agreements, Studie im Auftrag des Handelsausschusses des Europäischen Parlaments, 26.07.2016

TiSA und die Welthandelsorganisation



WORLD TRADE
ORGANIZATION

GATS: 164 Mitglieder

**(WTO-)
Überein-
kommen**

Nigeria
Sri Lanka

Australien
Kanada
EU
Island
Japan
Liechtenstein
Neuseeland
Norwegen
Schweiz
Türkei
USA

TiSA

Chile
Taiwan
Kolumbien
Costa Rica
Hongkong
Israel
Südkorea
Mauritius
Mexiko
Pakistan
Panama
Peru

- **Dienstleistungsbkommen**
GATS: starke Liberalisierung v.a. bei Niederlassung, aber grenzüberschreitende Erbringung eher beschränkt.
- **Freiwilliges (WTO-)
Übereinkommen** zu Finanzdienstleistungen mit mehr Liberalisierung: Referenz für Finanzlobby
- **TiSA:** Abweichung von WTO-Recht zwingend, aber Reintegration in WTO geplant, deshalb Grenzen

Problem 1: Inländerbehandlung

- **TiSA-Entwurf 14.07.16 (wie GATS):**

“each Party shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Party treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.”

- Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern, wie im GATS
- **Aber neu** gegenüber GATS (wenn auch im Wesentlichen schon im WTO-Übereinkommen):
 - **Negativliste:** Ausnahmen müssen explizit gelistet sein – alles andere ist nicht mehr geschützt; erschwert neue Regulierung
 - **Stillhalteklausele** (“standstill”, nicht weniger Liberalisierung als bei Abschluss) und **Sperrklinkenklausele** („ratchet“, keine Rücknahme zukünftiger Liberalisierung): Deregulierung als Einbahnstraße!

Problem 1: Inländerbehandlung – Ausnahmen

- EU “offer”, 27.10.2016, Ausnahmen bei Inländerbehandlung (nur beispielhaft):

- „In EU except BE, CY, EE, LT, LV, MT, SI and RO, any measures with respect to all banking and other financial services other than the financial services referred to in subparagraphs 1 (b) (v) of Article X.3 of Annex [X] on Financial Services“ (für grenzüberschreitende Erbringung)
- „Only firms having their registered office in the EU can act as depositories of the assets of investment funds. The establishment of a specialised management company, having its head office and registered office in the same Member State, is required to perform the activities of management of common funds, including unit trusts, and where allowed under national law, investment companies.“ (für Niederlassung)

Problem 2: Marktzugang allgemein (1)

- **2013 aus Dokument der EU-KOM:** „the EU strongly pleaded for its proposal on 'MA standards' as a way of securing genuine new market access. There was a **clear enthusiasm expressed by business** representatives on these suggestions, and who **praised the EU** for 'finally raising issues pertinent for business'“
- **TiSA-Entwurf 14.07.16 (wie GATS):**

„the measures which a Party shall not maintain or adopt [...]: [...]
- limitations on the total **number of operations** or on the total quantity of output expressed in terms of designated numerical units in the form of quotas or the requirement of an economic needs test [...]
- measures which restrict or require **specific types of legal entity** or joint ventures [...].“

Problem 2: Marktzugang allgemein (2)

- **Positivliste:** Liberalisierte Bereiche explizit gelistet (wie im GATS)
- **EU „bietet“** im Finanzsektor wohl nicht mehr als in früheren bzw. parallel verhandelten Abkommen, aber auch nicht viel weniger; und **„fordert“** auf 46 Seiten, z.B. von USA: „reomove the reservation on housing finance products“ – und das nach der Hypothekenkrise!
- Juristisch nicht klar, ob auch **allgemeine Maßnahmen** betroffen (so aber im WTO-Fall “U.S. Gambling” zu Verbot von Glücksspiel), weil teils Einschränkung auf diskriminierende Maßnahmen behauptet wird; aber mögliche **Konflikte mit Regulierung** z.B.:
 - Positionslimits für Rohstoffspekulanten? (in EU, USA)
 - Trennung von Bankgeschäften? (in USA, UK u.a. beschlossen)
- **Zum Vergleich:** in **CETA** Gesetze zu “separate legal entities” und „specific legal form“ geschützt, sofern nicht diskriminierend

Problem 2: Marktzugang für neue Finanzprodukte

- TiSA-Entwurf 15.11.16 (Annex “Financial services”):

„Each Party shall permit financial service suppliers of any other Party established in its territory to supply **any new financial service** that the Party would permit its own like financial services supplier to supply [...] a Party may determine the institutional and juridical form through which the service may be supplied and may require authorisation“

- Was ist mit Vorsorge? Z.B. EU-Wertpapierbehörde ESMA kann seit 2014 ein Verbot oder eine Beschränkung eines Produktes **vorsorglich** aussprechen, also bevor dieses verkauft wird.



- **Zum Vergleich: CETA** nur gegen diskriminierende Entscheidungen

Marktzugang: Einiges Schlimme scheint verhindert

- Anfangs im Annex zu “Financial Services” (wie im WTO-Übereinkommen) enthalten, aber inzwischen im Entwurf (15.11.2016) **gelöscht**:
 - Artikel zu Finanzdienstleistungen, die von „öffentlichen Einrichtungen“ („public entities“) gekauft werden
 - Artikel “Non-discriminatory measures” mit Verpflichtung, jeder solle „endeavour to remove or to limit any significant adverse effects on financial service suppliers“ und „endeavour not to limit or restrict the present degree of market opportunities nor the benefits already enjoyed...“
 - Artikel zu Arbeitskräftemobilität

Problem 3: Freier Zahlungsverkehr

- TiSA-Entwurf 14.07.16 (wie GATS):

„Except under [serious balance-of-payments and external financial difficulties or threat thereof], a Party shall not apply restrictions on international transfers and payments for current transactions relating to its [specific] commitments.“

- Enge Ausnahme, gegenüber anderen Abkommen (TTIP, CETA) wenig Details, v.a. was die Rechtfertigungsgründe angeht. In CETA z.B. explizit viele Gründe aufgelistet, die weit über die wenigen und schwerwiegenden oben genannten hinausgehen (z.B. Strafrecht). Dies wird zwar teils in TiSA durch Ausnahmen an anderer Stelle geregelt, aber die Regel bleibt potentiell sehr schädlich. Was ist z.B. mit Bekämpfung der **Steuervermeidung von Unternehmen?** Eine nationale Abwehrregel könnte als unzulässig eingestuft werden.

Problem 4: Regulierung als Ausnahme („carve-out“)

- TiSA-Entwurf 15.11.16 (Annex “Financial Services”, wie GATS):

„Notwithstanding any other provision of the Agreement, a Party shall not be prevented from adopting or maintaining measures for prudential reasons, including for: (a) the protection of investors, depositors, policy-holders or persons to whom a fiduciary duty is owed by a financial service supplier; or (b) to ensure the integrity and stability of a Party's financial system.

Where such measures do not conform with the provisions of this Agreement, they shall not be used as a means of avoiding the Party's commitments or obligations under the Agreement.“

- Zwar auch Maßnahmen zu einzelnen Firmen möglich, aber bleibt weit hinter z.B. CETA zurück, wo keine Vorbehalte stehen und Verbote von Dienstleistungen ausdrücklich zulässig sind

Problem 5: Regulierungsprozesse (1)

- 2013, Präsentation auf Treffen der EU-KOM zu TiSA: „further liberalisation of [the financial] sector will only be achieved if countries recognise decisions of third countries supervisory authorities“
- TiSA-Entwurf 14.07.16 (wie im GATS):

„Parties recognize the right to regulate, and to introduce new regulations [...] [CA/EU/ TW/US propose; AU/CL/CO/CH/HK/IL/JP/KR/MU/NO/NZ/PE/PK/TR oppose; CR/IS/LI/MX/PA considering: Subject to any [terms, limitations,] conditions or qualifications set out in its schedule] ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.“

Problem 5: Regulierungsprozesse (2)

- TiSA-Entwurf 15.11.16 (Annex “Domestic Regulation”): ensure

- „such measures are based on objective and transparent criteria and [HK/NZ propose; AU/CA/CO/EU/IL/IS/LI/MU/NO/PA/PE/TR/TW/US oppose: are not more trade restrictive than are required to achieve the policy objectives [...]

- the procedures are impartial, and ensure that the procedures are adequate for applicants to demonstrate whether they meet the requirements, where such requirements exist [...]

- the authorization fees charged by the competent authority [...] do not in themselves restrict the supply of the relevant service.“

- Bestimmung würde über GATS hinausgehen, aber: kontrovers, ob auf Finanzdienstleistungen angewendet werden soll (im Entwurf vom 15.11.16 nur noch Hongkong dafür)

Problem 5: Regulierungsprozesse (3)

- TiSA-Entwurf 15.11.16 (Annex “Financial Services”)

„CH/CR/EU/HK/IL/IS/KR/LI/MU/NO/PE/PK/TW propose;
CA/IL/JP/NZ considering; AU/CL/CO/ CR/MX/PA/ PE/TR/US
oppose: Each Party shall make its best endeavour to ensure that
internationally recognized standards for regulation and
supervision in the financial services sector to which the Party
has agreed are implemented and applied in its territory.“

- EU nutzt **internationale Standards**, um gegen höhere US-Standards z.B. bei Eigenkapital von Banken vorzugehen (das ist auch die – bislang erfolglose – Strategie bei TTIP), obwohl diese internationalen Standards nur Mindeststandards sind

Problem 5: Regulierungsprozesse (4)

- TiSA-Entwurf 06.11.16 (Annex “Transparency”)

„each Party [...] shall publish in advance its laws and regulations [...] that it proposes to adopt, or publish in advance documents that provide sufficient details about a possible new law or regulation referred to in paragraph 1 to allow interested persons and other Parties to assess whether and how their interests might be significantly affected [...] shall provide interested persons and other Parties a reasonable opportunity to comment on such proposed measures or documents under subparagraph 3a; and [...] shall consider comments received under subparagraph 3b.“

- Einzige klare Ausnahme: Steuern
- Bis Ende 2015 noch Vorschlag, nicht auf Finanzdienstleistungen anzuwenden, aber im Entwurf vom Nov. 2016 Vorschlag gelöscht

Problem 6: Daten: Transfer, Speicherung, Quellcode



- 2013, EU-KOM über Treffen mit EBF: „important point for them is transfer of data, which in their view does not work well..“
- TiSA-Entwurf 15.11.16 (Annex „Financial Services“):

„AU/CA/CO/HK/JP/TR/US propose; EU/KR/MU/CH considering: Each Party shall allow [...] to transfer information in electronic or other form, into and out of its territory when this activity is for the conduct of business within the scope of the license, authorization, or registration [...]. Nothing in this paragraph restricts the right of a Party to adopt or maintain measures to protect personal data, personal privacy and the confidentiality of individual records and accounts, so long as such measures are not used to circumvent the provisions of this Article.“

- Widersprüchlich formuliert, deshalb Wirkung unklar.
- Kontrovers auch Datenspeicherung und Quellcodes

Problem 7: Öffentliche Banken



- **Negative Folgen?** Nicht leicht zu sagen, da auch jetzt – v.a. durch EU – schon stark dem Wettbewerb ausgesetzt.
- Relevant könnten sein Annex “State-owned enterprises” (Sep. 2016) und Regeln zu Monopolen bzw. exklusiven Dienstleistungen, aber negative Wirkung nicht direkt erkennbar. **Aber:**
- **TiSA-Entwurf 14.07.16 (wie GATS) zu Marktzugang:**

„the measures which a Party shall not maintain or adopt [...] limitations on the participation of foreign capital [...]“
- Bistlang keine WTO-Klage, aber denkbar, da Sparkassen nicht für (ausländische) Investoren käuflich (vgl. WTO-Fall “U.S. Gambling”).
- Sparkassen sehen Schutz dadurch, dass **Inländerbehandlung** auf **“like services”** beschränkt, d.h. ein privater Ausländer werde nicht schlechter behandelt als ein privater Inländer: Wird's reichen?

Problem 8: Versicherungssysteme

- TiSA-Entwurf 15.11.16 (Annex „Financial Services“, wie GATS):

„services supplied in the exercise of governmental authority“ means the following: [...] activities forming part of a statutory system of social security or public retirement [...] if a Party allows any of the activities [...] to be conducted by its financial service suppliers in **competition** with a public entity or a financial service supplier, “services” shall include such activities“

- Versicherungen häufig Teil der erfassten Dienstleistungen, in Deutschland z.B. Krankenversicherung im **Wettbewerb**
- EU hat **zusätzlichen Schutz** ihrer Sozialversicherungssysteme bei Ausnahmen von der Inländerbehandlung bestimmt.
- EU-Wirtschaft hat **starke Interessen** an Marktöffnung im Ausland
- **KFZ-Versicherung** Kanadas erst im GATS, später teuer korrigiert

Problem 9: Investitionsschutz und Investorenklagen

- Bislang nicht absehbar, dass in TiSA ein Investor-Staat-Klagemechanismus installiert wird, z.B. EU-Vorschlag vom September 2016 sieht nur **Staat-Staat-Klagen** vor – würde auch eine Reintegration in die WTO praktisch ausschließen, da dort nur Staat-Staat-Klagen möglich sind
- **Aber:**
 - Staat-Staat-Klagen **problematisch genug** (falsche Strukturen, Bedrohung für Regulierung, z.B. klagte Panama gegen Argentinien wegen Abwehrgesetz gegen Steueroasen)
 - 2013, EU-KOM über ESF: „mentioned dispute settlement and the need to foresee some sort of **cross-retaliation** beyond services given the limited possibilities for retaliation in services“



Fazit

- TiSA wird bei Finanzdienstleistungen **nicht das schlimmste** aller Freihandelsabkommen, es steht zwischen noch schlechteren (TIPP, TPP, einige bilaterale EU-Abkommen) und teils besseren (CETA)
- **Aber:**
 - TiSA zieht **keine Lehren aus den Finanzkrisen** der letzten Jahre und Jahrzehnte und ihrer Verbindung mit Freihandel.
 - TiSA setzt die **unselige Fixierung auf Liberalisierung** der Finanzmärkte fort, die bei der WTO schon durchgesetzt wurde.
 - TiSA soll den **nicht beteiligten WTO-Mitgliedern** starke Liberalisierung zu Finanzdienstleistungen untermogeln
 - TiSA ist deshalb eine **Gefahr für die Finanzstabilität und für nachhaltige Finanzmärkte.**

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Kontakt: markus.henn@weed-online.org



weed

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
World Economy, Ecology & Development

www.weed-online.org