

**Handelsübereinkommen
EU-Kolumbien/Peru:
Deregulierung, illegale Finanzströme und Geldwäsche**

**Von Myriam Vander Stichele,
Senior Researcher, SOMO**

Im Auftrag der GUE/NGL-Fraktion

GUE/NGL

Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke
Fraktion – Europäisches Parlament

Impressum

Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru:
Deregulierung, illegale Finanzströme und Geldwäsche

Datum: 5. Dezember 2012

Auftraggeber und Herausgeber: GUE/NGL-Fraktion (Deutsche
Delegation)

Verfasserin: Myriam Vander Stichele, Senior Researcher,
Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)
Centre for Research on Multinational Corporations
Sarphatistraat 30
1018 GL Amsterdam
Niederlande
Internet: www.somo.nl

Dieses Dokument ist lizenziert gemäß der Creative Commons
Attribution-NonCommercial-NoDerivateWorks 3.0 License.

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	3
VORWORT	6
1. KURZER ÜBERBLICK ÜBER DROGENVERKEHR UND GELDWÄSCHE ZWISCHEN KOLUMBIEN/PERU UND DER EU	7
1.1 DROGENVERKEHR	7
1.2 GELDWÄSCHE UND VERSCHIEBUNG VON DROGENGELDERN.....	8
1.3 FAZIT	9
2. KAMPF GEGEN ILLEGALE GELDER WIRD BEEINTRÄCHTIGT DURCH DIE LIBERALISIERUNG VON FINANZSTRÖMEN UND FINANZDIENSTLEISTUNGEN	10
2.1 KEINE WIRKSAME VERPFLICHTUNG ZUR BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHE	11
2.2 GEFAHR DER STEUERHINTERZIEHUNG UND DES AUSFALLS VON EINNAHMEN FÜR ÖFFENTLICHE AUSGABEN	14
2.3 GEFÄHRDUNG DER GELDPOLITIK, KRISENPRÄVENTION UND INVESTITIONSREGULIERUNG..	19
2.4 FAZIT	21
3. REGELN DES HANDELSÜBEREINKOMMENS STEHEN IM WIDERSPRUCH ZU DEN FINANZREFORMEN	22
3.1 VIELFÄLTIGE VERPFLICHTUNG ZUR ÖFFNUNG DER FINANZDIENSTLEISTUNGSMÄRKTE.....	23
3.2 REGELN DES HANDELSÜBEREINKOMMENS BESCHRÄNKEN FINANZREGULIERUNG.....	25
3.2.1 MARKTZUGANGSREGELN	26
3.2.2 BEDINGUNGEN FÜR INTERNE VORSCHRIFTEN	26
3.2.3 INLÄNDERBEHANDLUNG IM FINANZSEKTOR UND FÜR ALLE INVESTITIONEN: RISKANT FÜR DEN FINANZSEKTOR	29
3.2.4 FINANZDIENSTLEISTUNGEN DER ÖFFENTLICHEN HAND	29
3.2.5 BESCHRÄNKUNG DER REGULIERUNG NEUER FINANZDIENSTLEISTUNGEN	30
3.2.6 UNGEWISSE SCHUTZ DES RECHTS AUF DURCHFÜHRUNG EINER FINANZREGULIERUNG ...	30
3.3 FAZIT	32

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht enthält eine Beurteilung der im Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru vorgesehenen Liberalisierung der Finanzdienstleistungen und des Kapitalverkehrs unter dem Gesichtspunkt der Probleme, die sich aus illegalen Finanzströmen zwischen den Unterzeichnerstaaten aufgrund von Geldwäsche, Drogenverkehr sowie Steuerumgehung bzw. Steuerhinterziehung ergeben. Die Arbeit zeigt auf, dass das Handelsübereinkommen aus folgenden Gründen die EU den zunehmenden Gefahren durch Geldwäsche und Steuerhinterziehung aussetzt und den zukünftigen vollen politischen Handlungsspielraum der EU zur Regulierung des Finanzsektors und der Kapitalströme einschränkt:

- Die Befugnis der Behörden, die Kapitalströme Kontrollen zu unterwerfen, wird durch das Handelsübereinkommen beschränkt. Das Übereinkommen enthält jedoch keine konkreten Vorschriften, die gewährleisten, dass Instrumente und Vorschriften zur wirksamen Verhinderung und Unterbindung illegaler Ströme zur Verfügung stehen. Dies stellt einen Widerspruch zu den anderen von der EU geschlossenen Handelsabkommen dar, in denen die Verpflichtung zur Zusammenarbeit und zur Durchführung von Maßnahmen gegen Geldwäsche, Kriminalität und Steuerhinterziehung bzw. Steuerumgehung stärker ausgeprägt ist.
- Obwohl der EU verschiedene Länder angehören, deren Rechtsordnungen Unternehmen und Einzelpersonen in großem Stil die Anwendung von Steuertricks erlauben, enthält das Handelsübereinkommen keine durchgreifende Verpflichtung zur Eindämmung der Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung. Im Gegenteil, es sieht einen freieren Kapitalverkehr ohne Aufsicht sowie die Liberalisierung von Treuhand- und Steuerberatungsleistungen vor und macht es nicht völlig unmöglich, dass ausländische Investoren sich zu Steuerfluchtzwecken niederlassen. Die Einschaltung von EU-Ländern mit stark ausgeprägtem Bankgeheimnis und Steueroasen führt dazu, dass den Unterzeichnerstaaten wichtige Einnahmen entgehen, die zum Abbau von Schulden und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verwendet werden könnten.
- Obwohl das Handelsübereinkommen eine Vielzahl mitunter riskanter spekulativer Finanzdienstleistungen liberalisiert, werden mit ihm keine konkreten Mechanismen geschaffen, die eine durchgreifende Regulierung oder gemeinsame Beaufsichtigung dieser Finanzdienstleistungen gewährleisten. Dies könnte zu einer Schwächung des Finanzsektors und der Finanzstabilität führen.
- Die Regeln des Handelsübereinkommens stellen Bedingungen für die Finanzregulierung auf und schützen nur unzureichend das Recht der EU und der beiden Gegenparteien, den Finanzsektor umfassend zu regulieren und Kapital zu kontrollieren. Mehrere bereits vorgesehene Finanzreformen der EU stehen im Widerspruch zu den Regeln des Handelsübereinkommens über Marktzugang und interne Regulierung. Die Regeln des

Handelsübereinkommens verhindern, dass den aus der Finanzkrise gewonnenen Erkenntnissen in vollem Umfang Rechnung getragen wird und dass die in der Vergangenheit nicht vorhersehbaren Reformen durchgeführt werden.

Dieser Bericht wurde in Auftrag gegeben aufgrund von Hinweisen in einer Veröffentlichung der Organisation „Global Financial Integrity“, denen zufolge illegale Finanzströme zwischen den USA und Mexiko nach Inkrafttreten des NAFTA (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen) in nennenswertem Umfang zugenommen haben.¹

Brüssel, Dezember 2012

¹ Global Financial Integrity, Mexico: Illicit financial flows, macro-economic imbalances and the underground economy, 2011.

VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser,

während Europa bis in die Grundfesten durch die Krise erschüttert wird, die durch das nahezu völlige Versagen des gesamten Bankensystems ausgelöst wurde, und in Europa die Erkenntnis heranwächst, dass vielleicht irgendeine Art der Beaufsichtigung der Finanzmärkte tatsächlich lebensnotwendig ist, werden an Kolumbien und Peru ganz andere Grundsätze herangetragen.

Die Handelsübereinkommen, die zwischen der EU sowie Kolumbien und Peru ausgehandelt wurden, beinhalten Maßnahmen im Bereich der finanziellen Aktivitäten, wie etwa die Aufhebung von Kapitalkontrollen, ohne gleichzeitig eine wirksame Bekämpfung von Geldwäsche bzw. illegalen Kapitalströmen im Allgemeinen anzugehen. Da eine Deregulierung von Finanzströmen in einem offenkundigen Widerspruch zu den derzeitigen Bekundungen in Europa steht, ist außerdem darauf hinzuweisen, dass nach Angaben des Büros der Vereinten Nationen zur Drogen- und Verbrechensbekämpfung Bruttotransitgewinne in Höhe von USD 9,9 Milliarden aus Verkehrsströmen mit in den Andenländern hergestellten Drogen stammen.

Laut der Organisation Global Financial Integrity (GFI) hat seit der Durchführung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens und ähnlicher finanzieller Absprachen das Volumen illegaler Geldströme in Mexiko die schwindelnde Höhe von USD 50 Milliarden pro Jahr erreicht.

Ich habe deshalb diesen Bericht in Auftrag gegeben, um die potenziellen Auswirkungen des Handelsübereinkommens auf illegale Zuströme und bestehende Regelungen (sowie die Gefahren für das Finanzsystem als Ganzes) sowohl in Kolumbien/Peru als auch in der EU untersuchen zu lassen.

Ich hoffe, dass der Bericht Ihnen allen Denkanstöße gibt.

Jürgen Klute

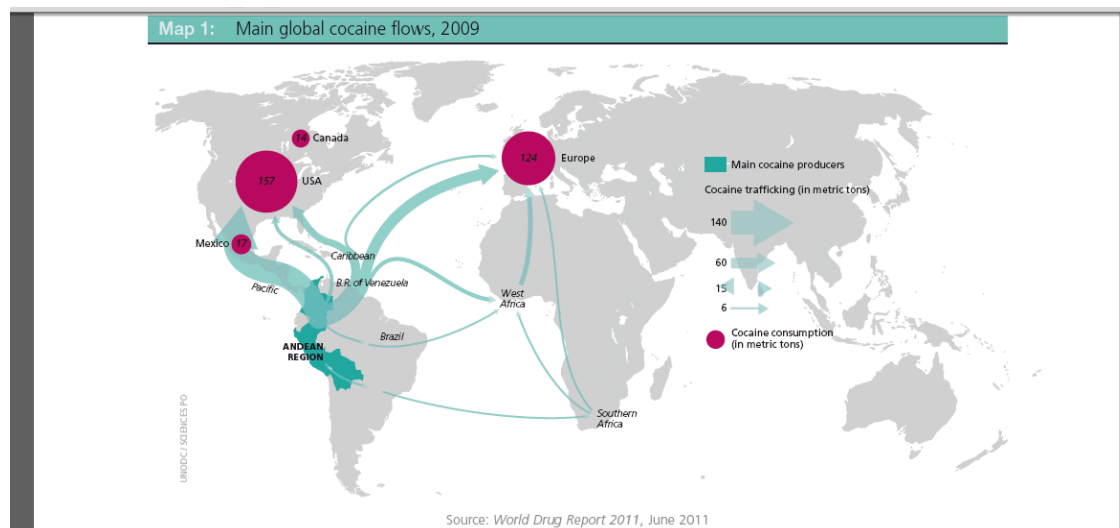
Deutscher MdEP, GUE/NGL

1. KURZER ÜBERBLICK ÜBER DROGENVERKEHR UND GELDWÄSCHE ZWISCHEN KOLUMBIEN/PERU UND DER EU

1.1 Drogenverkehr

Nach Einschätzung der Vereinten Nationen und der USA hat sich Peru zum weltweit größten Hersteller von Kokablättern entwickelt und rangiert, was die Kokainproduktion angeht, inzwischen gleichauf mit Kolumbien. Einige Kommentatoren führen diesen Trend darauf zurück, dass die Bekämpfung der Erzeugung in einem Land – etwa in Kolumbien – die Drogenhändler dazu veranlasst, ihre Aktivitäten in ein anderes Land – etwa nach Peru – zu verlagern.

Berechnungen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC)² legen nahe, dass aus den Andenländern 217 Tonnen ausgeführt werden, von denen 123 Tonnen für den Endverbrauch in West- und Mitteleuropa bestimmt sind. Insgesamt werden durch diesen Strom Bruttotransitgewinne in Höhe von USD 9,9 Milliarden erzielt. Etwa USD 0,4 Milliarden aus diesem Gesamtbetrag entfallen auf Händler in Westafrika. Die restlichen USD 9,5 Milliarden fließen offenbar zum größten Teil an organisierte kriminelle Vereinigungen in Südamerika, vor allem in Kolumbien.



Quelle: UNODC, Estimating illicit flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes – Forschungsbericht, Oktober 2011, S. 65

² United Nations Office on Drugs and Crime, Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes – Forschungsbericht, Oktober 2011, S. 67 f. (vgl. auch Tabelle 45: Bruttogewinne aus dem Kokainschmuggel in die wichtigsten Abnehmermärkte).

Begriffe

Map 1	Karte 1
Main global cocaine flows, 2009	Die wichtigsten weltweiten Kokainströme, 2009
Canada	Kanada
Mexico	Mexiko
Caribbean	Karibik
Pacific	Pazifik
B. R. of Venezuela	Bolivariische Republik Venezuela
Andean Region	Andenregion
Brazil	Brasilien
Europe	Europa
West Africa	Westafrika
Southern Africa	Südafrika
Main cocaine producers	Hauptkokainerzeuger
Cocaine trafficking (in metric tons)	Kokainschmuggel (Tonnen)
Cocaine consumption (in metric tons)	Kokainkonsum (Tonnen)
Source: World Drug Report 2011, June 2011	Quelle: Weltdrogenbericht 2011, Juni 2011

1.2 Geldwäsche und Verschiebung von Drogengeldern

Das UNODC schätzt, dass sich die Gewinne aus dem Schmuggel in die wichtigsten europäischen Transitländer (wie etwa Spanien und die Niederlande) auf USD 7,1 Milliarden belaufen und zum größten Teil an südamerikanische Banden fließen. Der Restbetrag von USD 2,4 Milliarden geht im Wesentlichen an kriminelle Vereinigungen in Europa.³ Das Büro geht davon aus, dass ein Drittel der Kokaineinfuhren aus Südamerika über Spanien nach Großbritannien an Personen mit britischem Wohnsitz gelangt (die häufig Kokain von Schmugglern in Spanien oder den Niederlanden erwerben und nach Großbritannien bringen oder kleinere Mengen direkt aus Südamerika beziehen); der Rest wird an Personen geliefert, die in den Erzeuger- bzw. Transitländern ansässig sind.

³ UNODC, Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes – Forschungsbericht, Oktober 2011, S. 67 f. (vgl. auch Tabelle 45: Bruttogewinne aus dem Kokainschmuggel in die wichtigsten Abnehmermärkte).

Die verfügbaren Daten geben zwar recht gesicherten Aufschluss über die Transitgewinne insgesamt, die Aufteilung dieser Gewinne auf die einzelnen Länder lässt sich jedoch nur grob abschätzen, was weiterhin ein bedeutsames Problem darstellt. Der Kokainschmuggel nach West- und Mitteleuropa erfolgt durch kolumbianische Gruppen vor allem nach Spanien, Europas Haupteinfallstor für dieses Rauschmittel. In dieser Beziehung ist davon auszugehen, dass rund 40 % des Gesamtverkehrs zu europäischen Einfuhrorten (mit einem Profit in Höhe von USD 7,1 Milliarden) von kolumbianischen Gruppen ausgehen, weitere 30 % entfallen auf Vereinigungen aus anderen Ländern des amerikanischen Kontinents, einschließlich Südamerikas, Mittelamerikas und der Karibik; der Rest stammt größtenteils von verschiedenen europäischen und afrikanischen Organisationen.

Eine ähnlich hohe Beteiligung kolumbianischer Banden (40 %) wird auch beim Kokainschmuggel in ost- und südosteuropäische Länder angenommen (USD 1 Milliarde), während die Bedeutung kolumbianischer Organisationen für den Kokainschmuggel nach Asien (USD 1,2 Milliarden), Ozeanien (USD 0,5 Milliarden) und Afrika (USD 1,2 Milliarden) offenbar etwas geringer ist (schätzungsweise 30 %).⁴

1.3 Fazit

Obwohl offiziell anerkannt ist, dass Probleme im Bereich des Drogenschmuggels und der Geldwäsche zwischen Kolumbien, Peru und der EU bestehen, ist es mit keiner Aktion, Kooperationsvereinbarung oder politischen Initiative gelungen, diese kriminellen Aktivitäten ganz zu verhindern oder zu unterbinden. Das Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru wurde unterzeichnet und soll von den Parlamenten in der EU ratifiziert werden, obwohl diese Probleme und Gefahren fortbestehen.

⁴ Ebd.

2. KAMPF GEGEN ILLEGALE GELDER WIRD BEEINTRÄCHTIGT DURCH DIE LIBERALISIERUNG VON FINANZSTRÖMEN UND FINANZDIENSTLEISTUNGEN

Trotz der bekannten zahlreichen Gefahren, die der EU durch illegale Kapitalströme aus Kolumbien und Peru drohen, verpflichtet das Handelsübereinkommen, das die EU mit diesen beiden Ländern ausgehandelt hat, die Vertragsparteien zur Aufhebung der Kontrollen des Kapitalverkehrs. Neben den allgemeinen Risiken, die mit Geldwäsche und Finanzgeschäften im Rahmen des Drogenschmuggels verbunden sind, besteht insbesondere die Gefahr, dass Gelder auf dem Weg in die EU oder durch den EU-Finanzsektor gewaschen werden. In der EU gibt es z. B. einige auf Geheimhaltung bedachte Rechtsordnungen, die für ausländische Steuerhinterzieher attraktiv sind, die dort hohe Geldbeträge deponieren; darüber hinaus existiert ein ausgedehnter Schattenbankensektor mit einem Umfang von USD 17 Billionen⁵. Ferner ist die in der EU ansässige Bank HSBC mit Hauptsitz in Großbritannien vor Kurzem zweimal der Geldwäsche überführt worden und hat mindestens USD 700 Millionen im Rahmen eines Vergleichs mit den US-Behörden zu zahlen, die die Bank außerdem auch der Steuerhinterziehung beschuldigen. Die HSBC ist in Kolumbien und Peru vertreten⁶, hat aber angekündigt⁷, dass sie ihre Präsenz in diesen beiden Ländern bis Ende 2012 aufgeben werde. Ende November 2012 waren die Webseiten von HSBC Colombia und HSBC [Peru] allerdings noch in vollem Umfang freigeschaltet (ohne einen Hinweis auf eine Einstellung der Präsenz oder der Tätigkeiten).⁸ Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung schätzt, dass jedes Jahr insgesamt Billionen von Dollar illegaler Drogengelder im Rahmen sogenannter üblicher Geschäftsbeziehungen zwischen weltweit tätigen Drogenkartellen und dem internationalen Finanzsystem in den Finanzkreislauf gelangen.⁹

⁵ Nielsen, N., „EU shadow banking assets worth EUR 17 Trillionen“, Artikel im EU Observer vom 19. November 2012.

⁶ „HSBC Caught in New Drug Money Laundering Scandal“, Artikel in Global Research vom 2. November 2012 <http://www.globalresearch.ca/hsbc-caught-in-new-drug-money-laundering-scandal/5310397>.

⁷ „HSBC sells units in Peru, Colombia, Paraguay and Uruguay for \$400 Million“, Artikel in der Andean Air Mail & Peruvian Times vom 12. Mai 2012, <http://www.peruviantimes.com/12/hsbc-sells-units-in-peru-colombia-paraguay-and-uruguayfor-400-million/15707/>.

⁸ Webseiten der HSBC Peru (<http://www.hsbc.com.pe/1/2/es/home>) und der HSBC Colombia (<http://www.hsbc.com.co/1/2/es/home>), aufgerufen Ende November 2012 und am 4. Dezember 2012.

⁹ „HSBC Caught in New Drug Money Laundering Scandal“, Artikel in Global Research vom 2. November 2012.

Aufhebung der Kapitalkontrollen

Nach Art. 168 des Handelsübereinkommens genehmigen die Unterzeichnerstaaten „Leistungsbilanzzahlungen und -transfers ... in frei konvertierbarer Währung“. Diese Zahlungen umfassen von Bürgern vorgenommene Geldüberweisungen, Lohnzahlungen an Arbeitnehmer, Entgelte für Warenlieferungen und Dienstleistungen, Lizenzgebühren für Patente und Urheberrechte sowie die Ausschüttung von Dividenden. In anderen Handelsabkommen der EU, z. B. mit Südkorea, ist keine solche vollständige Liberalisierung der Leistungsbilanzzahlungen vorgesehen, sondern lediglich für Finanztransaktionen im Zusammenhang mit Handel, Krediten und Investitionen (Art. 8.2 – „Kapitalverkehr“ – des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Korea¹⁰).

Darüber hinaus sieht Art. 169 des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru den freien Kapitalverkehr im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen (worunter z. B. nicht Portfolio-Investitionen und Handelskredite fallen) und deren Erträgen sowie die Rückführung von Auslandsdirektinvestitionen, d. h. eine teilweise Liberalisierung der Kapitalbilanz, vor.

2.1 Keine wirksame Verpflichtung zur Bekämpfung der Geldwäsche

Das Handelsübereinkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru enthält keine konkreten Vorschriften oder Anhänge, aus denen sich eine Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten zum Erlass von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche bzw. der Finanzierung krimineller Aktivitäten (hinsichtlich Steuerhinterziehung und -umgehung, siehe unten) ergäbe. Die EU hat übrigens ihre eigene Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche¹¹ ebenfalls noch nicht überarbeitet. Das Handelsübereinkommen soll also durchgeführt werden, obwohl selbst internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen und der Internationale Währungsfonds darauf hinweisen, dass zwischen den Unterzeichnerstaaten in erheblichem Umfang Geldwäsche stattfindet und andere Finanzströme aus Drogenkriminalität fließen (siehe oben).

Gemäß Art. 155 bemühen sich die Vertragsstaaten lediglich „nach besten Kräften“, dass internationale Standards für die Prüfung der Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus umgesetzt werden. Insoweit verweist die genannte Vorschrift auf die Vierzig Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche (Forty Recommendations on Money Laundering) und die Neun Sonderempfehlungen zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung (Nine Special Recommendations on Terrorist Financing) der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force).

¹⁰ Amtliches Dokument abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2011:127:0006:1343:DE:PDF>.

¹¹ Die Überarbeitung der Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung wurde im April 2012 angekündigt (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-357_de.htm), lag aber am 2. Dezember 2012 noch nicht vor.

Die schwache Ausgestaltung dieser Verpflichtungen unterscheidet sich von anderen von der EU unterzeichneten Freihandelsabkommen. So finden sich z. B. im Assoziationsabkommen EU-Zentralamerika deutlichere und konkretere Bezugnahmen auf die Bekämpfung der Geldwäsche und illegaler Finanzströme; dort sind zwingende Verpflichtungen und sogar konkrete Maßnahmen aufgeführt, um die Verhinderung und die Unterbindung illegaler Geldströme zu fördern.

In das genannte Assoziationsabkommen wurde ein Kapitel über Zusammenarbeit aufgenommen, das spezielle Vorschriften über Folgendes enthält:

- Geldwäsche, einschließlich Finanzierung von Terrorismus (Art. 36)
- Organisierte Kriminalität und Sicherheit der Bürger (Art. 37)
- Bekämpfung der Korruption (Art. 38)

Die Kooperationsmaßnahmen nach Maßgabe dieser Bestimmungen umfassen Informationsaustausch, Kooperationsprojekte zwischen den Behörden, Schulungsprogramme, Amtshilfe und technische Hilfe für die Entwicklung geeigneter Normen (im Hinblick auf die Financial Action Task Force [FATF], das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption).

Das Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru ermöglicht den Unterzeichnerstaaten den Erlass von „Schutzmaßnahmen“, die grundsätzlich geeignet sind, illegale Finanzströme zu verhindern oder zu unterbinden. Allerdings können diese Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen getroffen werden und sind in der Praxis schwache Instrumente im Kampf gegen Geldwäsche. Folgende Maßnahmen sind zulässig:

- Nach Art. 170 können Schutzmaßnahmen hinsichtlich des Kapitalverkehrs getroffen werden, jedoch nur bei Vorliegen „außergewöhnlicher Umstände“, die „ernste“ Schwierigkeiten für die Durchführung der Währungs- und Wechselkurspolitik verursachen. Diese Maßnahmen sind für einen Zeitraum von einem Jahr zulässig und können über diesen Zeitraum hinaus nur aufrechterhalten werden, wenn in Kolumbien außergewöhnliche Umstände bzw. in der EU und Peru „in hohem Maße außergewöhnliche Umstände“ vorliegen.
- Nach Art. 167 können die Vertragsstaaten Maßnahmen entgegen den im Handelsübereinkommen vereinbarten Regelungen über Laufende Zahlungen und Kapitalverkehr (Titel V) und über Dienstleistungshandel, Niederlassung und elektronischem Geschäftsverkehr (Titel IV) treffen, sofern diese Maßnahmen keine Diskriminierung zugunsten inländischer Unternehmen beinhalten. Art. 167 ist zwar nicht speziell mit Blick auf die Kriminalitäts- und Geldwäschebekämpfung formuliert (sondern verwendet stattdessen den allgemeinen Wortlaut anderer Freihandelsabkommen der EU), jedoch könnten einige dieser sogenannten „allgemeinen Ausnahmen“ im Rahmen solcher Zielsetzungen eingesetzt

werden. Die Unterzeichnerstaaten haben die Möglichkeit zu Maßnahmen mit folgendem Zweck:

- Schutz der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung (jedoch „nur“, wenn eine „wirkliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung eine[s] der Grundwerte der Gesellschaft vorliegt“)
- Schutz der Gesundheit von Menschen
- Verhinderung irreführender und betrügerischer Geschäftspraktiken¹²

Zu beachten ist jedoch, dass diese Maßnahmen nach Art. 167 nicht obligatorisch, sondern lediglich fakultativ sind. Außerdem heißt es, dass diese Maßnahmen „nicht im Widerspruch“ zu den Bestimmungen über Laufende Zahlungen und Kapitalverkehr bestehen dürfen. Lediglich Peru hat (in Fn. 55 zu Art. 167) mit größerer Klarheit festgelegt, was genau zulässig ist und was nicht.

- Art. 297 erlaubt Beschränkungen des Waren- und Dienstleistungshandels, der Investitionen und der damit zusammenhängenden Zahlungen im Falle bereits eingetretener oder drohender Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Der Einsatz solcher Beschränkungen ist jedoch an zahlreiche Voraussetzungen gebunden, etwa Vermeidung unnötiger Einbußen entsprechend den Beurteilungskriterien des Internationalen Währungsfonds, begrenzte Dauer, Vorlage eines Zeitplans für die Aufhebung der Maßnahmen, Bemühungen um eine Vermeidung der Beschränkungen sowie Unterwerfung unter die Kontrolle des durch das Handelsübereinkommen eingerichteten Handelsausschusses.
- Das Handelsübereinkommen gilt nicht für Investitionen (Art. 111) und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen in Bereichen wie etwa Kern- oder Kriegsmaterial, toxische Abfälle und audiovisuelle Dienstleistungen. Ein Ausschluss der Anwendbarkeit der Regelungen des Handelsübereinkommens auf Investitionen oder im Dienstleistungshandel wegen Drogen- oder sonstiger Kriminalität, einschließlich Geldwäsche, ist nicht vorgesehen.
- Aufgrund allgemeiner Ausnahmen, die für das gesamte Übereinkommen gelten (Art. 295), können die Staaten Maßnahmen zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen in Bezug auf Verteidigung, Kernmaterial oder Materialien für die Streitkräfte eines Landes im Falle eines Krieges oder zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in der Welt treffen. Mit anderen Worten, es gibt keinen allgemeinen Ausschluss der Anwendbarkeit des Handelsübereinkommens zum Zweck der Bekämpfung internationaler Drogenverkehrs- oder

¹² Gemäß Fn. 55 zu Art. 167 des Handelsübereinkommens kann Peru z. B. nach Treu und Glauben Rechtsvorschriften über strafbare Handlungen und über die Vollstreckungsmaßnahmen der Finanzbehörden anwenden.

Geldwäschehandlungen; diese Tätigkeiten werden auch nicht als Beeinträchtigung wesentlicher Sicherheitsinteressen bezeichnet.

Da die vorstehend beschriebenen Maßnahmen größtenteils nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände getroffen werden können, dürften sie wohl kaum als wirksame Instrumente zur Bekämpfung der Geldwäsche anzusehen sein, wie sie die FATF beschrieben hat (siehe Kasten).

Kasten: Die Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ definiert die drei Stufen der Geldwäsche wie folgt:

1. Auf der ersten Stufe der Geldwäsche („**Placement**“) bringt der Geldwäscher seine illegal erworbenen Erträge in den Finanzkreislauf ein. Dies kann z. B. dadurch erfolgen, dass größere Bargeldbeträge in weniger auffällige kleinere aufgespalten werden, die dann direkt auf ein Bankkonto eingezahlt werden, oder durch Erwerb einer Reihe von Geldmarkttiteln (Schecks, Zahlungsanweisungen usw.), die dann eingezogen und auf Konten an einem anderen Ort deponiert werden.

2. Nach Einbringen der Gelder in den Finanzkreislauf folgt die zweite Stufe („**Layering**“). In diesem Stadium wird das Vermögen in einer Abfolge von Umwandlungen und Umsätzen hin und her geschoben, sodass die Herkunft nicht mehr nachvollziehbar ist. So können die Gelder z. B. durch Erwerb und Verkauf von Investmentpapieren verschoben werden, oder der Geldwäscher nimmt einfach eine Serie von Überweisungen auf Konten bei verschiedenen Banken weltweit vor. Die Nutzung weit verstreuter Konten zum Zwecke der Geldwäsche ist besonders in Ländern verbreitet, die sich nicht an Ermittlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche beteiligen. In einigen Fällen werden die Transfers auch als Zahlungen für Waren oder Dienstleistungen verschleiert und erhalten auf diese Weise den Anschein der Legalität.

3. Nach Durchlaufen der ersten beiden Phasen werden die Erträge aus kriminellen Verhalten im dritten Stadium („**Integration**“) wieder in den legalen Wirtschaftskreislauf eingeführt. So mag der Geldwäscher die Beträge etwa in Immobilien, Luxusartikel oder Gesellschaftsbeteiligungen investieren.

Quelle: United Nations Office on Drugs and Crime, Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes – Forschungsbericht, Oktober 2011, S. 52 f. [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit financial flows 2011 web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf).

2.2 Gefahr der Steuerhinterziehung und des Ausfalls von Einnahmen für öffentliche Ausgaben

Steuerumgehung und Steuerhinterziehung sind Phänomene, die nicht nur typischerweise bei Geldwäsche und Finanzgeschäften Krimineller auftreten. Die Steuerumgehung ist mittlerweile ein

zentrales Element der „Steuerplanungsstrategien“ der meisten multinationalen Konzerne und Finanzunternehmen (wie etwa Hedgefonds, Banken). Eine solche Steuerumgehung ist – im Gegensatz zur Steuerhinterziehung – zumeist nicht rechtswidrig; sie ist gekennzeichnet durch äußerst komplexe Gesellschaftsstrukturen mit Scheinsitzen (oftmals ohne Personalbestand) in Steueroasen und Rechtsordnungen, in denen das Bankgeheimnis geschützt ist. Steuerumgehung erfolgt auch durch die künstliche Zuweisung von Tätigkeiten und Gewinnen („Verrechnungspreise“) und sonstigen Finanzströmen innerhalb des Konzerns (Kredite und Zinsen, Nutzungsentgelte und Lizenzgebühren) sowie durch spezielle Finanzinstrumente (Dividendenausschüttungen, Anleihemissionen) in Ländern, in denen der Steuersatz am günstigsten ist. Studien und journalistische Recherchen zeigen¹³, dass in der EU in immer größerem Stil Steuerumgehung stattfindet durch

- Länder mit Rechtsordnungen, in denen das Bankgeheimnis und niedrige Steuersätze gelten (wie z. B. die britischen Kanalinseln Jersey und Guernsey, Luxemburg, Irland¹⁴) und
- Länder mit Rechtsordnungen, die besonders niedrige Steuersätze für ausländische Investoren/Gesellschaften und für bestimmte Tätigkeiten dieser ausländischen Investoren anbieten; zu diesen Ländern gehören die Niederlande und Belgien.

Die Niederlande sind das Land mit dem weltweit größten Volumen durchgeschleuster Gelder, die in Steueroasen (u. a. auf die in der Nähe Kolumbiens gelegenen Niederländischen Antillen) und Rechtsordnungen mit ausgeprägtem Bankgeheimnis fließen. In den Niederlanden werden eingehendes und ausgehendes Kapital, das aus Zinseinnahmen stammt (z. B. von Tochtergesellschaften eines Konzerns), Nutzungsentgelte, Dividenden, Lizenzgebühren und (unter bestimmten Umständen) Gewinne von Tochtergesellschaften kaum besteuert. Infolgedessen gibt es in den Niederlanden ungefähr 20 000 Briefkastenfirmen (die keine oder nur sehr wenige Mitarbeiter beschäftigen), unter denen nahezu alle großen Konzerne der Welt vertreten sind (möglicherweise auch einige Unternehmen aus Kolumbien und Peru, z. B. Endesa¹⁵). Jedes Jahr fließen schätzungsweise EUR 5,5 Billionen in die Niederlande (das entspricht etwa dem Zehnfachen des niederländischen Bruttoinlandsprodukts), und ein Betrag in ungefähr gleicher Höhe fließt jährlich wieder ab¹⁶.

Steuerumgehung und Steuerhinterziehung können äußerst weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen. In Europa führen sie dazu, dass in den vielen Ländern mit schwerwiegenden

¹³ Siehe z. B. die Forschungsberichte und Artikel auf den Webseiten <http://www.taxjustice.net>, <http://somo.nl/dossiers-en/economic-reform/tax-justice> und <http://eurodad.org>.

¹⁴ Siehe z. B. TASC, Tax Justice: following the tax trail, Christian Aid Ireland, September 2012, http://www.tascnet.ie/upload/file/2055%20Tasc%20Booklet%20A4%2044pg_LR%20WEB.pdf.

¹⁵ Siehe z. B. http://company.info/org/332487620000/International_Endesa_Amsterdam_Zuidoost/nieuws_jaarverslag_cijfers_managemnt_uittrekselmarkt.

¹⁶ Tax Justice NL, Verdragsparadijs Nederland – Briefing paper, 2012, <http://www.taxjustice.nl/?nid=30000&oid=b5d8de6b-f41d-4496-85e6-39af3aa8b8c2>.

Verschuldungsproblemen oder Haushaltsdefiziten nicht genügend Steuereinnahmen anfallen, was Sparmaßnahmen und Änderungen im demokratischen Entscheidungsprozess über die Haushalte in der EU zur Folge hat. Auch in Entwicklungsländern wie Kolumbien und Peru kann Steuerumgehung und Steuerhinterziehung zu Einbußen bei den staatlichen Einnahmen führen, die ansonsten für die erforderlichen öffentlichen Ausgaben (z. B. Bildung, Gesundheitswesen, sanitäre Einrichtungen) und nachhaltige Entwicklung (wie im Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru skizziert) zur Verfügung stünden. Die Höhe illegaler Kapitalströme aus Entwicklungsländern wurden für das Jahr 2009 auf weltweit USD 903 Milliarden geschätzt, wovon die Hälfte auf Steuerumgehung zurückzuführen ist.¹⁷

Es ist daran zu erinnern, dass Steueroasen und Rechtsordnungen mit Geheimhaltungskultur für die Ansiedlung von Zweckgesellschaften benutzt wurden, um Collateralised Debt Obligations zu emittieren, was wiederum die Finanzkrise im Jahr 2008 (sogenannte Subprime-Krise) ausgelöst hat. Aufgrund der mangelnden Transparenz kam es auch zu der anschließenden Kreditklemme in den Jahren 2008/2009, da die Banken nicht über genügend Informationen verfügten, um einander gefahrlos Kredite gewähren zu können.

Handelsübereinkommen enthält keine Instrumente zur Bekämpfung von Steuertricks

Auf EU-Ebene sind zahlreiche Legislativvorschläge zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung lange Zeit verzögert worden. So befindet sich z. B. die Änderung der Zinsbesteuerungsrichtlinie¹⁸ immer noch in der Beratung. Auch die Änderung der Richtlinie über Transparenzanforderungen in Bezug auf börsennotierte Unternehmen¹⁹, mit der eine in allen Ländern geltende Meldepflicht (auch für Banken) eingeführt werden soll, ist noch nicht erfolgt. Es bleibt abzuwarten, wie wirksam diese neuen Vorschriften nach ihrer endgültigen Verabschiedung sein werden, da Kritiker²⁰ schon jetzt auf Schwächen hinweisen, etwa dass der Entwurf für die neue Transparenzrichtlinie keine Vorschläge für eine Pflicht zur Meldung der Gewinne/Verluste und der Umsätze zur Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage enthält. Außerdem ist ungewiss, ob Steuerdelikte als Straftaten im Sinne der noch zu ändernden Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche angesehen werden.

¹⁷ Global Finance Integrity, Illicit Financial Flows from developing countries over the decade ending 2009, 2011, <http://iffdec2011.gfintegrity.org>.

¹⁸ Die Änderung der Richtlinie im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen wurde im November 2008 vorgeschlagen (KOM[2008] 272 endg.), war aber Anfang Dezember 2012 immer noch nicht beschlossen worden - http://www.tascnet.ie/upload/file/2055%20Tasc%20Booklet%20A4%2044pg_LR%20WEB.pdf (aufgerufen am 2. Dezember 2012)

¹⁹ Amtlicher Titel: Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG (ABl. L 390 vom 30.12.2004, S. 38) - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:390:0038:0038:DE:PDF>.

²⁰ Siehe z. B. Garda, A., „Legal Affairs Committee vote: Country-by-country reporting for banking, construction and telecommunications would help to address corruption, tax evasion and other malpractice“, Artikel in Eurodad News vom 18. Oktober 2012, <http://eurodad.org/1543845/>.

Angesichts der Tatsache, dass in der EU keine wirksamen Instrumente zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zur Verfügung stehen, hat die EU im Rahmen des Handelsübereinkommens mit Kolumbien und Peru keine durchgreifenden Maßnahmen gegen Steuerflucht ausgehandelt, obwohl multinationale Konzerne nach Maßgabe des Übereinkommens erweiterten Zugang und eine günstigere Behandlung als ausländische Direktinvestoren oder Dienstleister erhalten.

Das Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru enthält einige allgemeine Bestimmungen (Art. 296), wonach jeder Unterzeichnerstaat Maßnahmen beschließen und umsetzen kann, die „darauf abzielen“, direkte Steuern zu erheben, und durch die Steuerumgehung oder Steuerhinterziehung „verhindert werden sollen“, wobei eine unterschiedliche Behandlung von Personen, die ihren Wohnsitz im Inland haben, und Personen, deren Wohnsitz oder Kapital sich im Ausland befindet, möglich ist. Bezogen auf diese Bestimmungen, die finanzsektorspezifisch sind (d. h. für Banken, Hedgefonds, Treuhandgesellschaften usw. gelten), sieht Art. 154 jedoch vor, dass die Unterzeichnerstaaten nicht verpflichtet sind, Informationen über die Geschäfte und Konten einzelner Kunden offenzulegen oder vertrauliche oder rechtlich geschützte Informationen preiszugeben, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden. Eine solche Klausel ist nicht geeignet, ein staatliches Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zu unterstützen, für das ein (automatischer) grenzüberschreitender Informationsaustausch unerlässlich ist.

Das Handelsübereinkommen enthält keine anderweitigen Vorschriften oder Anhänge, nach denen die Unterzeichnerstaaten verpflichtet wären, Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung vorzusehen. Nach Art. 155 Abs. 5 „nehmen“ die Unterzeichnerstaaten lediglich „Kenntnis“ von den Zehn Grundsätzen des Informationsaustauschs (Ten Principles for Information Sharing), die von den Finanzministern der G-7 verabschiedet wurden, dem Abkommen zum Informationsaustausch in Steuersachen (Agreement on Exchange of Information on Tax Matters) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Erklärung zur Transparenz und Informationsaustausch für Besteuerungszwecke (Statement on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes) der G-20.

Diese weiche Ausgestaltung steht in Kontrast z. B. zu dem Freihandelsabkommen EU-Südkorea, in das die Vertragsparteien mit Art. 7.24 („Governance“) zumindest eine Klausel aufgenommen haben, wonach sie soweit praktisch durchführbar sicherstellen, dass internationale Standards für die Bekämpfung von Steuerumgehung angenommen werden, und zwar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Abkommen zum Informationsaustausch in Steuersachen der OECD und die Erklärung zur Transparenz und Informationsaustausch für Besteuerungszwecke der G-20.

Im Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru heißt es, dass Doppelbesteuerungsabkommen, die die Doppelbesteuerung von Unternehmen verhindern sollen, aber auch anderweitige Kooperationsabsprachen beinhalten, Vorrang vor dem Handelsübereinkommen haben. Allerdings haben sowohl Kolumbien als auch Peru insgesamt nur ganz wenige Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen und nur ein einziges mit einem EU-Land, nämlich mit Spanien.

EU lässt Treuhandgesellschaften aus Kolumbien und Peru zu

Unternehmen und Einzelpersonen, die Steuern hinterziehen oder umgehen wollen, setzen entscheidend auf die Strategie, sich als „Investoren“ anerkennen oder definieren zu lassen, die weder verpflichtet sind, sich in den Beteiligungsgesellschaften substanziell zu engagieren, d. h. dort keine Mitarbeiter beschäftigen oder Tätigkeiten ausüben müssen (bei diesen Beteiligungsgesellschaften handelt es sich oftmals um „Briefkastenfirmen“ oder „Scheinfirmen“), noch den Namen des „letztendlichen“ Eigentümers nennen müssen. Dem kann durch eine genaue Definition der Personen entgegengewirkt werden, die als „Investoren“ oder „Niederlassung“ anerkannt werden und in den Genuss von Steuerregelungen oder Bestimmungen kommen können, die Zugang und Schutz gewähren, wie dies im Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru der Fall ist (siehe unten).

Nach der Definition des Begriffs „Niederlassung“, wonach auch ausländische Investoren einbezogen sind (Fn. 19 und 20 zu Art. 110 des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru), „umfasst“ der Begriff ausländischer Investor die Niederlassung zwecks Ausübung jeder Tätigkeit zur Herstellung von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen. Der Begriff „Dienstleister“ wird weit definiert als eine natürliche oder juristische Person, die „eine Dienstleistung erbringen will oder erbringt“; für „juristische Personen“ gilt jedoch (gemäß der Definition in Art. 108) die Voraussetzung, dass eine echte und kontinuierliche Verbindung mit dem Aufnahmeland besteht.

Diese Begriffsbestimmungen bieten einige, jedoch keineswegs umfassende Garantien dafür, dass Unternehmen, die sich in einem der Unterzeichnerstaaten niederlassen, echte wirtschaftliche Tätigkeiten entfalten und nicht nur Geldtransfers vornehmen bzw. Steuern hinterziehen oder umgehen. Es ist jedoch ungewiss, ob die (letztendlichen) Eigentümer der ausländischen Gesellschaften bekannt werden und ohne Weiteres feststellbar sind.

In den meisten Fällen erfolgt die Steuerhinterziehung bzw. -umgehung durch die Einschaltung von Treuhandgesellschaften und Treuhanddiensten. Die EU-Mitgliedstaaten haben ihre Treuhanddienstleistungssektoren im Rahmen des Handelsübereinkommens liberalisiert, sodass kolumbianische und peruanische Treuhanddienstleister (Trusts) sich in der EU (unter gewissen rechtlichen Voraussetzungen) niederlassen können. Gleichzeitig können sich EU-Treuhandgesellschaften in Peru (nach Maßgabe inländischer rechtlicher Anforderungen) niederlassen, nicht jedoch in Kolumbien (es sei denn zu Zwecken kollektiver Geldanlagepläne).

Angesichts der mangelnden Kooperation bei der Bekämpfung von Steuerflucht und beim Informationsaustausch ist die Liberalisierung von Treuhanddienstleistungen durch die EU einer Politik, die sich um eine Ausschaltung von Steuertricks bemüht, nicht förderlich.

Komplizenschaft der Steuerberatungsdienste

Der Aufbau komplizierter Netze von Konzernteilen in verschiedenen Ländern mit für Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung günstigen Regelungen wird konzipiert und unterstützt durch eine spezialisierte Steuerberatungsbranche. Die EU-Länder haben den europäischen Markt (in Österreich und Zypern mit geringfügigen Auflagen) für die Niederlassung kolumbianischer und peruanischer Anbieter von Steuerberatungsleistungen geöffnet, allerdings erlaubt die EU keine grenzüberschreitende Erbringung solcher Leistungen.²¹ Kolumbien gestattet die Niederlassung und die grenzüberschreitende Erbringung von Steuerberatungsleistungen aus EU-Ländern und aus Peru, und auch Peru erlaubt die Niederlassung und grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im Steuerbereich aus den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens.

Angesichts der entscheidenden Rolle, die einige Steuerberatungsfirmen bei der Erarbeitung und Bereitstellung von Mechanismen zur Steuerhinterziehung und Steuerumgehung spielen, könnte die Liberalisierung dieser Dienstleistungen, die zwar mit einigen rechtlichen Anforderungen verbunden ist, aber keine Instrumente zur Unterbindung von Beratungsleistungen über Steuerflucht vorsieht, zu einem verstärkten Auftreten von Steuerhinterziehung führen. So gibt es z. B. keine Regelung, die die Gefahr mindern würde, dass sich Steuerberater oder Mandanten in der EU mit Steuerberatern in Kolumbien und Peru zusammentun – somit ist durchaus denkbar, dass auf diese Art und Weise (neue Methoden der) Steuerumgehung und Steuerhinterziehung gefördert werden.

2.3 Gefährdung der Geldpolitik, Krisenprävention und Investitionsregulierung

In letzter Zeit ist die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ohne Möglichkeiten zur Kontrolle der Kapital- und Leistungsbilanz (wie dies zum Teil nach Art. 169 des Handelsübereinkommens geschieht) und anderer Finanzströme (wie etwa der Leistungsbilanzzahlungen nach Art. 168) zunehmend in die Kritik geraten. In einem unlängst veröffentlichten Arbeitspapier des Internationalen Währungsfonds²² – das insoweit eine Abkehr von der bisherigen IWF-Politik der Befürwortung einer vollständigen Liberalisierung der Kapitalbilanz darstellt – ist die Notwendigkeit der Einführung zumindest einiger Kapitalkontrollen anerkannt worden; eine entsprechende Forderung findet sich auch in einem offenen Brief²³, der von mehr als 100 Wirtschaftswissenschaftlern zum Thema Freihandelsabkommen verfasst worden ist. Tatsächlich können unkontrollierte Finanzzuflüsse und -abflüsse die Wirtschaft eines Landes destabilisieren und vor allem vor und während einer Finanzkrise große Risiken in sich bergen.

²¹ Siehe die Liste der EU-Verpflichtungen im Bereich der Unternehmensdienstleistungen und der Rechtsdienstleistungen (Anhang VII und Anhang VIII des Handelsübereinkommens).

²² Internationaler Währungsfonds, The liberalization and management of capital flows: an institutional view, 14. November 2012, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>; siehe außerdem Bretton Woods Project, „IMF divided over capital flows management?“, News – Update 82, Artikel vom 2. Oktober 2012, <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=571191> (aufgerufen am 2. Dezember 2012).

²³ Der Brief ist abrufbar unter <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/TPPAEconomistsLetter.pdf>.

Selbst der Internationale Währungsfonds kommt zu dem Ergebnis, dass die Erfahrungen europäischer Länder wie Spanien und Irland die Gefahren aufzeigen, die mit der Zulassung eines ungehinderten Flusses umfangreicher und volatiler Kapitalbewegungen und einem unzureichend regulierten Finanzsystem verbunden sind.²⁴ Tatsächlich gelten in der EU immer noch neoliberale Regeln aus Vorkrisenzeiten, die Kapitalkontrollen erheblich einschränken. Der Vertrag von Lissabon (Art. 63 bis 66) gestattet den EU-Staaten Beschränkungen des Kapitalverkehrs mit dritten Ländern nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen. Die EU erlegt diese Beschränkungen der Kapitalkontrollen sogar ihren eigenen Handelspartnern auf.

Kapitalkontrollen sind von einer nennenswerten Anzahl von Ländern, darunter Brasilien, Südkorea, Taiwan und Indonesien, wiedereingeführt worden. Diese Staaten wollen Finanzkrisen vermeiden und verhindern, die dadurch entstehen, dass Kapital unregelmäßig zufließt und auch sehr rasch wieder aus dem Land abfließen kann. Darüber hinaus sieht Brasilien Kapitalkontrollen vor, um Währungskriege zu vermeiden. Umfangreiche Zuflüsse ausländischen Kapitals, die in keinem Zusammenhang mit der inländischen Wirtschaftsleistung stehen, sondern das Resultat der Abflüsse aus schwachen Volkswirtschaften, wie dies in der EU der Fall ist, oder der lockeren Geldpolitik anderer Länder sind (z. B. das Geld drucken, sogenannte „quantitative Lockerung“, in den USA), haben zu einem Kursanstieg der brasilianischen Währung geführt, sodass die Exporte des Landes weniger konkurrenzfähig wurden. Thailand hat im Übrigen die Erfahrung gemacht, dass bereits die Androhung des Einsatzes von Kapitalkontrollen eine starke Abschreckung für Spekulanten darstellt.²⁵

Eine Kontrolle des Kapitalverkehrs kann auch durch die Förderung langfristiger Investitionen erfolgen. So gilt z. B. in Chile eine Investitionsmaßnahme, die weltweit als wirksames Mittel gegen Kapitalflucht in einer Finanzkrise gepriesen wird: Investitionskapitalzuflüsse werden besteuert, wenn sie innerhalb eines Jahres nach Vornahme der Investition wieder aus dem Land abgezogen werden. Die EU hat versucht, diese Regelung im Rahmen der Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Chile und bei den GATS-Verhandlungen zu verhindern, ist damit aber gescheitert.

Nach Ansicht der Mitarbeiter des Internationalen Währungsfonds sind bei einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine gute Planung, ein gutes Timing und eine gute Staffelung erforderlich, um sicherzustellen, dass die Vorteile größer sind als die Nachteile.²⁶ Von der Erfüllung dieser Voraussetzung ist das Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru weit entfernt.

²⁴ Beattie, A., „IMF drops opposition to capital controls“, Artikel in der Financial Times vom 3. Dezember 2012.

²⁵ Vander Stichele, M., und van Os, R., Business as Usual – How Free Trade Agreements Jeopardize Financial Sector Reform, SOMO paper, Dezember 2012, S. 9.

²⁶ Internationaler Währungsfonds, The liberalization and management of capital flows: an institutional view, 14. November 2012, Executive Summary.

2.4 Fazit

Da Kolumbien und Peru für illegale Finanzströme und Geldwäsche anfällig sind und da es in der EU viele Länder mit Sonderregelungen gibt, die in erheblichem Umfang zu Steuerhinterziehung und Steuerumgehung durch u. a. multinationale Konzerne führen, die von dem Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru profitieren werden, besteht ein erhöhtes Risiko, dass die genannten Missbräuche aus nachstehenden Gründen verstärkt auftreten werden:

- Kapitalverkehrskontrollen, die durch das Handelsübereinkommen beschränkt werden, ohne dass eine Zusammenarbeit gegeben ist, um die Auswirkungen zu beobachten und Informationsaustauschmechanismen einzurichten;
- im Handelsübereinkommen schwach ausgestaltete Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung von Terrorismus, obwohl die EU andere Freihandelsabkommen geschlossen hat, in denen insoweit deutlich strengere Verpflichtungen und Durchführungsinstrumente vorgesehen sind;
- Bestimmungen im Bereich der Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung, die die Unterzeichnerstaaten nicht zum Tätigwerden oder zur Zusammenarbeit verpflichten. Als weiterer Faktor kommt hinzu, dass die Liberalisierung von Treuhanddiensten und Steuerberatungsleistungen zu einem verstärkten Auftreten von Steuerhinterziehung und Steuerumgehungen führen kann.

Die Aufhebung von Kapitalkontrollen läuft den Erfahrungen zuwider, die in Finanzkrisen im Allgemeinen und von europäischen Ländern wie Spanien und Irland im Besonderen gemacht worden sind und die die Gefahren aufzeigen, die mit der Zulassung eines ungehinderten Flusses umfangreicher und volatiler Kapitalbewegungen und einem unzureichend regulierten Finanzsystem verbunden sind. Das Handelsübereinkommen EU-Kolumbien/Peru folgt nicht den unlängst vom Internationalen Währungsfonds ausgesprochenen Empfehlungen, wonach bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine gute Planung, ein gutes Timing und eine gute Staffelung erforderlich sind.

Die Nutzung von Rechtsordnungen innerhalb der EU, die Geheimhaltungsvorschriften und Steueroasen bereitstellen, führt dazu, dass den Staaten wichtige Einnahmen entgehen, die dazu verwendet werden könnten, Sparmaßnahmen zu vermeiden, wie sie in der EU durchgeführt werden, oder – entsprechend der Zielsetzung des Handelsübereinkommens – öffentliche Dienstleistungen und nachhaltige Entwicklung zu fördern, wie dies in Kolumbien und Peru erforderlich ist.

3. REGELN DES HANDELSÜBEREINKOMMENS STEHEN IM WIDERSPRUCH ZU DEN FINANZREFORMEN

Die im Jahr 2008 in der EU eingetretene Finanzkrise hat wie schon frühere Krisen gezeigt, wie riskant die Liberalisierung der Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen mit freiem Kapitalverkehr ohne hinreichende Finanzregulierung und -aufsicht auf geeigneter Ebene ist. In der Zeit vor 2008 erfolgte die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen durch das allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und durch verschiedene Handelsabkommen, ohne eine ausreichende Finanzregulierung und -aufsicht sicherzustellen. Schlimmer noch, den Abkommen lag das aus der Zeit vor der Krise stammende vorrangige Prinzip zugrunde, dass der Finanzsektor nur mit leichter Hand geregelt und seine ungehinderte weltweite Expansion zugelassen werden sollte. Deshalb wurden in das GATS und in andere Freihandelsabkommen zur Liberalisierung der Finanzdienstleistungen Beschränkungen für staatliche Eingriffe aufgenommen. Außerdem wurde unterschätzt, in welchem Maße der daraus resultierende verstärkte internationale Wettbewerb Finanzkonglomerate zu riskanteren Strategien und innovativen Produkten veranlassen würde, die zur Finanzkrise beitrugen.

Die EU hat die Verhandlungen über Finanzdienstleistungen im Rahmen des Handelsübereinkommens mit Kolumbien und Peru ebenso wie bei zahlreichen anderen Freihandelsabkommen der EU mit demselben Ansatz (d. h. ohne Gewährleistung einer ausreichenden Finanzregulierung und -aufsicht), nach denselben Regeln (und ohne Regeln) sowie mit derselben Strategie (den EU-Finanzkonglomeraten den Markt so weit wie möglich zu öffnen) wie bei den Abkommen vor der Krise geführt – so, als ob die Finanzkrise niemals stattgefunden hätte (siehe unten). Viele dieser aus Zeiten vor der Krise übernommenen Regelungen über die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen stehen jedoch im Widerspruch zu verschiedenen Finanzreformen der EU, die erforderlich sind und nach Meinung einiger Kommentatoren sogar das bloße Minimum darstellen, um erneute Finanzkrisen zu vermeiden.

Das Handelsübereinkommen mit Kolumbien und Peru wurde ausgehandelt und wird den Parlamenten zu einem Zeitpunkt zur Ratifizierung vorgelegt, zu dem die EU von einer abschließenden Gestaltung der Reformen für die Regulierung und Aufsicht des europäischen Finanzsektors noch weit entfernt ist. Wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten das Handelsübereinkommen ratifizieren, könnten sie damit in die Lage geraten, dass sie an Beschränkungen und Verpflichtungen gebunden sind, die ihren „politischen Handlungsspielraum“ für laufende und zukünftige Reformen einengen könnten.

3.1 Vielfältige Verpflichtung zur Öffnung der Finanzdienstleistungsmärkte

Im Handelsübereinkommen mit Kolumbien und Peru hat die EU eine weitreichende Öffnung des Marktes für Investitionen und grenzüberschreitende Dienstleistungen des Finanzsektors zugelassen. Die vom Handelsübereinkommen erfassten Finanzdienstleistungen und Dienstleister sind in Art. 152 definiert. Darunter fallen sämtliche Versicherungsdienstleistungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen sowie sämtliche Bank- und sonstigen Finanzdienstleistungen, zu denen wiederum folgende Tätigkeiten zählen:

- a) Versicherungsdienstleistungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen:
 - i) Direktversicherung (einschließlich Mitversicherung):
 - A) Lebensversicherung,
 - B) Sachversicherung,
 - ii) Rückversicherung und Retrozession,
 - iii) Versicherungsvermittlung wie Leistungen von Versicherungsmaklern und -agenturen und
 - iv) versicherungsbezogene Hilfsdienstleistungen wie Beratung, Versicherungsmathematik, Risikobewertung und Schadensregulierung,
- b) Bank- und sonstige Finanzdienstleistungen (ausgenommen Versicherungsdienstleistungen):
 - i) Annahme von Spareinlagen und sonstigen rückzahlbaren Einlagen von Kunden,
 - ii) Ausreichung von Krediten jeder Art einschließlich Verbraucherkredit, Hypothekenkredit, Factoring und Finanzierung von Handelsgeschäften,
 - iii) Finanzleasing,
 - iv) sämtliche Zahlungs- und Überweisungsdienstleistungen einschließlich Kredit- und Scheckkarten, Reiseschecks und Bankwechsel,
 - v) Bürgschaften und Verpflichtungen,
 - vi) Geschäfte für eigene und für Kundenrechnung an Börsen, im Schalterverkehr oder in sonstiger Form mit:
 - A) Geldmarkttiteln (einschließlich Schecks, Wechsel, Einlagenzertifikate),
 - B) Devisen,
 - C) derivativen Instrumenten, darunter Futures und Optionen,
 - D) Wechselkurs- und Zinstiteln einschließlich Swaps, Kurssicherungsvereinbarungen,

- E) begebaren Wertpapieren und
- F) sonstigen begebaren Instrumenten und Finanzanlagen einschließlich ungeprägten Goldes,
- vii) Beteiligung an Emissionen von Wertpapieren aller Art einschließlich Übernahme und Platzierung von Emissionen als (öffentlicher oder privater) Finanzmakler sowie Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit derartigen Emissionen,
- viii) Geldmaklergeschäfte,
- ix) Vermögensverwaltung wie Liquiditätsmanagement und Bestandsverwaltung, alle Formen von kollektivem Anlagemanagement, Pensionsfondsverwaltung, Depotverwahrung, Auftrags- und Treuhandverwaltung,
- x) Saldenausgleichs- und Verrechnungsdienstleistungen im Zusammenhang mit Finanzanlagen einschließlich Wertpapieren, derivativen Instrumenten und sonstigen begebaren Instrumenten,
- xi) Bereitstellung und Übermittlung von Finanzinformationen und Software für die Verarbeitung von Finanzdaten und sonstiger einschlägiger Software und
- xii) Beratungs-, Vermittlungs- und sonstige Zusatzfinanzdienstleistungen in Bezug auf sämtliche unter den Ziffern i bis xi aufgeführte Tätigkeiten, einschließlich Kreditauskunft und Bonitätsprüfung, Anlage- und Vermögensbestandsanalyse und -beratung sowie Beratung über Akquisition, Unternehmensumstrukturierung und -strategien.

Die EU, Kolumbien und Peru haben jeweils in Anhängen des Handelsübereinkommens Listen aufgeführt, in denen sie die Dienstleistungssektoren (einschließlich Finanzdienstleister, Finanzdienstleistungen und Finanzprodukte) auflisten, für die sie ihre Märkte für den grenzüberschreitenden Handel (Anhang VIII) und Finanzdienstleistungen erbringende Investoren (Anhang VII) durch Unternehmen der jeweils anderen Unterzeichnerländer öffnen. In diesen Listen der Liberalisierungsverpflichtungen können die Unterzeichnerstaaten Ausnahmen von den Regelungen des Übereinkommens hinsichtlich der Inländerbehandlung und des Marktzugangs vorsehen (siehe unten).

Sobald ein Land diese Verpflichtungen zur Öffnung der aufgeführten konkreten Dienstleistungsmärkte übernommen hat, kann es sich davon selbst dann nicht mehr lossagen, wenn Verhältnisse eintreten – wie etwa eine schwere Finanzkrise –, die das Land für externe Erschütterungen anfällig oder die Durchführung wirksamer Regulierung und Aufsicht unmöglich machen. Negiert das Land seine Verpflichtungen, kann es dem im Handelsübereinkommen vereinbarten Streitbelegungsmechanismus unterworfen werden.

Handelsübereinkommen führt zu weitgehender Öffnung für Finanzdienstleistungen

Hinsichtlich eines Großteils der oben erwähnten Finanzdienstleistungen sind die EU, Kolumbien und Peru erhebliche Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen. Die EU und bestimmte EU-Mitgliedstaaten haben dennoch einige ganz konkreten Beschränkungen der weiten Liberalisierungsverpflichtungen erklärt, wonach allen kolumbianischen und peruanischen Investoren im Finanzsektor die Niederlassung in der EU zu gestatten ist. Diese spezifischen Beschränkungen bestehen grob zusammengefasst²⁷ in Beschränkungen der Gründung von Zweigniederlassungen und der Bereitstellung von Pensionsfonds, in einer Verpflichtung zur Bildung von Joint Ventures sowie in Erfordernissen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes bei bestimmten Finanzdienstleistungen (häufig im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung).

Diese weitreichende Marktöffnung umfasst z. B. auch die Liberalisierung des Handels mit außerbörslichen (over the counter – OTC) Derivaten, während die EU gleichzeitig im Begriff steht, diesen Handel im Zuge der Überarbeitung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID) sowie durch den Erlass einer neuen Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR) zu beschränken; in diesen Rechtsakten soll vorgesehen werden, dass bestimmte standardisierte OTC-Warenderivate zwingend an der Börse gehandelt werden müssen. Insgesamt hat sich der Handel mit OTC-Derivaten als äußerst riskant und als ein Faktor erwiesen, der zu einer Finanzkrise beitragen oder sie gar verursachen kann. Warum also sollten kolumbianische und peruanische Anbieter von OTC-Derivaten die Möglichkeit erhalten, sich in der EU niederzulassen, die ihre Regulierungs- und Aufsichtsreformen noch nicht abgeschlossen hat und Vorschriften über die Modalitäten einer Tätigkeit von Anbietern aus Drittländern in der Union erlassen will?

3.2 Regeln des Handelsübereinkommens beschränken Finanzregulierung

Im Handelsübereinkommen sind nicht nur Listen der von den Unterzeichnerstaaten eingegangenen Verpflichtungen zur Liberalisierung bestimmter (Teil-)Sektoren vorgesehen (siehe oben), sondern es enthält darüber hinaus auch eine Reihe von Regeln, die eingehalten werden müssen und bei deren Verletzung ein Streitbeilegungsverfahren eingeleitet werden kann. Diese Regeln beinhalten eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Regierungen, Parlamenten, Aufsichts- und anderen zuständigen Behörden. Einige dieser Bestimmungen gelten nur für Sektoren, hinsichtlich deren sich die Vertragsparteien des Handelsübereinkommens in den entsprechenden Listen (wie oben dargestellt) zur Liberalisierung verpflichtet haben. Eine Analyse der Auswirkungen dieser Bestimmungen des Handelsübereinkommens auf die Regulierung des Finanzsektors führt zu folgendem Ergebnis.

²⁷ Einzelheiten in Anhang VII „Liste der Verpflichtungen im Bereich der Niederlassung“, Abschn. B – Liste der Verpflichtungen der Europäischen Union im Bereich der Niederlassung.

3.2.1 Marktzugangsregeln

Das Handelsübereinkommen beschränkt die Handlungsfähigkeit von Regierungen und Parlamenten hinsichtlich der Investitionen und des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels in den Sektoren, für die sie sich vorbehaltlos zur Liberalisierung verpflichtet haben (siehe oben). In Bezug auf Finanzdienstleistungen und Investitionen im Finanzdienstleistungssektor ist es den Unterzeichnerstaaten gemäß den im Handelsübereinkommen vereinbarten Regeln über den „Marktzugang“ (Art. 112, 119) untersagt, bestimmte Maßnahmen und Regelungen aufrechtzuerhalten oder einzuführen, durch die die Anzahl der Investitionen oder Finanzdienstleister und/oder der Gesamtwert ihrer Geschäfte oder ihres Betriebsvermögens beschränkt werden. Außerdem ist es den Ländern verwehrt, eine Prüfung nach dem Kriterium durchzuführen, ob eine bestimmte Investition oder Dienstleistung im Finanzsektor benötigt wird („wirtschaftliche Bedarfsprüfung“). In den Ländern dürfen auch keine Rechtsvorschriften bestehen, die Beteiligungen durch Ausländer beschränken oder die vorschreiben, dass eine Tätigkeit nur über bestimmte Rechtsformen der Niederlassung ausgeübt werden kann.

Diese Regeln laufen z. B. Folgendem zuwider:

- Überarbeitung der MiFID-Richtlinie, zu der das Plenum des Europäischen Parlaments am 26. Oktober 2012 Stellung genommen hat und über die in den Arbeitsgruppen des Rats der Finanzminister beraten wird; nach der Neufassung wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Anzahl der Kontrakte oder der Umfang der offenen Kontrakte über Warenderivate der betreffenden Finanzakteure beschränkt („Positionslimits“). Dies widerspricht der Marktzugangsregel, wonach eine Beschränkung der Gesamtzahl oder des Gesamtwerts der Finanzgeschäfte (in Form von Quoten) untersagt ist.
- Vorschläge, durch die verhindert werden soll, dass Banken zu groß werden, um sie scheitern zu lassen (too big to fail) bzw. die darauf abzielen, die Banktätigkeiten im Privatkundengeschäft von den riskanten Investitionsgeschäften der Banken zu trennen (vgl. den „Liikanen-Bericht“ in der EU und den „Vickers-Bericht“ in Großbritannien).

3.2.2 Bedingungen für interne Vorschriften

Bei der Anwendung von Zulassungs- oder Qualifikationserfordernissen, von technischen Normen oder von Verfahren für Finanzdienstleister und deren Produkte, die im Handelsübereinkommen liberalisiert worden sind (siehe die oben erwähnte Liste der Verpflichtungen), müssen die Behörden bestimmte Bedingungen (Art. 131) beachten, die den GATS-Regeln entsprechen und dort als Disziplinen bezeichnet werden. Hierzu gehören:

- Die Erfordernisse dürfen nicht belastender sein als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten.
- Die Erfordernisse dürfen nicht dazu führen, dass die Liberalisierungsverpflichtungen geschmälert werden oder im Fall von Zulassungserfordernissen die Erbringung der Dienstleistung beschränkt wird.
- Die Erfordernisse müssen objektiv angewendet werden.

Darüber hinaus dürfen keine Zulassungs- oder Qualifikationserfordernisse, technische Normen oder Verfahren für Finanzdienstleister und deren Produkte angewandt werden, die zu dem Zeitpunkt, zu dem die Verpflichtungen übernommen wurden, „vernünftigerweise“ nicht erwartet werden konnten und die die Liberalisierungsverpflichtungen schmälern.

In Streit- oder Zweifelsfällen in Bezug auf die Anwendung dieser Kriterien können internationale Normen berücksichtigt werden.

Konflikt mit der neuen Finanzregulierung in der EU

Mehrere neue EU-Finanzreformen, die nach dem Krisenjahr 2008 durchgeführt worden sind, stehen im Widerspruch zu den Regelungen des Handelsübereinkommens. Beispielsweise²⁸ ist es nach der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 vom 16. September 2009 über Ratingagenturen solchen Agenturen untersagt, weiterhin Beratungsleistungen für die von ihnen bewerteten Unternehmen zu erbringen – eine Praxis, die als eine der Ursachen der Finanzkrise gilt. Diese neue Regelung für Ratingagenturen könnte als belastender angesehen werden „als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten“, denn es lässt sich durchaus argumentieren, dass unabhängige (mit „chinesische Mauern“ umgebene) Abteilungen innerhalb einer Ratingagentur ausreichen und die Verordnung daher grundsätzlich gegen die im Handelsübereinkommen vorgesehene Regel verstößt.

Die im Handelsübereinkommen vorgesehene Regel, wonach neue Erfordernisse, Normen und Verfahren unzulässig sind, wenn sie „zum Zeitpunkt, zu dem die ... Verpflichtungen übernommen wurden, ... ‚vernünftigerweise‘ nicht erwartet werden konnte[n]“, engt den politischen Handelsspielraum ein. Eigentlich hat die EU bereits gegen im GATS vereinbarte identische Verpflichtungen verstoßen. So hat das Europäische Parlament beispielsweise im November 2010 eine Richtlinie zur Aufsicht über Verwalter von Hedgefonds und Private-Equity-Fonds (Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds) verabschiedet. Gegen eine solche Richtlinie war über viele Jahre hinweg auf allen Ebenen der EU Widerstand geleistet worden, und im Jahr 1997 (als die EU im Rahmen des GATS die Verpflichtungen über Finanzdienstleistungen einging) hatten nur wenige erwartet, dass Hedgefonds reguliert werden würden, bis dann im Jahr 2008 die Finanzkrise eintrat und

²⁸ Vander Stichele, M., und van Os, R., Business as Usual – How Free Trade Agreements Jeopardize Financial Sector Reform, SOMO paper, Dezember 2012, S. 6 http://somo.nl/publications-en/Publication_3611.

sich die Erkenntnis durchsetzte, dass Hedgefonds dabei eine Rolle gespielt hatten. Darüber hinaus verbietet die Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds den Private-Equity-Verwaltern, ein nicht börsennotiertes Unternehmen, das von einem Private-Equity-Investor übernommen wurde, innerhalb von zwei Jahren nach der Übernahme zu zerschlagen. Mit dieser Regel soll verhindert werden, dass durch eine drastische Herabsetzung des Kapitals oder der Mitarbeiterzahl usw. eines Unternehmens schnelle Gewinne erzielt werden. Solche kurzfristigen Strategien sind jedoch entscheidend für die hohen Renditen, die Private-Equity-Investoren anstreben. Das in der Richtlinie vorgesehene Verbot könnte im Sinne von Art. VI Abs. 5 GATS als Schmälerung der von der EU im Rahmen des GATS übernommenen Verpflichtung im Bereich der „Vermögensverwaltung“ angesehen werden, da es sich auf die Qualität von Private-Equity-Dienstleistungen auswirkt.

Als weiteres Beispiel ist die Einführung von Regelungen für Ratingagenturen durch die EU zu nennen. Es wurde nicht erwartet, dass Ratingagenturen einer strengen Regulierung unterworfen würden, da sie in der Vergangenheit keiner Aufsicht unterlagen und die Zentralbanken (im Rahmen von Basel II) offiziell gebilligt hatten, dass Finanzinstitute die keiner Aufsicht unterliegenden Bewertungen bei der Vornahme von Risikobeurteilungen berücksichtigen.

Die nach dem Handelsübereinkommen zu beachtenden Bedingungen für interne Vorschriften könnten in Zukunft sogar eine noch restriktivere Wirkung entfalten, da in dem Übereinkommen festgelegt ist, dass die Unterzeichnerstaaten vereinbaren können, Änderungen der Regel über interne Vorschriften aufzunehmen, die sich aus neuen GATS- oder sonstigen multilateralen Verhandlungen ergeben. Tatsächlich sind in den GATS-Verhandlungen, die von der WTO-Arbeitsgruppe über interne Vorschriften geführt werden, Versuche erkennbar, die Bedingungen weiter zu verschärfen. Im Ergebnis könnte es dazu kommen, dass gegen einen Unterzeichnerstaat rechtlich vorgegangen werden kann, wenn seine Zulassungs- oder Qualifikationserfordernisse, technischen Normen oder Verfahren nicht „relevant“ oder nicht „so einfach wie möglich“ sind. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die neuen GATS-Regeln über interne Vorschriften die Unterzeichnerstaaten zu einer Erforderlichkeitsprüfung in Bezug auf Erfordernisse, Normen und Verfahren verpflichten.²⁹

Dieses fortgesetzte Aufstellen von Bedingungen für die Zulassung und Regulierung von Finanzdienstleistungen schränkt den politischen Handlungsspielraum von Regulierungs- und Aufsichtsstellen im Finanzsektor ein. Die jüngsten Finanzkrisen haben gezeigt, dass sich nur schwer vorhersagen lässt, was zur Abwendung einer Finanzkrise relevant oder erforderlich werden könnte. Sicherlich hat sich herausgestellt, dass eine allzu simple Regulierung „mit leichter Hand“ nicht ausreicht, um eine Finanz- und Wirtschaftskrise abzuwenden und zu bewältigen, und dass in Zukunft bislang nicht vorhersehbare Reformen notwendig werden könnten.

²⁹ Vander Stichele, M., und van Os, R., Business as Usual – How Free Trade Agreements Jeopardize Financial Sector Reform, SOMO paper, Dezember 2012, S. 6.

3.2.3 Inländerbehandlung im Finanzsektor und für alle Investitionen: riskant für den Finanzsektor

Eine Vertragspartei darf in denjenigen Finanzteilsektoren, für die sie vorbehaltlos Verpflichtungen übernommen hat, Investitionen und grenzüberschreitend gehandelte Produkte aus den anderen Vertragsländern „nicht weniger günstig“ behandeln als inländische Investitionen und Finanzdienstleistungen (Art. 113, 120). Dies bedeutet, dass selbst in dem Fall, dass der Finanzsektor einer Gegenpartei nicht in wünschenswertem Umfang reguliert ist und unter Aufsicht steht, eine restriktivere Regelung für solche ausländischen Investitionen oder Dienstleistungen im Finanzsektorbereich unzulässig ist. Außerdem müssen Peru und Kolumbien Dienstleister des Finanzsektors, denen sie Marktzugang gewährt haben, wie Inländer behandeln, obwohl die Finanzreformen und strengen Finanzaufsichtsmaßnahmen in der EU noch keineswegs abschließend geregelt sind. Auf diese Art und Weise können sich Finanzsektorprobleme einer Vertragspartei auf die anderen Vertragsparteien auswirken.

Zu beachten ist, dass die Regel über die „Inländerbehandlung“ so formuliert ist, dass es zulässig ist, ausländische Investoren im Finanzsektorbereich und grenzüberschreitende Dienstleistungen günstiger zu behandeln!

Aufgrund dieser „Inländerbehandlung“-Regel werden außerdem vorbeugende Maßnahmen gegen Investitionen und Finanzdienstleistungen oder Produkte erschwert, die für kriminelle Zwecke genutzt werden können, insbesondere im Hinblick auf Länder, in denen die Wäsche von aus Drogenverkehr erlangten Geldern eine Gefahr darstellt.

Die Regeln über die Inländerbehandlung gelten auch für Investitionen in allen Sektoren des Landwirtschafts-, Industrie- und Dienstleistungsbereichs, die entsprechend der Liste der Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens liberalisiert worden sind.

3.2.4 Finanzdienstleistungen der öffentlichen Hand

Bei der Anwendung der Regeln des Handelsübereinkommens gelten besondere Ausnahmen für öffentliche Stellen, die Finanzdienstleistungen, z. B. Rentenleistungen oder Leistungen der sozialen Sicherheit, erbringen, sowie für Behörden, die staatliche Funktionen wahrnehmen (Art. 151, 159). Diese Ausnahmen finden jedoch keine Anwendung auf öffentliche Finanzdienstleistungen, die im Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern oder im Wesentlichen zu gewerblichen Konditionen erbracht werden. Diese Beschränkung der Tätigkeiten öffentlicher Stellen beschneidet deren Handlungsspielraum, etwa wenn es um die Festlegung geht, welche Handlungen eine privatisierte Bank vornehmen darf.

3.2.5 Beschränkung der Regulierung neuer Finanzdienstleistungen

Jedes Land hat jede beliebige neue Finanzdienstleistung zuzulassen, die mit Dienstleistungen vergleichbar ist, die von einem inländischen Finanzdienstleister gemäß innerstaatlichem Recht erbracht werden. Die Zulassung einer solchen neuen Finanzdienstleistung kann nur aus aufsichtsrechtlichen Gründen verweigert werden.

3.2.6 Ungewisser Schutz des Rechts auf Durchführung einer Finanzregulierung

Nach Art. 107 Abs. 5 des Handelsübereinkommens behält jede Vertragspartei das Recht, zu regulieren sowie neue Vorschriften zu erlassen, um berechtigte Gemeinwohlziele zu verwirklichen. Dieses Recht auf Ausübung staatlicher Befugnisse steht unter dem Vorbehalt der in dem Kapitel enthaltenen einschlägigen Bestimmungen über die Liberalisierung der Niederlassung und des Dienstleistungshandels. Hierzu gehören die folgenden Vorschriften, die das Recht auf Regulierung einschränken:

- Die Länder haben nur dann die Möglichkeit, die Regeln des Handelsübereinkommens über die von ihnen liberalisierten Finanzdienstleistungssektoren nicht anzuwenden, wenn sie in den Listen der von ihnen übernommenen Liberalisierungsverpflichtungen im Finanzsektor entsprechende Vorbehalte bezüglich der Regeln über den Marktzugang und die Inländerbehandlung aufgenommen haben.

Gemäß Art. 154 dürfen die Länder Maßnahmen und Rechtsvorschriften in Bezug auf Finanzdienstleistungen und Kapitalverkehr aus aufsichtsrechtlichen Gründen einführen, etwa zur Gewährleistung der Integrität und Stabilität des Finanzsystems oder zum Schutz der Investoren und Mandaten der Finanzdienstleister. Infolgedessen sind Maßnahmen gegen Geldwäsche möglicherweise als zulässig anzusehen, weil sie dem Schutz der Integrität und Stabilität des Finanzsektors dienen. Allerdings dürfen Maßnahmen gemäß dieser „aufsichtsrechtlichen Ausnahmeregelung“ keine „größere Belastung darstellen, als zur Erreichung des mit ihnen verbundenen Ziels erforderlich ist“, was den aus der Finanzkrise gewonnenen Erkenntnissen zuwiderläuft, denn es hat sich gezeigt, wie schwierig es ist, im Voraus zu erkennen, was sich in Zukunft als riskant und destabilisierend für die Finanzwirtschaft erweisen wird. Außerdem bestehen nach wie vor in vielen Punkten Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Frage, ob eine Maßnahme aufsichtsrechtlich geboten ist oder vielmehr eine Handelsbeschränkung darstellt. Dies hat sich z. B. bei den auf internationaler Ebene (z. B. G-20, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht) geführten Gesprächen über Finanzreformen gezeigt, bei denen man sich nicht immer einig darüber war, was zur Abwendung einer weiteren Finanzkrise erforderlich ist bzw. was die

Wettbewerbsfähigkeit der Finanzindustrie beim Handel und bei Investitionen auf internationaler Ebene zu stark einschränken könnte.

Im Übrigen gestattet die aufsichtsrechtliche Ausnahmeregelung (Art. 154) keine Differenzierung zwischen inländischen Finanzdienstleistungen und Finanzdienstleistern einerseits und solchen aus anderen Unterzeichnerstaaten andererseits. In Ländern mit Finanzströmen, die der Geldwäsche dienen, könnte diese Regel Vorbeugungsmaßnahmen entgegenstehen, soweit diese diskriminierend sind.

Zu beachten ist, dass nach der „aufsichtsrechtlichen Ausnahmeregelung“ an sich zulässige aufsichtsrechtliche und finanzrechtliche Maßnahmen dann nicht gestattet sind, wenn sie Zielen außerhalb des Finanzbereichs dienen, etwa der Verhinderung von Spekulationen über Lebensmittel- und Warenpreise (z. B. durch Beschränkung des Handels mit Warenderivaten), der Linderung von Armut oder der Förderung bestimmter Wirtschaftssegmente (z. B. Entschädigung von Kokaerzeugern, die sich auf eine andere Produktion oder auf wirtschaftliche Tätigkeiten in anderen Bereichen umstellen wollen).

- Art. 155 bezweckt zwar „wirksame und transparente Regulierung“, schreibt jedoch gleichzeitig vor, dass die Staaten sich nach Kräften bemühen, allen interessierten Personen Gelegenheit zur Stellungnahme zu allgemein anwendbaren Maßnahmen zu geben. In der Praxis handelt es sich bei interessierten Personen, die zur Beobachtung beabsichtigter Maßnahmen und zur Abgabe von Stellungnahmen hierzu überhaupt in der Lage sind, zumeist um Lobbyisten der Finanzindustrie und nicht zuletzt um diejenigen der ausländischen Finanzindustrie. Die genannte Vorschrift begründet in der Praxis einen Rechtsanspruch der Lobbyisten auf Stellungnahme vor Erlass von Vorschriften über Finanzregulierung und somit auf Einflussnahme auf die abschließende Gestaltung der Regulierung. Es ist daran zu erinnern, dass die Lobbytätigkeit des Finanzsektors, d. h. die Vereinnahmung des Regulierungsakteurs, in vielen Fällen zu einer Abschwächung der finanzrechtlichen Vorschriften geführt hat und als eine der Ursachen der Finanzkrise gilt.

Falls ein Land die Regeln des Handelsübereinkommens, einschließlich der zugesagten Liberalisierungen, nicht umsetzt und ein anderes Land sich darüber beschwert oder das Vorliegen entsprechender Ausnahmevoraussetzungen in Zweifel zieht, kann dieser Streit dem in Handelsübereinkommen vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismus (Titel XII des Handelsübereinkommens) unterworfen werden. Mit anderen Worten: Finanzrechtliche Regulierungsvorschriften eines Landes, das von einem anderen Land der Verletzung der im Handelsübereinkommen vorgesehenen Regeln und Verpflichtungen bezichtigt wird, können von einem Schiedspanel überprüft werden, das nach den Vorschriften des Handelsübereinkommens eingesetzt wird (und das nicht über Fachwissen auf dem Gebiet des Finanzsektors verfügen muss).

Offiziell hat die Europäische Kommission stets erklärt, dass die aufsichtsrechtliche Ausnahmeregelung hinreichend flexibel sei, um jedwede finanzielle Regulierung zuzulassen, und dass keine unmittelbare Gefahr für die finanzielle Regulierung der EU bestehe. In informellen Gesprächen räumen einige

Beamte der Kommission jedoch ein, dass sowohl die Europäische Kommission als auch die europäischen Aufsichtsstellen durchaus darauf achten müssen, wie eingriffsintensiv ihre Vorschriften sein dürfen³⁰: Dies ist ein typisches Beispiel für die „dämpfende Wirkung“, die mit den Regeln des Handelsübereinkommens bzw. des GATS verbunden sein können.

Zu beachten ist, dass ein Land solange ungestraft gegen die Regeln verstoßen kann, wie kein anderes Land Beschwerde bezüglich einer finanziellen Regulierung erhebt. Solche Verstöße werden wohl notwendig sein, um alle finanziellen Reformen zu konzipieren und durchzuführen, die erforderlich sind, um nicht nur Finanzkrisen und eine damit verbundene Wirtschaftskrise zu verhindern oder zu bewältigen, sondern auch um sicherzustellen, dass der Finanzsektor im Dienst der Realwirtschaft und einer nachhaltigen Gesellschaft tätig wird.

3.3 Fazit

Die für den Finanzsektor geltenden Regeln des Handelsübereinkommens tragen den aus der Finanzkrise gewonnenen Erkenntnissen nicht im Geringsten Rechnung. Sie beschneiden die Möglichkeiten der Regulierungsstellen, einschließlich Parlamenten und Aufsichtsstellen, zur Regulierung und Kontrolle des Finanzsektors. Mehrere bereits vorgesehene Finanzreformen der EU stehen im Widerspruch zu den Regeln des Handelsübereinkommens über Marktzugang und interne Regulierung. Es verhält sich sogar so, dass die Regeln des Handelsübereinkommens einer vollständigen Durchführung von Reformen, deren Notwendigkeit in der Vergangenheit nicht vorhersehbar war, entgegenstehen.

Ausnahmen von den Regeln des Handelsübereinkommens sind nach der sogenannten aufsichtsrechtlichen Ausnahmeregelung zulässig. Diese Bestimmung gestattet zwar aufsichtsrechtliche Regulierungsmaßnahmen, bietet jedoch keinen umfassenden Schutz gegen eine Anfechtung finanzieller Regulierung.

Das Handelsübereinkommen liberalisiert weitgehend eine Vielzahl von mitunter riskanten und spekulativen Finanzdienstleistungen, obwohl laufende legislative Vorschläge deren Beschränkung anstreben und obwohl EU- bzw. weltweite Finanzreformen bei Weitem noch nicht abgeschlossen sind.

³⁰ Mulder, J., Briefing on the state of play of EU-US dialogue, E-Mail vom 2. Dezember 2012.