



Sachstand

Trade in Service Agreement (TiSA) Finanzmarktdienstleistungen

Trade in Service Agreement (TiSA)

Finanzmarktdienstleistungen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 018/16
Abschluss der Arbeit: 02. März 2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellungen	4
2.	Vorbemerkung	5
3.	Regulierungshindernisse durch TiSA?	5
3.1.	Keine Regulierungshindernisse	5
3.2.	Regulierungshindernisse	7
4.	Diskriminierungsverbot und Regulierung	8
5.	Ergebnis	9

1. Fragestellungen

Im Rahmen einer Anfrage sind als Teilbereich zu den Finanzmarktdienstleistungen folgende zwei Fragen zu beantworten:

1. Enthält der derzeitige Entwurf für das Kapitel zu Finanzdienstleistungen in TiSA Bestimmungen, die Regulierungen zur Finanzmarktstabilität erschweren?
(3. Regulierungshindernisse durch TiSA?)
2. Wie ist in diesem Zusammenhang das Diskriminierungsverbot zu verstehen: Ist dadurch eine Regulierungsmaßnahme erschwert, die ausländische Finanzdienstleister de facto stärker belastet?
(4. Diskriminierungsverbot und Regulierung)

2. Vorbemerkung

Bei dem „Trade in Service Agreement“ (TiSA) handelt es sich um ein plurilaterales Abkommen, das zwischen mehreren Mitgliedern der World Trade Organization (WTO) verhandelt wird. „Die EU-Kommission verfolgt dabei ein dreistufiges Verfahren. Zunächst soll TiSA als plurilaterales Abkommen zwischen den verhandelnden Staaten beschlossen werden, danach sollen weitere Staaten beitreten können, bevor das Abkommen dann schließlich, durch Aufnahme in den WTO-Rahmen, multilateralisiert werden soll. Um diese Übernahme zu erleichtern, sollen breite Teile des [General Agreement on Trade in Services] GATS in TiSA übernommen werden. Die Übernahme der im TiSA niedergelegten Vereinbarungen soll über Art. XVIII GATS erfolgen. Im Ergebnis kann und soll TiSA das GATS modernisieren und zu neuen Impulsen in der Doha-Runde führen. Nach erfolgreicher Transformation wäre das TiSA-Abkommen dann überflüssig.“¹ Die Verhandlungen zu TiSA laufen seit März 2013 und sind derzeit noch nicht abgeschlossen. Die aktuelle Arbeitsfassung ist abrufbar im zentralen Informationssystem zu Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag (EuDoX). Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Stand vom Februar 2016² und sollen einen Überblick über die bisherigen Diskussionen über mögliche Regulierungshemmnisse im Bereich der Finanzmarktstabilisierung aufzeigen.

3. Regulierungshindernisse durch TiSA?

Ob sich aus TiSA Regulierungshindernisse ergeben, wird in der Literatur und Politik streitig diskutiert.³ Dabei ist nach der einen Ansicht die Regelung des Artikel X.17 (Prudential Measures)⁴ in TiSA widersprüchlich und nicht eindeutig formuliert, sodass es hierdurch zu Hindernissen bei der Regulierung kommt. Die andere Seite verweist auf § 2 des Annex on Financial Services⁵ im GATS-Abkommen, der eine wortgleiche Regelung enthalte.

3.1. Keine Regulierungshindernisse

Nach der Ansicht der Bundesregierung ergeben sich aus TiSA keine Regulierungshindernisse. Die Bundesregierung hat im Rahmen einer Antwort⁶ auf eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom März 2015 festgestellt, dass bereits „das GATS-Abkommen, an dem sich

1 Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 207 Rn. 228, beck-online.

2 Dies betrifft insbesondere die zitierten Normen, die sich nachträglich noch ändern können.

3 Insbesondere auch im Hinblick auf die GATS-Regelung in § 2 of the Annex, an den sich die Regelung anlehnt. Vgl. hierzu: Yokoi-Arai, GATS' Prudential Carve Out in Financial Services, in: International and Comparative Law Quarterly, Volume 57, Issue 03 / July 2008, Seiten 613-648, hier: S. 623.

4 Nunmehr Art. X.16.

5 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Anlage 1 zum Wortprotokoll der Anhörung des Bayerischen Landtags: LT-Drs. 17/5902 vom 13.10.2015, S. 4.

6 BT-Drs. 18/4524; abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/045/1804524.pdf>

TiSA grundsätzlich orientiert, den umfangreichen Reformen der letzten Jahre im Bereich der Finanzmarktregulierung nicht im Wege [stand]. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen (einschließlich nichtdiskriminierender Verbote) sind sowohl unter GATS als auch unter den geplanten Regelungen in TiSA vertragskonform und somit auch weiterhin zulässig.“⁷

Auch hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Rahmen eines Fragenkatalogs im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen des Bayerischen Landtages vom Oktober 2015 ausgeführt, dass „Standstill- und Ratchetklauseln – also Bestimmungen, die es verbieten, neue handelsbeschränkende Maßnahmen zu erlassen bzw. bereits zuvor abgeschaffte wieder einzuführen – [...] nach Auffassung der Bundesregierung nicht vorgesehen werden [sollen], wenn dadurch künftige Rekommunalisierungen erschwert oder verhindert würden. Im Rahmen der TiSA-Verhandlungen wird die Anwendung von Standstill- und Ratchetklauseln nur im Bereich der Daseinsvorsorge Regelungen verankern, für die diese Klauseln nicht gelten. Für Verpflichtungen zum Marktzugang sollen sie überhaupt nicht zur Anwendung kommen. [...] Es ist nicht geplant, dass das TiSA-Abkommen notwendige Regulierungsspielräume einschränkt. Dazu sind bestimmte Vorbehalte und Sonderregelungen nötig“.⁸

Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments stellt im Hinblick auf die von der Gegenseite angeführte Aussage, dass die beiden Sätze der Regelungen im TiSA- und GATS-Abkommen doppeldeutig seien, aus:

„Die zweite Frage betrifft die Bedeutung des zweiten Satzes der aufsichtsrechtlichen Ausnahmeregelung des GATS, in dem es heißt: „In Fällen, in denen solche Maßnahmen mit den Bestimmungen des Übereinkommens nicht im Einklang stehen, dürfen sie nicht als Mittel zur Umgehung der Verpflichtungen oder Pflichten des Mitglieds aufgrund des Übereinkommens benutzt werden“. Auf den ersten Blick mag dieser zweite Satz doppeldeutig erscheinen. Da es keine Rechtsprechung zu der Frage gibt, auf die Bezug genommen werden kann, wurde dieser Satz dahingehend weit ausgelegt, dass lediglich die Legitimität der verwendeten Maßnahmen gegeben sein muss. Mit dem zweiten Satz soll verhindert werden, dass die Ausnahme der Aufsichtsmaßnahmen als ein Mittel verwendet wird, um die Verpflichtungen des Vertrags zu umgehen. Er sieht daher vor, dass lediglich Maßnahmen, die aus aufsichtsrechtlichen Gründen tatsächlich erforderlich sind, den Verpflichtungen zuwiderlaufen können. Dies erfordert eine Notwendigkeitsprüfung und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, falls die Maßnahmen im Widerspruch zu den Verpflichtungen stehen.“⁹

Auch stellt das BMWi weiterhin fest, dass „durch eine Verständigung auf gleiche Bedingungen für inländische und ausländische Anbieter von Finanzdienstleistungen in den jeweiligen Märkten [...] der Marktzugang verbessert werden [kann], ohne die Vorschriften der Finanzaufsicht in

7 BT-Drs. 18/4524, S. 5; abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/045/1804524.pdf>

8 BMWi, Anlage 1 zum Wortprotokoll der Anhörung des Bayerischen Landtags: LT-Drs. 17/5902 vom 13.10.2015, S. 3.

9 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/559494/EPRS_IDA\(2015\)559494_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/559494/EPRS_IDA(2015)559494_DE.pdf), S. 14.

Frage zu stellen. Eine Angleichung der Finanzaufsichtsregeln in den Partnerstaaten ist dafür nicht erforderlich.“¹⁰

3.2. Regulierungshindernisse

Die Gegenseite stellt darauf ab, dass die Regelung zu wortkarg sei und es daher in der Praxis zu einem Auseinanderfallen von Wort und Wirklichkeit kommen werde, da die Regelung einen Graubereich schaffe.¹¹ Auch wird festgestellt, dass „ein Abkommen, das den gesamten Dienstleistungssektor gründlich liberalisieren soll und nur in Ausnahmefällen davon absieht, [...] unabhängig von den genauen Formulierungen in einem TiSA-Abkommen möglicherweise erforderliche starke Regulierungen sicherlich nicht [erleichtern dürfte].“¹² Die Finanzmärkte dürften sich aufgrund des Abkommen noch schwerer „zähmen“¹³ lassen.¹⁴

Insofern anerkennt die Gegenseite, dass es sich bei der Regelung aus Artikel X.17 um eine Standardregelung im Finanzdienstleistungsabkommen handele.¹⁵ Die Regelung stellt aber nur einen geringen Schutz für die Regierungen dar, weiterhin Regulierungen vorzunehmen. Vor allem in praktischer Hinsicht führt diese Regelung zu Problemen hinsichtlich der Beweislast. Auch die Tatsache, dass die Regelung aus zwei sich widersprechenden Sätzen bestünde, sei problematisch. Soweit eine Regierung eine regulierungsrechtliche Maßnahme vornehme, die mit dem Abkommen unvereinbar sei, kann sie hierdurch nicht ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen vermeiden.¹⁶ Die Verhandlungen zu TiSA seien eine gute Gelegenheit gewesen, um diese Ausnahme zu überarbeiten. Es wurde bisher durch die Vertragspartner verpasst, einen sinnvollen Schutz für die Regierungen im Rahmen von regulierungsrechtlichen Maßnahmen vorzunehmen.

Auch einige Abgeordnete innerhalb des Europaparlaments haben diese Kritik aufgegriffen und versuchen auf eine eindeutigere Regelung hinzuwirken. Dabei soll nach ihrer Ansicht die Regelung vor allem sicherstellen, dass die öffentlichen Interessen für eine Regulierung möglich

10 BMWi, Anlage 1 zum Wortprotokoll der Anhörung des Bayerischen Landtags: LT-Drs. 17/5902 vom 13.10.2015, S. 4.

11 https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publikationen/TISA_September_2015.pdf, S. 13.

12 Maier (Forum Umwelt & Entwicklung), Anlage 3 zum Wortprotokoll der Anhörung des Bayerischen Landtags: LT-Drs. 17/5902 vom 13.10.2015, S. 5.

13 Sven Giegold, abrufbar: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sorge-um-datensicherheit-usa-greifen-nach-kontodaten-europaeischer-buerger-1.2007052>

14 Franz Kotteder, Der grosse Ausverkauf, Wie die Ideologie des freien Handelns unsere Demokratie gefährdet, S. 168 mit Verweis auf Aussage Giegolds in: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sorge-um-datensicherheit-usa-greifen-nach-kontodaten-europaeischer-buerger-1.2007052>

15 Jane Kelsey, Memorandum on Leaked TISA Financial Services Text, S. 12; abrufbar unter: <https://wikileaks.org/tisa-financial/Analysis-of-secret-tisa-financial-annex.pdf>

16 Jane Kelsey, Memorandum on Leaked TISA Financial Services Text, S. 12; abrufbar unter: <https://wikileaks.org/tisa-financial/Analysis-of-secret-tisa-financial-annex.pdf>

seien.¹⁷ Diese Befürchtung wird wiederum durch die Kommission nicht geteilt, da TiSA eine an die GATS-Regelung angelehnte Vorschrift enthalte, wodurch bisher keine Hindernisse entstanden seien.¹⁸ Das Europäische Parlament hat in einer Entschließung vom 03. Februar 2016 der Kommission empfohlen, die Anwendung von Standstill- und Sperrklauseln für sämtliche Verpflichtungen im Bereich des Marktzugangs und der Inländerbehandlung und in sensiblen Bereichen, insbesondere auch der Finanzdienstleistungen, abzulehnen.¹⁹ Zugleich fordert es die Kommission auf, in das Kapitel über Finanzdienstleistungen eine aufsichtsrechtliche Ausnahmeregelung aufzunehmen, die auf der Fassung der im Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada enthaltenen Regelung aufbaue.

Letztlich weisen die Kritiker der regulierungsrechtlichen Regelung in TiSA auf Art. 104 des Partnerschaftsabkommens der EU mit den CARIFORUM-Staaten hin, der eine umfassendere Formulierung vorsehe, die prinzipiell den Erlass von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zulasse.²⁰ Hieran solle sich auch eine Formulierung in TiSA orientieren können. Die Bundesregierung hingegen verweist darauf, „dass die noch in Verhandlungen befindliche Formulierung im Entwurf des Artikel X.17 des TiSA-Abkommens mit derjenigen in Artikel 104 des Cariforum-Abkommens weitestgehend identisch ist und beide Formulierungen die gleiche Bedeutung haben.“²¹ Eine weitergehende Formulierung sei daher nicht erforderlich sei.

4. Diskriminierungsverbot und Regulierung

Das TiSA-Abkommen verbietet grundsätzlich in den vereinbarten Bereichen diskriminierende Maßnahmen.²² Soweit der Marktzugang gewährt wird und die ausländischen Unternehmen auch in den Bereichen des Abkommens in anderen Ländern tätig werden können, kann die Regierung regelmäßig nur nichtdiskriminierende Regelungen erlassen. Insofern besteht nur die Möglichkeit

17 Parliamentary questions vom 9.9.15 (E-012673-15).

18 Answer given by Ms Malmström on behalf of the Commission to Parliamentary questions vom 21.12.15 (E-012673-15).

19 P8_TA-PROV(2016)0041, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0041+0+DOC+XML+V0//DE>

20 BT-Drs. 18/4524, S. 5; abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/045/1804524.pdf>

21 BT-Drs. 18/4524, S. 5; abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/045/1804524.pdf>

22 So auch schon im GATS-Abkommen. Siehe hierzu: Kampf, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 40. Auflage 2009, E 26. Finanzdienstleistungen, Rn. 80. Siehe auch: Stellungnahme des Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) zum TiSA-Abkommen vom 16.09.2015, S. 3; abrufbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++5cd62076-6cec-11e5-bbf-52540023ef1a>

für die Mitgliedstaaten über eine sogenannte Negativliste (und damit anders als im GATS-Abkommen) Ausnahmen zur Inländerbehandlung zu gewähren.²³ Dabei müssen all diejenigen Bereiche aufgeführt werden, in denen es zu einer Bevorzugung inländischer Anbieter und damit zu einer Diskriminierung ausländischer Anbieter kommen soll.²⁴

Für die EU-Kommission hat die Kommissarin Malmström darauf hingewiesen, dass die Standstill-Klauseln die Inländerbehandlung nicht auf ein Finanzregulierungslevel fest schreibt. Auch nach dem TiSA-Abkommen behalten die Vertragsparteien ihr souveränes Recht die Nichtdiskriminierungsgesetzgebung zu ändern. Auch weist sie darauf hin, dass die Kommission gerade im Hinblick auf die Finanzkrise in voller Übereinstimmung mit den vertraglichen Verpflichtungen die notwendigen Änderungen vornehmen können.²⁵

5. Ergebnis

Die Diskussion um Artikel X.17 orientiert sich an der bestehenden Diskussion aus dem GATS-Abkommen. Die bisher übereinstimmenden Regelungen führen nach den Vertragspartnern nicht zu einer Änderung der bestehenden Regulierungsbefugnisse. Die Gegenseite verweist auf die Unstimmigkeiten, die auch bereits unter der GATS-Regelung bestand und dessen Beseitigung im Rahmen der TiSA-Verhandlungen bisher verpasst wurde. Insbesondere ist nach ihnen die Formulierung widersprüchlich und müsste ähnlich anderen Vertragstexten genauer gefasst werden.

23 Stellungnahme des DGB zum TiSA-Abkommen vom 16.09.2015, S. 3; abrufbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++5cd62076-6cec-11e5-bbf-52540023ef1a>

24 Stellungnahme des DGB zum TiSA-Abkommen vom 16.09.2015, S. 3; abrufbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++5cd62076-6cec-11e5-bbf-52540023ef1a>

25 Answer given by Ms Malmström on behalf of the Commission to Parliamentary questions vom 21.12.15 (E-012673-15).