

Keine Stabilisierung durch Liberalisierung

Was das Finanzdienstleistungsabkommen (GATS) dem Süden abverlangt

Die Finanzsektoren der Entwicklungsländer sind in den derzeitigen GATS-Verhandlungen ("Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen") zum Gegenstand aggressiver Marktöffnungsforderungen des Nordens geworden. Zwar wird über das Thema weitgehend auf Expertenebene verhandelt. In seiner Bedeutung ist es jedoch kaum zu überschätzen. Schließlich ist ein funktionierender Finanzsektor auch in den Entwicklungsländern Grundlage jeder volkswirtschaftlichen Aktivität. Dementsprechend massiv fällt das Lobbying der Finanzdienstleistungsindustrie aus. Ein Überblick von **Isabel Lipke**.

Von den 109 Öffnungsforderungen (*requests*), die die Europäische Union (EU) insgesamt an Entwicklungs- und Schwellenländer gestellt hat, fallen allein 84 in den Finanzdienstleistungsbereich. Die Forderungen spiegeln mehr oder weniger direkt die Logik und Interessenlage der Finanzdienstleistungsindustrie wieder, der es auf den Märkten der Industrieländer schon länger zu eng geworden ist. Unter den vier Kategorien ("Modi"), in denen über die Liberalisierung von Dienstleistungen verhandelt wird, besteht das größte Interesse am Modus III, gefolgt vom Modus I. Modus III regelt Direktinvestitionen bzw. die Niederlassungen von ausländischen Finanzinstituten, Modus I den grenzüberschreitenden Handel mit Finanzdienstleistungen. Das GATS gilt wegen dieser Fokussierung auf den Modus III auch als Investitionsabkommen.

I Cherrypicking der Auslandsbanken: Weit gefehlt wäre es allerdings zu glauben, die Liberalisierung im Finanzmarktbereich wäre ein Beitrag zu Entwicklung oder gar Armutsreduzierung, auch wenn Weltbankideologen gerne diesen Eindruck erwecken (s. etwa den letzten Weltentwicklungsbericht; W&S SD 5/2003). Das Gegenteil ist der Fall. Da ausländische Banken dazu neigen, sich für ihre Investitionen die besten Rosinen herauszupicken ("cherrypicking"), birgt eine Öffnung des Finanzsektors in den Entwicklungsländern die Gefahr, daß künftig nur noch die ohnehin finanzkräftigeren Schichten Zugang zu Kapitalquellen haben. Günstige

Kleinstdarlehen und Wohnungsbaukredite für sozial Schwache oder Mikrokredite, wie sie derzeit bspw. noch in Malaysia vergeben werden, wären dann wohl nicht mehr zu haben.

Gleiches trifft für den Abbau von Handelshemmnissen zu. Als solche werden etwa Beteiligungsgrenzen oder Eigentumsbeschränkungen im Versicherungssektor und bei Pensionsfonds angesehen. In Entwicklungsländern ist die Zunahme der privaten Rentenfonds - ebenso wie hier in Europa - mit der gleichzeitigen Verringerung staatlichen Engagements verbunden und primär an (nutzenmaximierenden) wirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet. Anhand der "Requests" wird wieder einmal deutlich, wie durch Privatisierung und Liberalisierung den Finanz- und Versicherungsinstituten ermöglicht wird, die Crème der höheren Einkommensklassen abzuschöpfen, während staatliche Sozialpolitik nur noch für die "Bedürftigsten" zuständig ist - der Etat für diesen Bereich wird aber ständig geringer.

Teil VI des GATS schreibt "fortschreitende" Liberalisierung vor - die zugrunde liegenden beiden Hauptprinzipien "Inländerbehandlung" und "Meistbegünstigung" unterstützen diese Dynamik. Denn diese besagen, daß ausländischen Anbietern in jeder Hinsicht die gleichen Rechte gewährt werden sollen wie heimischen Finanzinstituten. Einmal gemachte Zugeständnisse gelten für alle WTO-Mitgliedsstaaten und können fast nicht rückgängig gemacht werden. Kommt es zum forcierten Wettbewerb aufgrund des Liberalisierungsdrucks, werden sich die ausländischen Finanzinstitute behaupten, schon aufgrund von besserer Kapitalausstattung und überlegenem technischen Know-how.

I Neue Krisenpotentiale für die Finanzmärkte: Nicht nur problematisch, sondern völlig unklar ist zudem, wie sich die Liberalisierungsziele bei Finanzdienstleistungen zu den Bemühungen um einer Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte verhalten. Vieles spricht dafür, daß Finanzmarktstabilisierung und Liberalisierung sich widersprechende Zielsetzungen sind. Dieser Ansicht sind nicht nur GATS-Kritiker. Auch bei Weltbank und IWF hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr die Einsicht durchgesetzt, daß eine vorschnelle Liberalisierung bei nicht vorhandenen oder schwachen Aufsichts- und Regulierungsstandards eine Gefahr nicht nur für die

heimischen Finanzsysteme, sondern auch für die globalen Kapitalmärkte bedeuten kann.

So kann nicht davon ausgegangen werden, daß die höheren Sicherheitsstandards der USA und der europäischen Länder im Gefolge der Liberalisierung in Entwicklungs- und Schwellenländer transportiert werden. Nicht nur daß die Regulierungs- und Kontrollstandards hierzulande in der Vergangenheit oftmals nicht ausreichten, wie diverse Banken- und Fondszusammenbrüche bewiesen; mit der Zulassung ausländischer Anbieter kommen auch deren umstrittene Aktivitäten beim Wertpapier- und Derivatehandel ins Land - mithin entstehen zusätzliche Potentiale für Instabilität. Genau auf diese Risikobereiche können jedoch viele EU-Requests bezogen werden:

- * Da wird z.B. verlangt, die krisenbewährten Kapitalverkehrskontrollen abzubauen, etwa die sog. "Chile-Tax", eine Depotpflicht für kurzfristige Kapitalzuflüsse, oder die Begrenzung von Transferzahlungen ins Ausland.

- * Auf Malaysia käme über den Verzicht auf Kapitalverkehrskontrollen hinaus die Aufhebung von Restriktionen beim Zutritt zum heimischen Währungsmarkt für ausländischen Unternehmen zu - praktisch die Freigabe des Handels mit einheimischer Währung und somit ein Einfallstor für Währungsspekulationen, wie sie aus der Asienkrise noch in Erinnerung sind.

- * Von den Philippinen und Thailand wird gefordert, den Offshore-Töchtern Geschäfte in heimischer Währung zu ermöglichen. Eine weitere Forderung der EU an Schwellenländer wie Südafrika und Malaysia besteht darin, die heimischen Rentenfonds auch für ausländische Anbieter zu liberalisieren. Ebenso sollen Südafrika und Argentinien eigene Eigenkapitalstandards abschaffen (die z.B. Tochterunternehmen verbieten, die bessere Kapitalausstattung der Holding oder Muttergesellschaft zu nutzen) und statt dessen die Eigenkapitalvorschriften im Rahmen von Basel II (s. W&E 5/2003) implementieren.

Weitere Forderungen an fast alle Entwicklungs- und Schwellenländer sind der Abbau von Unternehmensbeteiligungsgrenzen jeder Art und in allen Branchen. Der Nachweis der wirtschaftlichen Notwendigkeit bestimmter Investitionen soll nicht mehr verlangt werden dürfen, auch Zutrittsbegrenzungen in bestimmten

Finanzdienstleistungsbereichen wie Versicherungen, Vermögens- und Risikomanagement wären nicht mehr gestattet.

An Länder, die in der Vergangenheit schon hohe Zugeständnisse gemacht haben bzw. deren Märkte weitgehend liberalisiert sind, werden besonders dreiste Forderungen gestellt. Dazu gehört auch die Zulassung des Derivatehandels, der bekanntlich zu mindestens 90% aus spekulativen Geschäften besteht. Im Gegenzug zu ihren Forderungen hat die EU wenig anzubieten. Das mag daran liegen, daß in der EU die Finanzmärkte schon seit Jahren fortwährend liberalisiert werden und inzwischen unter den großen Finanzkonzernen weitgehend aufgeteilt sind.

I Abtritt weiterer Souveränitätsrechte an die WTO: Während es der weiteren Destabilisierung der Finanzmärkte keinen Regel vorschreibt und das diesbezügliche Krisenpotential sogar verschärft, enthält das GATS auch Klauseln, die sensible Bereiche wie die nationalen Befugnisse des Staates und der Zentralbank betreffen. Zwar werden im ersten Teil des GATS diese Hoheitsbereiche ausgeklammert. Doch findet sich im Anhang eines der Regelwerke zu Finanzdienstleistungen eine "Prudential-regulation"-Definition, die als faktische Widerrufung wirtschaftlicher Souveränitätsrechte gelesen werden kann. Diese Klausel billigt den WTO-Mitgliedsstaaten eine "vernünftige" Regulierung in gewissen Grenzen zu. Wer diese Grenzen definiert, bleibt unklar. Sicher ist jedoch, daß es nicht die betroffenen Länder sind. Wenn in einem Mitgliedsland die regulativen Eingriffe des Staates "zu weit" getrieben werden, kann dies künftig auf Antrag anderer Mitgliedsländer vor der Streitschlichtungsstelle der WTO verhandelt und bei einem entsprechenden Urteilsspruch durch Sanktionen geahndet werden.

Hinweis:

* Isabel Lipke/Miriam Vander Stichele, *Finanzdienstleistungen in der WTO: Lizenz zum Kassieren? Eine zivilgesellschaftliche Kritik der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen der GATS-Verhandlungen*, 44 S., WEED-Arbeitspapier, Berlin 2003. Bezug: WEED-Geschäftsstelle, s. Impressum