

# FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

## JOHN F. KENNEDY-INSTITUT FÜR NORDAMERIKASTUDIEN

ABTEILUNG FÜR WIRTSCHAFT

Working Paper No. 87/1996

ISSN 0948-9436

*Welf Werner*

**Liberalisierung von  
Finanzdienstleistungen  
in Nordamerika und Westeuropa**

**Bilateralismus versus  
Multilateralismus**

P  
2254  
W 494



**JOHN F. KENNEDY-INSTITUT  
FÜR NORDAMERIKASTUDIEN**

**ABTEILUNG FÜR WIRTSCHAFT**

**Working Paper No. 87/1996**

**ISSN 0948-9436**

***Welf Werner***

**Liberalisierung von  
Finanzdienstleistungen  
in Nordamerika und Westeuropa**

**Bilateralismus versus  
Multilateralismus**

**Copyright © 1996 by Welf Werner**

**Center for European Studies  
Harvard University  
Cambridge, Mass., U.S.A.**

**ISSN 0948-9436**

Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in  
Nordamerika und Westeuropa

Bilateralismus versus Multilateralismus

Welf Werner

Berlin, März 1996

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Fragen der Handelsliberalisierung sind ein vertrautes Thema, sofern es um den Abbau der Marktzugangsbarrieren im internationalen Warenhandel geht. Im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) hat seit dem Zweiten Weltkrieg weltweit eine umfassende Liberalisierung dieses Bereichs der internationalen Arbeitsteilung stattgefunden. Protektionistische Tendenzen auf nationaler Ebene konnten weitgehend zurückgedrängt werden. In der jüngsten Runde der GATT-Verhandlungen gelang es nach siebenjähriger Verhandlungsdauer, nun auch Dienstleistungen in den multilateralen Liberalisierungsprozeß einzubeziehen. Mit Abschluß der Uruguay-Runde im Dezember 1993 wurde durch das General Agreement on Trade in Services (GATS) eine wichtige GATT-rechtliche Lücke geschlossen.

Als ein außerordentlich schwieriger Gegenstand der multilateralen Dienstleistungs-gespräche haben sich die Verhandlungen über den Finanzdienstleistungsbereich erwiesen. Durch die sehr komplexe Regelungsstruktur der Finanzdienstleistungssektoren auf den Binnenmärkten sowie durch stark divergierende Länderpositionen sind die Verhandlungen hier auf erhebliche Widerstände gestoßen. Die Finanzdienstleistungen gehörten bei Abschluß der Uruguay-Runde zu einem von drei Bereichen, in denen die Gespräche zunächst vertagt werden mußten, weil sich die Verhandlungsparteien auf keine gemeinsame Lösung einigen konnten.<sup>2</sup> Ein erster Abschluß für den Finanzdienstleistungsbereich wurde im Juli 1995 unter dem Dach der neu gegründeten Welthandelsorganisation (WTO) geschlossen. Bei einer Beteiligung von über 90 WTO-Ländern deckt er ungefähr 90% des internationalen Finanzdienstleistungshandels ab.<sup>3</sup> Allerdings gilt dieser Abschluß nur übergangsweise für die Dauer von 17 Monaten. Bis spätestens zum Dezember 1998 soll die Interimslösung vom Juli 1995 neu verhandelt werden.

Die wichtigsten Initiatoren der multilateralen Gespräche waren die USA und die Europäische Union. Beide haben, wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlichen Positionen, die Verhandlungen für den internationalen Dienstleistungs- und Fi-

---

<sup>1</sup> Der Verfasser dankt für die freundliche Unterstützung, die er am Center for European Studies der Harvard Universität im akademischen Jahr 1994/95 für diese Arbeit erhalten hat.

<sup>2</sup> Bei den beiden anderen Dienstleistungssegmenten, die im Dezember 1993 nicht zum Abschluß gebracht wurden, handelt es sich um den Luft- und Seetransport sowie um die Telekommunikation.

<sup>3</sup> Kampf (1995), S. 158.

nanzdienstleistungshandel nachdrücklich unterstützt. Ihre Bemühungen blieben jedoch nicht auf das globale Dienstleistungsabkommen beschränkt. Noch bevor zu Beginn der 90er Jahre über die Liberalisierung des internationalen Finanzdienstleistungshandels erstmals multilateral beraten wurde, hatten die atlantischen Handelspartner bereits auch wichtige unilaterale und bilaterale Initiativen auf diesem neuen handelspolitischen Feld ergriffen. Diese Bemühungen erfolgten jedoch nicht ohne Einschränkungen. Auf beiden Seiten war die Entwicklung und Einführung der Konzepte für die Finanzdienstleistungen auf das engste mit den großen handelspolitischen Strömungen der Zeit verbunden. Die Europäische Gemeinschaft trug 1988 durch erste Vorschläge für die Gestaltung des Außenschutzes für den Europäischen Binnenmarkt der Finanzdienstleistungen maßgeblich zu den bekannten Befürchtungen bei, daß sie sich auf dem Weg zu einer "Festung Europa" befinde. In Nordamerika bot der Finanzdienstleistungssektor nach anfänglichen Anstrengungen ein deutliches Beispiel für die allmähliche Abkehr der USA von ihrem traditionellen Engagement für eine liberale Welthandelsordnung.

Die multilateralen Gespräche wurden in den USA und der EU vor dem Hintergrund handelspolitischer Konzepte diskutiert, die in beiden Regionen erst wenige Jahre zuvor etabliert worden waren. Sofern es nicht gelingen sollte, den Finanzdienstleistungsbereich nach Ablauf der Probephase endgültig in das Vertragswerk der WTO zu überführen, werden diese Konzepte wieder an Einfluß gewinnen. Aber auch wenn es zu einem erfolgreichen Abschluß des Finanzdienstleistungsvertrags kommen sollte, werden die Positionen der Länder aufgrund der hohen Flexibilität des GATS-Rahmenvertrags von Bedeutung bleiben.

Die im Juli 1995 vereinbarte Interimslösung wird in diesem Aufsatz zum Anlaß genommen, eine Zwischenbilanz der unilateralen, bilateralen und multilateralen Bemühungen zu ziehen und sie gegenüberzustellen. Am Beispiel der neuen Initiativen soll dargestellt werden, welche Liberalisierungskonzepte für den Finanzdienstleistungsbereich im einzelnen entstanden sind, wie sie in den Staaten durchgesetzt und implementiert wurden und welche konkreten Erfolge für die internationalen Finanzmärkte dabei entstanden sind. Darüber hinaus soll die Frage beantwortet werden, welche Anforderungen an die weiteren Verhandlungen im Interesse einer zügigen Fortführung des globalen Liberalisierungsprozesses zu stellen sind.

## **2 Instrumente der Handelsliberalisierung**

Aufgrund der langen Geschichte der Liberalisierung des Warenhandels fanden die Initiativen bei der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels bereits einen vergleichsweise ausgeprägten institutionellen Rahmen vor. Die Konzepte, die in diesem Bereich in den letzten Jahren Anwendung gefunden haben, tragen deutliche Züge der Prozesse und Instrumente, die sich seit längerem entwickelt haben.

Bei der Liberalisierung des Marktzugangs für Finanzdienstleistungen sind prinzipiell zwei Bereiche zu regeln, der internationale Handel (Trade Business) sowie die Tätigkeit der Auslandsniederlassungen (Establishment Business). Der Begriff der Handelsliberalisierung ist für den Finanzdienstleistungsbereich insofern mißverständlich, als in den internationalen Verhandlungen für diesen Bereich die Auslandsniederlassungen deutlich im Vordergrund stehen. Wie in anderen Branchen des Dienstleistungssektors hat diese Form der internationalen Arbeitsteilung auch im Finanzdienstleistungssektor sehr große wirtschaftliche Bedeutung. Hinzu kommt, daß der internationale Finanzdienstleistungshandel in der zweiten Hälfte der

80er Jahre bereits auch von der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs profitieren konnte.<sup>4</sup>

Das handelspolitische Konzept, das für das Establishment Business weit über den Finanzdienstleistungssektor hinaus Verbreitung gefunden hat, ist die Inländerbehandlung (National Treatment). Die OECD verfolgt durch dieses Konzept bereits seit 1976 das Ziel, die Diskriminierung ausländischer Unternehmen abzubauen und ihnen im Gaststaat die gleichen Ausgangsbedingungen zu gewähren wie den heimischen Unternehmen.<sup>5</sup> Außerhalb des Finanzdienstleistungssektors wurde die Inländerbehandlung in der Vergangenheit vor allem in der Form der de-jure-Inländerbehandlung verfolgt. Damit sollte erreicht werden, daß eine Gleichstellung der Ausländer vor dem Gesetz erfolgt. Im Finanzdienstleistungssektor hat sich demgegenüber mit der de-facto-Inländerbehandlung eine Variante durchgesetzt, die an die Gleichstellung ausländischer Unternehmen höhere Maßstäbe anlegt.<sup>6</sup> Durch dieses Konzept sollen ausländische Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen am Markt erhalten. Das ist vor allem dann nicht gegeben, wenn Geschäftsbereiche besonders stark reglementiert werden, in denen ausländische Banken einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit besitzen.

Obwohl die Hauptzielrichtung der Inländerbehandlung darin besteht, die Diskriminierung ausländischer Unternehmen zu beseitigen, erfüllt sie zugleich auch eine Voraussetzung, durch die die Handelsgespräche deutlich entlastet wurden. Durch die Beschränkung auf den Aspekt der Gleichstellung von In- und Ausländern gegenüber den ordnungspolitischen Regelungen des Gaststaates müssen die Regelungen selbst nicht angetastet werden. Die Inländerbehandlung impliziert die Bildung eines Level Playing Field mit gleichen Wettbewerbsbedingungen für In- und Ausländer in jedem einzelnen Staat, nicht aber die Angleichung der Level Playing Fields in den Staaten untereinander.

Bemühungen zur Harmonisierung der nationalen Regulierungen blieben bislang weitgehend auf Initiativen außerhalb der Handelspolitik beschränkt.<sup>7</sup> Sie wurden maßgeblich vom Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices (Cooke-Committee) bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich betrieben.<sup>8</sup> Die Ergebnisse, die dabei erzielt wurden, beziehen sich auf einige Schlüsselbereiche nationaler Regelungen wie etwa die Eigenkapitalvorschriften.<sup>9</sup> Gegenüber internationalen Handelsverträgen haben die getroffenen Übereinkünfte für die Staaten keinen verbindlichen Charakter.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> OECD (1990), S. 40ff.

<sup>5</sup> OECD (1993), S. 9.

<sup>6</sup> Key (1990), S. 4ff; U.S. Department of the Treasury (1990), S. 5.

<sup>7</sup> Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet der Europäische Binnenmarkt, in dem für Finanzdienstleistungsunternehmen bereits weitgehend vereinheitlichte aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen bestehen.

<sup>8</sup> Für die Vorschriften des Wertpapiergeschäftes ist die International Organization for Securities Commissioners (IOSCO) zuständig.

<sup>9</sup> Wiebke (1992).

<sup>10</sup> Herring/Litan (1995), S. 86ff.

Ein strategisches Problem der Inländerbehandlung besteht darin, daß sie als solche keine Elemente umfaßt, durch die die Staaten Anreize für ihre Liberalisierungsbemühungen untereinander setzen können. Wird die Inländerbehandlung von einem Staat ohne weitere Bedingungen als unbedingte Inländerbehandlung (Unconditional National Treatment) eingeführt, so gewährt dieser Staat durch seine Maßnahme liberale Marktzugangsmöglichkeiten zum heimischen Markt. Der Zugang der heimischen Unternehmen zu den Auslandsmärkten ist durch diesen Schritt noch nicht erreicht.

Als strategisches Element fand bei Beginn der Uruguay-Runde im Finanzdienstleistungsbereich das gleiche Instrument Anwendung, das vor der Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1947 auch den internationalen Warenhandel dominierte. Das Prinzip der Reziprozität bedeutet, daß die Gewährung einer Liberalisierungsmaßnahme nur bei einer entsprechenden Gegenleistung des betreffenden Landes gilt. Für den Finanzdienstleistungssektor wurde dieses Prinzip sehr häufig zusammen mit dem Konzept der Inländerbehandlung angewendet. Die Gewährung der Inländerbehandlung nur unter der Voraussetzung, daß auch die heimischen Unternehmen im entsprechenden Auslandsmarkt Inländerbehandlung erfahren, wird als reziproke Inländerbehandlung (Reciprocal National Treatment) bezeichnet.

Die Alternative zur Reziprozität ist die unbedingte Meistbegünstigung (Unconditional MFN), die sich in der Vergangenheit zum bewährten Motor der multilateralen Warenarbitverhandlungen entwickelt hat. Durch dieses Instrument wird sichergestellt, daß Initiativen, die zwischen zwei Handelspartnern stattfinden, automatisch auch für alle anderen Unterzeichnerländer gelten. Damit weist die unbedingte Meistbegünstigung gegenüber dem Instrument der Reziprozität deutliche Vorteile auf. Wengleich die Reziprozität den Verhandlungen über Marktzugang Hebelwirkung verleiht, ist durch deren Einsatz der Prozeß der Handelsliberalisierung keinesfalls sichergestellt. Erfahrungen aus dem Warenhandel weisen vielmehr darauf hin, daß im internationalen Netz bilateraler Reziprozitätsbeziehungen ohne weiteres auch protektionistische Strömungen die Oberhand gewinnen können.<sup>11</sup> Möglichkeiten zur Vergeltung und zur Diskriminierung, die durch das Mittel der Reziprozität erschlossen werden, können ebensogut zur Liberalisierung wie zur Abschirmung nationaler Märkte eingesetzt werden.

Aussichten auf eine weltweite Liberalisierungsentwicklung, die neben Nordamerika und Westeuropa auch die südostasiatischen Länder sowie die Schwellenländer einbezieht, hängen maßgeblich davon ab, ob die unbedingte Meistbegünstigung im Rahmen des GATS zukünftig auch in breitem Umfang auf den internationalen Finanzdienstleistungshandel angewendet werden kann.

### **3 Die USA: Vom International Banking Act 1978 zu den Fair Trade in Financial Services Acts der 90er Jahre**

Die USA engagierten sich für die Liberalisierung des Marktzugangs für Finanzdienstleistungen vergleichsweise frühzeitig. Bereits 1978 führten sie in einem unilateralen Schritt die Inländerbehandlung ein. Durch den International Banking Act wurde ausländischen Banken die Inländerbehandlung in der Form der unbedingten Inländerbehandlung gewährt. Die USA

<sup>11</sup> Bhagwati/Irwin (1987).

verpflichteten sich durch diesen Schritt, Auslandsbanken auf dem US-Markt die gleichen Wettbewerbsbedingungen einzuräumen wie den heimischen Unternehmen, unabhängig davon, welche Behandlung amerikanische Banken auf den betreffenden Auslandsmärkten erfahren.

Durch die unbedingte Inländerbehandlung setzten die USA am Ende der 70er Jahre deutliche Akzente in einem handelspolitischen Feld, das bis dahin noch weitgehend durch Reziprozitätsvereinbarungen bestimmt wurde. Mit dem einseitigen Angebot folgten sie zu dieser Zeit ihrem traditionellen Engagement. Wie zuvor in anderen Bereichen verknüpfte sich mit dem unilateralen Freihandelsangebot die Hoffnung, einen allgemeinen Liberalisierungsprozeß auszulösen, an dessen Ende die USA von den Ergebnissen dieses Prozesses selbst profitieren könnten.

Bei der Einführung des International Banking Act stand der Verzicht auf die Reziprozität allerdings noch im Hintergrund.<sup>12</sup> Im Kern ging es 1978 um die Gleichstellung inländischer und ausländischer Banken durch das Konzept der Inländerbehandlung. Dabei ist die handelspolitische Beurteilung dieses Aspektes des Handelsgesetzes etwas schwieriger. Aufgrund von Abstimmungsfehlern im dualen Aufsichtsrecht der USA, in dem Bund und Einzelstaaten konkurrierende Kompetenzen ausüben, befanden sich die USA vor Einführung des International Banking Act in einer ganz außergewöhnlichen Situation. Hervorgerufen durch die Abstimmungsprobleme im dualen Bankensystem wurden die Auslandsbanken im amerikanischen Bankenrecht deutlich besser behandelt als die heimischen Konkurrenten.<sup>13</sup>

Der wichtigste inneramerikanische Beweggrund zur Einführung des International Banking Act lag in der Forderung der amerikanischen Bankenwirtschaft, die Diskriminierung der heimischen Banken auf dem amerikanischen Binnenmarkt zu beseitigen. Die Einführung der Inländerbehandlung führte in den USA also nicht, wie allgemein angenommen werden könnte, zu einer Verbesserung der Position der ausländischen Banken, sondern zu einer Verschlechterung. Dennoch erscheint es nicht angemessen, den International Banking Act als eine protektionistische Maßnahme zu kennzeichnen. Im Gegenteil: Gegenüber den handelspolitischen Konzepten, die am Ende der 70er Jahre außerhalb der USA für den Finanzdienstleistungssektor verfolgt wurden, stellte das amerikanische Bekenntnis zur Inländerbehandlung einen deutlichen Fortschritt dar. Die meisten Handelspartner der USA, darunter auch zahlreiche westeuropäische Industriestaaten, waren von der Gleichstellung ausländischer Finanzunternehmen am Ende der 70er Jahre ähnlich weit entfernt wie von dem Verzicht auf das Mittel der Reziprozität.<sup>14</sup>

### 3.1 Implementierung der Inländerbehandlung

Wenngleich die Inländerbehandlung in ihrer Definition ein griffiges Konzept darstellt, erwies sich die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes in den USA als Aufgabe erheblichen Umfangs, die den Kongreß weit über den International Banking Act hinaus beschäftigte. Aufgrund der zahlreichen unterschiedlich regulierten Unternehmensgruppen und Geschäftsparten mußte im Finanzdienstleistungssektor in ungewöhnlich zahlreichen Fällen entschie-

<sup>12</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System (1980); Buttrill-White (1982).

<sup>13</sup> Carr/More (1988), S. 228ff.

<sup>14</sup> OECD (1984), S. 13ff; OECD (1993), S. 18ff.

den werden, was vergleichbare Ausgangsbedingungen für Inländer und Ausländer im einzelnen bedeuten. Durch die de-facto-Inländerbehandlung, die sich bei der Implementierung des International Banking Act im Verlauf der 80er Jahre durchsetzte,<sup>15</sup> wurden an die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes zudem besonders hohe Anforderungen gestellt. Die Einführung der Inländerbehandlung wurde aber auch durch spezifisch amerikanische Umstände erschwert. Dazu gehören die besondere Anfälligkeit der Entscheidungsprozesse im amerikanischen Kongreß gegenüber Partikularinteressen, die hohe Komplexität des amerikanischen Aufsichtsrechtes sowie der Umstand, daß sich dieses Recht selbst in den 80er Jahren in einem erheblichen Wandel befand.

Konkret lautete die Aufgabe bei der Implementierung der Inländerbehandlung nicht nur, die Wettbewerbsbedingungen der Auslandsniederlassungen gegenüber ihrer vorherigen Stellung zu korrigieren. Die Einführung des Gleichheitsgrundsatzes bedeutete in den USA zugleich auch die Anpassung der ausländischen Anbieter an ein aufsichtsrechtliches System, das gegenüber zahlreichen anderen Systemen einige bemerkenswerte Auffälligkeiten aufweist. Anders als das Bild, das mitunter von einer freiheitlichen amerikanischen Ordnungspolitik besteht, zeichnet sich das amerikanische Bankaufsichtsrecht durch einige besonders restriktive Strukturmerkmale aus.

Für die handelspolitische Diskussion sind vor allem zwei Merkmale des amerikanischen Regulierungssystems von Bedeutung: das Trennbankensystem und die Filialgesetzgebung. Während das Trennbankensystem, das eine institutionelle Trennung von Einlagen- und Kreditgeschäft einerseits und dem Wertpapiergeschäft andererseits vorschreibt, auch in anderen Staaten, z.B. Großbritannien, angewendet wird, ist die amerikanische Filialgesetzgebung einzigartig in der Welt. Im deutlichen Gegensatz zum Freihandelsprimat der USA für die globalen Märkte verweist die Filialgesetzgebung in ihrer traditionellen Form die Tätigkeit der Commercial Banks in die Grenzen eines von 50 amerikanischen Einzelstaaten, innerhalb derer sie in zahlreichen Fällen weiteren geographischen Restriktionen unterworfen werden.<sup>16</sup>

Bei der Einführung der Inländerbehandlung gab es schließlich auch noch eine grundsätzliche Frage zu klären. Im International Banking Act wurde die Inländerbehandlung unter dem Vorsatz eingeführt, das amerikanische Regelwerk mit seinen besonderen Merkmalen unangetastet zu lassen und die Gleichstellung der Auslandsniederlassungen durch deren Anpassung an das restriktive amerikanische System zu bewerkstelligen. Anstatt die Ausländer den restriktiven Maßstäben des Inlands zu unterwerfen, stand den USA im Prinzip auch die Möglichkeit offen, die Inländerbehandlung durch eine Reformierung des restriktiven inländischen Aufsichtssystems herzustellen. Der Abbau der restriktiven Strukturmerkmale kam in den 80er und 90er Jahren allerdings nur sehr mühsam voran. Die Diskussion über die Reformierung des Trennbankensystems ist bis in die heutigen Tage ohne greifbare Ergebnisse geblieben. Der entscheidende Schritt bei der Entschärfung der Filialgesetzgebung wurde nicht durch die amerikanische Bundesregierung, sondern durch die Einzelstaaten initiiert. Außenwirtschaftliche Erwägungen hatten auf die Entscheidungen der unteren Regierungsebene dabei keinen Einfluß.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> U.S. Department of the Treasury (1986), S. 17 und (1990), S. 5.

<sup>16</sup> Werner (1994a).

<sup>17</sup> Ibid, S. 232.

In der Praxis erlangte bei der Einführung der Inländerbehandlung schließlich noch eine dritte Variante Bedeutung. Unternehmen, die 1978 in den USA bereits domiziliert waren, wurden entsprechend internationaler Gepflogenheiten durch eine Besitzstandswahrung von der Verschärfung der aufsichtsrechtlichen Regelungen freigestellt (Grandfathering). Ebenso wurden auch einige Geschäftssparten ausgenommen, bei denen die Besserstellung von den Auslandsbanken nicht wahrgenommen worden war.<sup>18</sup> In beiden Fällen haben die USA die Bedingungen der Inländerbehandlung dadurch übererfüllt, daß sie die Besserstellung ausländischer Unternehmen auch nach 1978 aufrechterhielten.

### 3.2 Die Frage der Reziprozität

Neben den Problemen und Fragen, die die Implementierung der Inländerbehandlung in den USA seit 1978 aufwarf, drehte sich der zweite große Fragenkomplex seit Einführung des International Banking Act um den Einsatz des strategischen Mittels der Reziprozität.

Im International Banking Act hatten die USA zunächst auf ein Reziprozitätserfordernis verzichtet. Dabei spielten zum damaligen Zeitpunkt verschiedene Gesichtspunkte eine Rolle. Die Einführung der Inländerbehandlung hatte im Kern zu einer Schlechterstellung von Auslandsniederlassungen geführt. Es wäre handelspolitisch sicherlich ungeschickt gewesen, diesen Schritt mit der gleichzeitigen Einführung einer Reziprozitätsklausel zu verbinden. Wichtiger noch, das traditionelle Engagement der USA für den multilateralen Liberalisierungsprozeß war am Ende der 70er Jahre noch weitgehend ungebrochen. Über die hohe internationale Wettbewerbsstärke der US-Finanzdienstleistungswirtschaft bestanden zu dieser Zeit wenig Zweifel, so daß die Einführung des einseitigen Liberalisierungsangebotes innenpolitisch ohne weiteres auch durchsetzbar war. Der Verzicht auf das Mittel der Reziprozität wurde 1978 selbst durch die Interessenvertreter des amerikanischen Finanzdienstleistungssektors befürwortet.

Die Marktzugangsbarrieren ihrer Handelspartner hatten die USA allerdings auch bei der Einführung der unbedingten Inländerbehandlung nicht aus den Augen verloren. Die Hoffnungen, durch die einseitige Einführung des liberalen Konzeptes der Inländerbehandlung langfristig zur globalen Handelsliberalisierung im Finanzdienstleistungssektor beizutragen, knüpften die USA an eine Reihe von Maßnahmen, aufgrund derer die amerikanische Haltung im International Banking Act auch als implizite Reziprozität (Implicit Reciprocity) bezeichnet wurde.<sup>19</sup> Zusammen mit der Einführung der unbedingten Inländerbehandlung wurde das amerikanische Schatzamt damit beauftragt, eine Untersuchung über die Behandlung amerikanischer Finanzdienstleistungsunternehmen im Ausland anzufertigen sowie dem Kongreß Vorschläge zu unterbreiten, wie bestehende Marktzugangsbeschränkungen abgebaut werden können. Die erste Studie wurde im Jahr 1979 fertiggestellt, vier weitere National-Treatment-Untersuchungen wurden im Auftrag des Kongresses bis 1995 angefertigt.<sup>20</sup>

Erste Anzeichen für eine Wende in der handelspolitischen Haltung der USA zeichneten sich am Ende der 80er Jahre ab. Die Einführung des strategischen Instruments der Reziprozität erfolgte für Finanzdienstleistungen in einer Zeit, in der die Rückkehr zur Rezi-

<sup>18</sup> Key (1990), S. 22f.

<sup>19</sup> Kim (1993), S. 304.

<sup>20</sup> U.S. Department of the Treasury, (1979), (1984), (1986), (1990) und (1994).

prozipität in den USA auf breiter Basis diskutiert wurde.<sup>21</sup> Ausgangspunkt der Diskussion über die Einführung dieses Instrumentes im Finanzdienstleistungssektor ist die bekannte Sektion 301 des Omnibus Trade and Competitiveness Act (Super 301). Als bedeutendste Äußerung des Umschwungs im allgemeinen handelspolitischen Klima der USA vom Freihandel zum "fairen Handel"<sup>22</sup> sah das Handelsgesetz von 1988 Instrumente zur Vergeltung und Diskriminierung für Waren und eine Reihe von Dienstleistungen vor. Bankdienstleistungen waren zunächst nur in einer ersten Version des Gesetzes berücksichtigt worden.<sup>23</sup> Schließlich wurde die Reziprozität für Finanzdienstleistungen in einem Zusatz zum Handelsgesetz von 1988 eingeführt, wobei sie allerdings auf einen kleinen Teilbereich beschränkt blieb.<sup>24</sup>

In Westeuropa kaum bemerkt, erfolgte der Einstieg in die Reziprozität für Finanzdienstleistungen in den USA auf dem Gebiet des Handels mit festverzinslichen Wertpapieren. Adressat des Schumer Amendment (auch Primary Dealer Act) von 1988 war Japan, dessen unnachgiebige Haltung in den USA bekanntlich auch auf anderen handelspolitischen Feldern zu Verstimmungen geführt hatte. Über Verbesserungen des Marktzugangs für Finanzdienstleistungen hatten die USA mit Japan bereits seit 1983 im Rahmen der Yen-Dollar-Gespräche verhandelt. Nachdem diese Verhandlungen jahrelang ergebnislos geblieben waren, führte die Einführung der Reziprozitätsklausel die USA sehr schnell zu ihrem Ziel.<sup>25</sup>

Die Ausweitung der Reziprozität auf den gesamten Finanzdienstleistungssektor wurde in den USA intensiv in den 90er Jahren diskutiert. Die starke Beschränkung der Reziprozität im Schumer Amendment forderte den amerikanischen Kongreß bis 1995 zu insgesamt sechs Gesetzesvorlagen heraus, in denen die Einführung der Reziprozität für Finanzdienstleistungen auf breiter Basis gefordert wurde. In den Jahren 1990 bis 1995 entstanden fünf Initiativen unter dem gleichlautenden Titel Fair Trade in Financial Services Act (FTFSA).<sup>26</sup> 1994 wurde der National Treatment in Banking Act eingebracht, der den Vorschlag der FTFSA auf den Bankensektor beschränkte, um ihm dadurch bessere Chancen im Kongreß zu verschaffen. In ihrer Begründung richteten sich die Gesetzesvorlagen in unterschiedlicher Deutlichkeit gegen Japan, nicht gegen die Europäische Union oder Kanada. Allerdings wurden in den Gesetzestexten entsprechende Einschränkungen nicht vorgenommen, so daß die USA auf dieser Grundlage Vergeltungsmaßnahmen auch gegenüber anderen Handelspartnern hätten einsetzen können.

---

<sup>21</sup> Bhagwati/Douglas (1987).

<sup>22</sup> Falke (1994), S. 284ff.

<sup>23</sup> Orr (1988), S. 337.

<sup>24</sup> Cline (1982), S. 32; Kaufmann-Winn (1994), S. 12f. Möglichkeiten zur Vergeltung können für Finanzdienstleistungen allenfalls aus dem Vorgänger des Super 301, der Sektion 301 des Trade Act aus dem Jahr 1974, abgeleitet werden. Das Handelsgesetz von 1974 schließt zwar nicht explizit Auslandsniederlassungen ein, in einer Ergänzung von 1979 wurden jedoch Dienstleistungen berücksichtigt. Bislang wurde der 301 lediglich für den internationalen Versicherungshandel evoziert.

<sup>25</sup> Bayard/Elliott (1994), S. 273.

<sup>26</sup> Da die Fair Trade in Financial Services Acts nicht Gesetzeskraft erlangt haben, sind sie Fair Trade in Financial Services Bills geblieben.

Im Gegensatz zum International Banking Act, in dem der Verzicht auf die Reziprozität auch vom Finanzdienstleistungssektor befürwortet wurde, war das Zustandekommen der Gesetzesinitiativen in den 90er Jahren nun maßgeblich auf die Partikularinteressen dieses Sektors zurückzuführen. Der Kongreß hatte in den 80er Jahren Anhörungen zum Thema der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des amerikanischen Finanzdienstleistungssektors abgehalten, in denen der Eindruck entstanden war, daß die USA auf den internationalen Märkten, besonders gegenüber Japan, mit einem Positionsverlust zu kämpfen hatten.<sup>27</sup> Wie die amerikanischen Banken in den 50er und 60er Jahren, so waren in den 70er Jahren auch die Banken aus anderen Ländern verstärkt den internationalen Direktinvestitionsströmen auf die Auslandsmärkte gefolgt.

Während sich im Kongreß für die Gesetzesvorlagen der 90er Jahre keine klaren Mehrheiten bildeten, fanden sich in der Haltung der Administrationen im Weißen Haus deutliche Akzente, die wiederum kaum von deren allgemeinen handelspolitischen Linien abwichen. Die Reagan-Administration, die dem Kongreß durch ihre handelspolitische Untätigkeit weiten Spielraum für Maßnahmen wie dem Super 301 gegeben hatte, ließ auch zum Thema Finanzdienstleistungen keine klare Stellung erkennen. Die Bush-Regierung äußerte deutliche Kritik an den Vorschlägen von 1991 und 1992. Die wichtigsten Argumente waren dabei, daß das Mittel der Reziprozität zu einem Abtausch von Vergeltungsmaßnahmen führen werde, und daß es fraglich sei, ob dieses Mittel mit dem GATT konform sei.<sup>28</sup> Das Blatt wendete sich abermals durch die Clinton-Regierung, die den Vorschlag von 1993 befürwortete. Die Initiative, die höchste Priorität bei den Demokraten im Repräsentantenhaus genoß, scheiterte zuletzt daran, daß sich die Bankenausschüsse von Repräsentantenhaus und Senat nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen konnten.

Weitere Kontrahenten im handelspolitischen Machtkampf um die Einführung der Reziprozität waren die amerikanische Zentralbank und das Department of the Treasury. Während das Treasury unter dem Druck der amerikanischen Finanzwirtschaft im Laufe der 90er Jahre eine Kehrtwendung hin zur Reziprozität unternahm, blieb die Zentralbank fest auf der Seite derer, die die Einführung dieses Instrumentes mit allen Mitteln zu verhindern suchten. Sie teilte mit den Zentralbanken anderer Länder Befürchtungen über Störungen, die sich aus der Einführung der Reziprozität für die internationalen Finanzmärkte entwickeln könnten.<sup>29</sup>

#### 4 Die EU: Kontroversen um die Zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie

Die Geschichte der europäischen Politik für den Marktzugang im Finanzdienstleistungssektor ist vergleichsweise kurz. Die gemeinsame Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft in diesem Bereich begann mit dem europäischen Binnenmarktprogramm auf der Grundlage der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie von 1989. Noch in der Ersten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie von 1978, die auch nach innen nur unwesentliche Änderungen brachte, hatte die EG die Außenpolitik im Finanzdienstleistungssektor den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen. Die einzige Regelung, die in der ersten Richtlinie die Außenbe-

<sup>27</sup> Eine Beschreibung handelspolitischer Strömungen am Ende der 80er Jahre gibt Hale (1990).

<sup>28</sup> Kaufmann-Winn (1994), S. 12ff.

<sup>29</sup> Bayard/Elliott (1994), S. 269, 272 und 306.

ziehungen betraf, bestand darin, daß Filialen aus Drittländern nicht besser behandelt werden durften als Filialen aus dem Binnenmarkt.<sup>30</sup>

Höhepunkt der kurzen Geschichte der EG-Außenhandelspolitik war eine handelspolitische Kontroverse mit den USA im Vorfeld zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie. Ein erster Vorschlag zur Richtlinie hatte maßgeblich zu den Befürchtungen beigetragen, die am Ende der 80er Jahre bei den Handelspartnern der EG gegenüber dem gesamten Binnenmarktprogramm bestanden. Durch unklare Formulierungen trug dieser Vorschlag zu dem Eindruck bei, daß der Außenschutz der EG in einer "Festung Europa" ausgebaut werden sollte.

Sehr viel besser bekannt als durch die Gestaltung der Außenbeziehungen der EG ist das Binnenmarktprogramm 1992 durch seine erfolgreiche Strategie zur Überwindung der internen Grenzen. Eine kraftvolle Liberalisierungspolitik führte innerhalb des Binnenmarktes dazu, daß Banken auf der Basis einer einmaligen Banklizenz (Single License) in allen zwölf Mitgliedsstaaten sowohl auf dem Weg des grenzüberschreitenden Handels als auch durch Filialen tätig werden können. In Abhängigkeit von den Regelungen des Heimatstaates bot das Binnenmarktprogramm auch die Möglichkeit zur Tätigkeit als Universalbank. Damit hatte die EG am Beginn der 90er Jahre die USA in ihren Liberalisierungsbemühungen für den heimischen Markt deutlich überholt.<sup>31</sup> In den USA waren zu diesem Zeitpunkt die Grundfesten des Trennbankensystems und der Filialgesetzgebung noch intakt.

#### 4.1 Streitpunkt Spiegelbild-Reziprozität

Auslöser für die Debatte über den Außenschutz der EG waren Unklarheiten im ersten Vorschlag zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie, die zwei unterschiedliche Konzepte betrafen. Verschiedene Formulierungen des Vorschlags vom 23. Februar 1988 ließen im Unklaren, ob die EG gegenüber Drittländern das Konzept der reziproken Inländerbehandlung oder den Grundsatz der Spiegelbild-Reziprozität (Mirror Image Reciprocity) verfolgen wollte. Bei dem Prinzip der reziproken Inländerbehandlung, die in der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie schließlich zur Anwendung kam, handelt es sich um das gleiche Konzept, das in den USA am Beginn der 90er Jahre in zahlreichen Gesetzesinitiativen diskutiert wurde, nachdem es 1988 im Schumer Amendment bereits für einen Teilbereich eingeführt worden war. Die EG machte unter diesem Konzept die Inländerbehandlung für Auslandsniederlassungen davon abhängig, daß auch die EG-Banken im entsprechenden Auslandsmarkt Inländerbehandlung erfahren. Bei Erfüllung dieser Bedingung eröffnete die Inländerbehandlung im Binnenmarkt allerdings außerordentlich weitreichende Möglichkeiten.

Der einzige und zugleich sehr einfache Weg, die Inländerbehandlung im Binnenmarkt zu implementieren, bestand darin, Auslandsniederlassungen den Zugang zur Single License zu verschaffen. Die konsequente Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes führte unweigerlich dazu, daß Auslandsniederlassungen in den Genuß der gleichen Rechte kamen, die für die Banken der Zwölfergemeinschaft durch das umfangreiche Liberalisierungsprogramm gerade erst eingeführt wurden. Auslandsniederlassungen erhielten im europäischen Binnenmarkt die einmalige Möglichkeit, durch eine einzige Zulassung in einem der zwölf souveränen Staaten

<sup>30</sup> Rechtlich selbständige Töchter fanden in der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie keine Erwähnung.

<sup>31</sup> Werner (1994a), S. 220f.

unter nahezu einheitlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in der ganzen EG durch Handel und Filialen tätig zu werden. In Abhängigkeit von der Wahl des europäischen Gaststaates bot die Single License den Auslandsbanken auch den Zugang zum Investment-Geschäft der zwölf Mitgliedsstaaten.

Auslöser für die handelspolitische Auseinandersetzung der transatlantischen Partner war die zweite Variante des Vorschlags zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie, die die USA in ihrem Zugang zum europäischen Binnenmarkt unmittelbar bedrohte.<sup>32</sup> Das Konzept der Spiegelbild-Reziprozität, über deren Einführung längere Zeit Ungewißheit herrschte, rückte die Voraussetzungen für den Zugang zum Binnenmarkt in so weite Ferne, daß bei den Handelspartnern der EG zu Recht der Eindruck entstand, daß die Anwendung dieses Konzeptes zu einer Abschirmung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen hätte führen können.<sup>33</sup> Das Konzept der Spiegelbild-Reziprozität sah vor, daß die EG die Zulassung von Auslandsniederlassungen aus Drittländern davon abhängig macht, daß EG-Banken im Ausland dieselben Freiheiten eingeräumt bekommen, die Auslandsniederlassungen im Binnenmarkt durch die Single License erhielten. Wollten sich die USA auf dieses Konzept einlassen, hätten sie den Auslandsniederlassungen der EG gestatten müssen, auf dem amerikanischen Markt uneingeschränkt als Universalbanken und ohne geographische Beschränkungen tätig zu werden. Aufgrund der sehr viel liberaleren Regelungen des Binnenmarktes wären die USA vor die Wahl gestellt worden, EG-Banken in den USA besser als die heimischen Unternehmen zu behandeln oder das eigene Regulierungssystem nach dem Vorbild der EG zu liberalisieren. Beide Möglichkeiten waren nach den am Ende der 80er Jahre bestehenden handelspolitischen Maßstäben inakzeptabel.

Unabhängig von der Regulierungsdichte, die Staaten für ihre Binnenmärkte als angemessen betrachten, stand die Besserstellung von Auslandsniederlassungen nicht zur Disposition in einer Zeit, in der gerade um deren Gleichbehandlung durch das Konzept der Inländerbehandlung gerungen wurde. Aber auch wenn das Konzept der Spiegelbild-Reziprozität von der EG als Anstoß zur Liberalisierung aufsichtsrechtlicher Regelungen bei ihren Handelspartnern verstanden werden sollte, wäre diese Initiative außerordentlich fraglich. Für eine solche Initiative hätte die Politik der Spiegelbild-Reziprozität falsche Maßstäbe gesetzt. Anstatt einer Einigung auf gemeinsame Ziele bei der Harmonisierung des Bankaufsichtsrechtes, wie sie bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich angestrebt wird, impliziert die Spiegelbild-Reziprozität den Versuch, die Ziele der Liberalisierung einseitig zu diktieren. Die Anwendung dieses Prinzips durch die EG hätte bedeutet, daß deren Handelspartner eine Liberalisierung der heimischen Finanzdienstleistungsmärkte nach den Maßstäben des Europäischen Binnenmarktprogrammes hätten vornehmen müssen, sofern sie noch nicht den hohen Liberalisierungsstand der EG erreicht hatten. Zudem war vollkommen ungeklärt, wie sich die EG verhalten wollte, wenn ihre Forderungen nicht erfüllt würden. Die Behandlung der Auslandsbanken in Abhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen ihres Herkunftslandes hätte zu einem kaum zu bewältigenden administrativen Aufwand geführt.

Eine gewisse Zuspitzung erfuhr der handelspolitische Konflikt zwischen den USA und der EG im Sommer 1988, ein halbes Jahr nachdem der unklare Vorschlag zur Zweiten Bank-

<sup>32</sup> Key (1989), S. 59ff und 78ff.

<sup>33</sup> Für die USA siehe: U.S. Congress (1989); U.S. Department of State (1989).

rechtskoordinierungsrichtlinie veröffentlicht worden war.<sup>34</sup> Äußerungen hochrangiger Repräsentanten der EG, die am Vorschlag mitgearbeitet hatten, des EG-Kommissars für Finanzinstitutionen, Lord Cockfield, sowie des Kommissars für Auswärtige Beziehungen und Handelspolitik, Willy De Clercq, hatten amerikanische Befürchtungen genährt, daß der Vorschlag der Spiegelbild-Reziprozität ernst gemeint sein könnte und daß die EG durchaus bereit war, diese Regelung gegenüber den USA zum Einsatz zu bringen. Die USA reagierten durch Peter McPherson für das Treasury Secretary mit einem Hinweis auf Gegenmaßnahmen, falls die Spiegelbild-Reziprozität zum Einsatz kommen sollte.

Eine neue handelspolitische Linie wurde in der EG durch den Amtsantritt des neuen Kommissars für Finanzinstitutionen, Sir Leon Brittan, eingeleitet. Widerstand war gegenüber der Spiegelbild-Reziprozität inzwischen auch innerhalb der EG aufgekommen. Großbritannien und Deutschland unterstützten die Variante der reziproken Inländerbehandlung. Sie sahen durch die Forderungen der Spiegelbild-Reziprozität den Zugang zu den internationalen Finanzplätzen London und Frankfurt gefährdet. Zudem wollte man hier durch Anforderungen, die vom Ausland kaum zu erfüllen waren, der EG-Bürokratie nicht einen unnötig großen Handlungsspielraum bei der Gestaltung der Handelsbeziehungen mit den einzelnen Ländern überlassen.

Weshalb die EG im ersten Vorschlag zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie wie auch in späteren Äußerungen ein handelspolitisches Konzept in Erwägung zog, das einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Souveränitätsrechte ihrer Handelspartner bedeutet hätte, ist angesichts des wenig transparenten Entscheidungsfindungsprozesses in der Gemeinschaft schwer zu beantworten. Die Überlegungen wurden sicherlich unter dem zutreffenden Eindruck geführt, daß die EG ihren Handelspartnern durch die Einführung der Inländerbehandlung auf der Basis des gerade beschlossenen Binnenmarktprogramms ein außerordentlich attraktives Angebot zu unterbreiten hatte. Der Grund für den Vorstoß, den die EG später wieder zurücknehmen mußte, lag offenbar in einem Problem, von dem die gesamte Binnenmarktplanung betroffen war.

Bereits in der Magna Charta des Binnenmarktprogramms, dem Weißbuch, hatte die EG 1985 den Außenbereich so stiefmütterlich behandelt, daß sie sich gezwungen sah, entsprechende Stellungnahmen später nachzureichen. Auch in den Gesprächen zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie lag das Hauptaugenmerk lange auf der Beseitigung der internen Grenzen.<sup>35</sup> Die Gestaltung der Außenbeziehungen wurde in letzter Minute ohne Konsultierung der Regierungen beschlossen, so daß im Rückblick der Eindruck entsteht, daß dieser Teil des Vorschlags nicht hinreichend durch die Länder legitimiert war. Die europäischen Verhandlungsführer sahen in der Spiegelbild-Reziprozität unterdessen ein Mittel, durch das die EG eine günstige strategische Ausgangsposition in den bevorstehenden multilateralen Verhandlungen sowie bei bilateralen Gesprächen mit Ländern wie Japan erlangen könnte.<sup>36</sup> Schließlich fielen die Äußerungen von Lord Cockfield und Willy De Clercq, die beide als pragmatische Freihändler bekannt sind, in eine handelspolitische Phase, die durch das europäische Weißbuch und den amerikanischen Omnibus Trade and Competitiveness Act bereits angespannt war. Für die Handelspartner der EG waren diese Äußerungen freilich ein

<sup>34</sup> Bayard/Elliott (1994), S. 289ff.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Croham (1989), S. 7 und 10.

wichtiges Signal. Sie bildeten am Ende der 80er Jahre den ersten Präzedenzfall bei der Konkretisierung des Binnenmarktprogramms.

#### 4.2 Die Beilegung des Streits: Die reziproke Inländerbehandlung

Im endgültigen Vorschlag zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie vom 15. Dezember 1989 zog sich die Gemeinschaft in ihrer Außenhandelspolitik für den Binnenmarkt auf die reziproke Inländerbehandlung zurück, ohne jedoch den Grundgedanken der Spiegelbild-Reziprozität ganz aufzugeben. Das Prinzip der reziproken Inländerbehandlung bietet in § 9 (3) der Richtlinie die Möglichkeit, die Zulassung einer Auslandsbank zum Binnenmarkt für drei Monate auszusetzen, sofern keine entsprechende Gegenleistung vorliegt. Eine Verlängerung dieser Frist unterliegt der politischen Kontrolle. Sie ist nur durch eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat möglich.

In § 9 (4) wird in Anlehnung an die Spiegelbild-Reziprozität die Liberalisierung der aufsichtsrechtlichen Regelungen bei den Handelspartnern gefordert. Allerdings wurde dabei auf den Einsatz von Sanktionsmaßnahmen ausdrücklich verzichtet. Im Gegensatz zur Spiegelbild-Reziprozität besitzt diese Regelung nun nur den Charakter einer unverbindlichen Empfehlung. Schließlich hat das Gesetz auch in einem anderen Bereich notwendige Klarheit geschaffen. Entsprechend internationaler Gepflogenheiten gewährte die endgültige Fassung der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie den bereits niedergelassenen Auslandsbanken Vertrauensschutz.<sup>37</sup>

Durch die endgültige Fassung der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie haben die transatlantischen Handelspartner ihren Streit über den Marktzugang im Finanzdienstleistungssektor am Ende der 80er Jahre bis auf weiteres beigelegt. Die USA gewähren EU-Banken Inländerbehandlung ohne weitere Bedingungen auf der Basis des International Banking Act von 1978. Die EU räumt US-Banken seit dem 1.1.1992 die gleichen Rechte unter der reziproken Inländerbehandlung der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie ein. Die Anwendung der Inländerbehandlung führt in beiden Fällen zur Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern auf einem Level Playing Field, wobei die Unterschiede in den aufsichtsrechtlichen Regelungen in Nordamerika und Westeuropa durch die handelspolitischen Beschlüsse direkt nicht tangiert werden. Daß in einer Gegenüberstellung der Rechte der Banken der beiden Handelspartner die amerikanischen Banken im Europäischen Binnenmarkt die besseren Betätigungsmöglichkeiten besitzen, ist dabei unvermeidbar.

Über die handelspolitischen Beziehungen, die sich zwischen den USA und der EU nach der Überwindung der Auseinandersetzungen entwickelt haben, geben die National-Treatment-Berichte der jeweiligen Seite Auskunft. In Berichten, die nun auch in Europa regelmäßig angefertigt werden,<sup>38</sup> bringt die EU entsprechend § 9 (4) vorsichtiges Interesse an der Deregulierung in den Bereichen Trennbankensystem und Filialgesetzgebung der USA vor.<sup>39</sup> Die USA nehmen ihrerseits zur Kenntnis, daß sie bei einer direkten Gegenüberstellung

<sup>37</sup> Key (1989a), S. 78ff.

<sup>38</sup> Commission of the European Community (1992) und (1995).

<sup>39</sup> Commission of the European Community (1992), S. 26f. Dieses Interesse wurde von Vertretern der EU immer wieder bekräftigt. Siehe beispielsweise Brittan (1990).

der Betätigungsmöglichkeiten der Auslandsbanken einen Vorteil besitzen.<sup>40</sup> Im Bericht von 1994 wird über konkrete Erfolge bei der Liberalisierung der Filialgesetzgebung im Rahmen des Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act informiert.<sup>41</sup>

Die Forderungen, die die USA in ihren Berichten an die EU richten, betreffen neben Fragen der Umsetzung des Binnenmarktprogramms in den einzelnen Mitgliedsstaaten vor allem die Möglichkeit zur Gründung direkter Filialen.<sup>42</sup> Anders als in den USA, in denen ausländische Investoren bei der Gründung einer Niederlassung die Wahl zwischen Filiale und Tochter haben (Investor Choice), gelten die Regelungen der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie nur für rechtlich selbständige Töchter. Der Zugang durch Filialen wird im Binnenmarkt nach wie vor durch die einzelnen Mitgliedsländer unter den Vorgaben der Ersten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie kontrolliert. Filialen aus Drittländern dürfen also nicht besser behandelt werden als Filialen aus der EG.<sup>43</sup>

Alles in allem haben sich die EU und die USA zu Beginn der 90er Jahre in ihren handelspolitischen Konzepten für den Finanzdienstleistungssektor angenähert. Gemeinsamer Nenner der Vorschläge und Maßnahmen ist das Inländerkonzept, wobei auf beiden Seiten auch von dem strategischen Mittel der Reziprozität Gebrauch gemacht wurde. Die EG entschied sich zur reziproken Inländerbehandlung, nachdem die Spiegelbild-Reziprozität in die zweite Linie gedrängt wurde. Als Konzept, um bei den Handelspartnern mehr als Inländerbehandlung durchzusetzen, dürfte sich dieses Konzept auch für die weitere Zukunft als untauglich erwiesen haben.

Bei Beginn der multilateralen Verhandlungen über den Finanzdienstleistungsbereich unterscheiden sich die amerikanischen Handelsgesetze gegenüber denen der EU vor allem dadurch, daß das Mittel der Reziprozität nur auf einen kleinen Teilbereich angewendet worden war. In der handelspolitischen Praxis waren die Unterschiede allerdings weniger signifikant. Zum einen gab die EG zu erkennen, daß sie von ihrer Reziprozitätsklausel in Hinblick auf die multilateralen Verhandlungen vorerst keinen Gebrauch machen wollte.<sup>44</sup> Zum anderen mußten die Handelspartner der USA in der ersten Hälfte der 90er Jahre stets darauf gefaßt sein, daß eine der zahlreichen Gesetzesinitiativen zur Einführung der Reziprozität erfolgreich sein könnte.

<sup>40</sup> U.S. Department of the Treasury (1994), S. 527.

<sup>41</sup> U.S. Department of the Treasury (1994), S. 25ff; Werner (1994b).

<sup>42</sup> U.S. Department of the Treasury (1994), S. 522ff.

<sup>43</sup> Ibid., S. 24, 522 und 528.

<sup>44</sup> Commission of the European Communities (1995), S. 12.

## 5 Finanzdienstleistungen im GATS<sup>45</sup>

Die Einbeziehung des internationalen Dienstleistungshandels in die Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen erforderte eine längere Orientierungs- und Vorbereitungsphase. Bewährte Instrumente des multilateralen Handelsabkommens waren auf den neuen Gegenstand nicht ohne weiteres anwendbar. Nach siebenjähriger Verhandlungsdauer gelang es dann im Dezember 1993, die Verhandlungen über den Dienstleistungssektor im General Agreement on Trade in Services zu einem ersten Abschluß zu bringen. Die Unterzeichnung der Schlußakte erfolgte am 15. April 1994 in Marrakesch. Ein wichtiger Schritt zum GATS, das seit Anfang 1995 unter dem Dach der neu geschaffenen WTO steht, war ein erster verbindlicher Vorschlag für die Verfahrensregeln im Dienstleistungsabkommen. Das Draft General Agreement on Trade in Services gab den Verhandlungen über konkrete Liberalisierungsangebote der Länder deutliche Impulse.<sup>46</sup> In diesem Zusammenhang begann auch eine intensive Diskussion über die konkreten Liberalisierungsmaßnahmen im Finanzdienstleistungssektor. Seit 1994 wurden die Gespräche dann in zwei Ausschüssen geführt, die dem allgemeinen Rat für Dienstleistungen unterstehen: dem Ausschuß "Finanzdienstleistungen" bzw. der Interimsgruppe "Finanzdienstleistungen".<sup>47</sup>

Die Finanzdienstleistungen gehörten unter den Dienstleistungen zu den schwierigen Themen in der Uruguay-Runde. Der Abschluß dieses Teils des Dienstleistungsabkommens wurde zunächst um 18 Monate auf den 30.6.95 und dann um einen weiteren Monat auf den 31.7.95 verschoben. Aber auch die im Juli 1995 unterzeichnete Fassung ist nicht endgültig. Sie gibt zunächst nur den Weg für einen Probelauf des Abkommens frei. Nach einer einjährigen Frist, in der die nationalen Parlamente die Gelegenheit zur Ratifizierung der Übereinkunft haben, wird die Interimslösung aller Voraussicht nach im August 1996 für 17 Monate in Kraft treten. Vor Ablauf dieser Frist sollen die Verhandlungen mit dem Ziel fortgeführt werden, die Interimslösung in einen dauerhaften Vertrag zu überführen.<sup>48</sup>

Deutlich neue Akzente bringt die Verlagerung der Liberalisierungsbemühungen auf die Ebene des GATT vor allem durch zwei Merkmale des Weltfreihandelsabkommens. Das erste Merkmal, der Multilateralismus, bedeutet im Fall der neu geschaffenen WTO das Ziel, mehr als 100 Staaten auf gemeinsame Liberalisierungsschritte zu verpflichten. Für den Finanzdienstleistungssektor liegen die Erwartungen der Staaten dabei außerordentlich weit auseinander. Als Gruppen mit ganz unterschiedlicher Bereitschaft für die Liberalisierung des Finanzdienstleistungshandels standen sich zu Beginn der Verhandlungen vor allem Industrieländer und Entwicklungsländer gegenüber.<sup>49</sup> Während die OECD-Staaten mehrheitlich dazu entschlossen waren, die Gespräche auf dem neuen Gebiet voranzutreiben, willigte die Gruppe der Entwicklungsländer mit Hinweis auf den Schutzbedarf der heimischen Infant Industries

<sup>45</sup> Finanzdienstleistungen umfassen im GATS den Bank-, den Wertpapier- und den Versicherungsbereich. Die folgenden Ausführungen sind am Bankbereich orientiert. Für den Versicherungsbereich siehe Barth/Huppenbauer (1995).

<sup>46</sup> UNCTAD (1994), S. 149f.

<sup>47</sup> Kampf (1996), S. 172.

<sup>48</sup> Die Interimslösung ist kein eigenständiger Vertrag sondern integraler Bestandteil des GATS. Einzelheiten beschreibt Kampf (1995), S. 159ff.

<sup>49</sup> Cornford (1990) und (1993); UNCTAD (1990), S. 137ff.

nur zögerlich ein. Branchen, die noch in den "Kinderschuhen" stecken, brauchen diesem Argument zufolge in ihrer Aufbauphase besonderen Schutz vor ausländischer Konkurrenz.

Bei dem zweiten Merkmal des Weltfreihandelsabkommens handelt es sich um deren bewährten Motor, die unbedingte Meistbegünstigung. Durch dieses Instrument wird sichergestellt, daß sich die Unterzeichnerländer in ihren Konzessionen nicht gegenseitig diskriminieren. Initiativen, die zwischen zwei Handelspartnern stattfinden, gelten automatisch auch für alle anderen Unterzeichnerländer. Konkret entsteht durch die unbedingte Meistbegünstigung ein Verbot für Reziprozitätsklauseln, die im internationalen Finanzdienstleistungshandel bei Beginn der Uruguay-Runde deutlich vorherrschten. Neben der Dynamik, die dieses Instrument in früheren Tarifrunden für den globalen Liberalisierungsprozeß entwickelte, beugt es vor allem der Gefahr vor, daß der übermäßige Einsatz der Reziprozität in den internationalen Handelsbeziehungen zu einem Wettlauf der Vergeltungsmaßnahmen führt.

In der Praxis blieb das Finanzdienstleistungsabkommen von beiden Vorsätzen, der Integration möglichst aller Unterzeichnerstaaten der Welthandelsorganisation einerseits und der unbedingten Meistbegünstigung andererseits, bislang weit entfernt. Unter Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer war mit dem Dienstleistungsabkommen ein Vertragswerk entstanden, das den Mitgliedsländern hohe Flexibilität hinsichtlich ihrer Liberalisierungszugeständnisse einräumt.<sup>50</sup> Zwar gibt es im GATS keine Sonderregeln für Entwicklungsländer über "spezielle und unterschiedliche Behandlung" wie im GATT; verbindliche Vertragspflichten werden im Dienstleistungsabkommen jedoch allgemein nur sehr vage formuliert. Die konkreten Ergebnisse der Verhandlungen ergeben sich vor allem aus den Konzessionslisten zum Vertrag (Artikel XX, GATS), in denen die Länder ihre Liberalisierungszugeständnisse selbst festlegen.

In den Konzessionslisten besteht unter anderem Entscheidungsfreiheit, für welche Dienstleistungsbranchen überhaupt Liberalisierungsangebote unterbreitet werden. Wird eine Branche nicht in der Liste vermerkt, so ist sie aufgrund des in diesen Listen angewendeten Positive List Approach automatisch von den allgemeinen Vertragspflichten des Rahmenvertrags ausgenommen.<sup>51</sup> Für die einzelnen Branchen können die Liberalisierungszugeständnisse durch Bedingungen und Beschränkungen individuell gestaltet werden. Darüber hinaus gibt es auch gewisse Freiheiten hinsichtlich der unbedingten Meistbegünstigung (Artikel II, GATS). Individuelle Abweichungen vom Gebot der Meistbegünstigung können in einem speziellen Anhang zu Artikel II vorgenommen werden.<sup>52</sup>

Bei den Verhandlungen über den Finanzdienstleistungssektor wurde die Flexibilität des Rahmenvertrags in besonders großem Umfang in Anspruch genommen. Unter den ins-

<sup>50</sup> Cornford (1993), S. 29.

<sup>51</sup> Zu Positive und Negative List Approach im GATS siehe Broadman (1994), S. 281 und 290. Für den Finanzbereich wird in der Literatur auch zwischen Bottom Up Approach und Top Down Approach unterschieden. Dabei entsprechen sich einerseits Bottom Up Approach und Positive List Approach sowie andererseits Top Down Approach und Negative List Approach. Der Top Down Approach wird in den Konzessionslisten für den Finanzdienstleistungsbereich von den OECD-Ländern im Rahmen des Understanding on Commitments in Financial Services angewendet. Siehe weiter unten im Text sowie bei Kampf (1995), S. 163.

<sup>52</sup> Hauser/Schanz (1995), S. 198; Wilkinson (1994), S. 284. Eine Beurteilung der individuellen Abweichungen vom Gebot der Meistbegünstigung nach Art. II gibt Sauve (1995), S. 128 und 138.

gesamt 76 Ländern, die Konzessionslisten in das Abkommen vom Juli 1995 eingebracht haben, lassen sich drei Gruppen unterscheiden.<sup>53</sup> Die größte Gruppe sicherte in ihren Listen den bereits bestehenden Liberalisierungsstand zu. In zwei kleineren Gruppen wurden dagegen Verbesserungen und, bemerkenswerterweise, auch Verschlechterungen gegenüber dem bisherigen Liberalisierungsstand vorgenommen. Diejenigen GATS-Mitglieder, die keine Konzessionslisten vorgelegt haben, werden von den Zugeständnissen der anderen Unterzeichnerstaaten einseitig profitieren.

Durch die Berücksichtigung vier verschiedener Formen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung hat das GATS prinzipiell einen sehr weiten Geltungsbereich. Bei den konkreten Liberalisierungsbemühungen im Finanzdienstleistungssektor steht wie in den handelspolitischen Bemühungen außerhalb der multilateralen Gespräche das Establishment Business im Vordergrund.<sup>54</sup> Das Konzept der Inländerbehandlung (Artikel XVII, GATS), das sich unter den Industriestaaten zur wichtigsten Zielgröße für die Liberalisierung der Auslandsniederlassungen entwickelt hat, gilt im Rahmen des GATS als eine sehr weitgehende Forderung.<sup>55</sup> In den Zugeständnissen zahlreicher Staaten geht es vor allem um das Konzept des Marktzugangs (Market Access, Artikel XVI, GATS) oder einzelner Elemente dieses Konzeptes. Dabei stellt der Marktzugang gewissermaßen eine Vorstufe zur Inländerbehandlung dar. Während die Inländerbehandlung Ausübungsschranken bereits zugelassener Unternehmen betrifft, geht es bei dem Marktzugang vorwiegend darum, ob und in welcher Form Unternehmen überhaupt zum Markt zugelassen werden. Zugeständnisse, die von den Verhandlungsparteien im einzelnen unterbreitet wurden, betreffen beispielsweise Bedürfnisprüfungen, Niederlassungspflichten, Vorschriften zur Nationalität der Vorstandsmitglieder oder Begrenzungen von Auslandsbeteiligungen. Besonders geringe Zugeständnisse wurden von einigen Ländern in der Gruppe der südostasiatischen Länder unterbreitet.<sup>56</sup> Aber selbst die OECD-Länder haben sich in ihren Liberalisierungszugeständnissen zurückgehalten. In einem gemeinsam erarbeiteten Vorschlag für die Konzessionslisten (Understanding on Commitments in Financial Services) wurde nicht explizit Inländerbehandlung, sondern nur der bereits bestehende Liberalisierungsstand angeboten (Stand Still).<sup>57</sup>

Aufgrund der vergleichsweise geringen konkreten Liberalisierungserfolge ist das Finanzdienstleistungsabkommen oft kritisiert worden. Erwartungen, daß bereits in der ersten Runde der multilateralen Verhandlungen deutliche Erleichterungen für den internationalen Finanzdienstleistungshandel erreicht werden, erscheinen jedoch überhöht. Ein wichtiges Ergebnis der ersten multilateralen Bemühungen besteht darin, daß sich Länder mit ganz unterschiedlicher Bereitschaft zur Liberalisierung des Finanzdienstleistungssektors auf gemeinsame Ziele und Vorgehensweisen geeinigt haben. Wie in der nunmehr achten Runde bei den

---

<sup>53</sup> WTO (1995a).

<sup>54</sup> Kampf (1995), S. 162.

<sup>55</sup> Barth/Putscher (1994), S. 134.

<sup>56</sup> Auszugsweise Auswertungen der 1500 Seiten umfassenden Konzessionslisten liegen im Februar 1996 von Kampf (1995), Zutshi (1995) sowie vom Canada Department of Finance (1995) vor. Zu den Konzessionslisten selbst siehe WTO (1995c) sowie die dort aufgeführten Verweise.

<sup>57</sup> Barth/Putscher (1994), S. 134.

Verhandlungen über die Liberalisierung des internationalen Warenhandels wird es auch auf dem Gebiet der Dienstleistungen und Finanzdienstleistungen weiterer Verhandlungsrunden bedürfen, um zu entsprechenden Ergebnissen zu gelangen. Der Erfolg dieser Bemühungen ist allerdings nicht nur von der Bereitschaft der einzelnen Mitgliedsländer abhängig, ihre Liberalisierungsangebote in Zukunft zu verbessern. Die Erfolgsaussichten der Verhandlungen hängen insbesondere auch davon ab, wie sich der vergleichsweise flexible Rahmen des GATS im Dienste der Liberalisierungsbemühungen langfristig bewähren wird.

### 5.1 Die Positionen von EU und USA

Obgleich die Ergebnisse der multilateralen Verhandlungen auf den Zugeständnissen einer ganzen Reihe von Ländern beruhen, haben die USA und die EU auf das Zustandekommen der Interimslösung und ihrer Ausgestaltung deutlichen Einfluß ausgeübt. Durch ihr Engagement für den internationalen Dienstleistungs- und Finanzdienstleistungshandel setzen sie Bemühungen fort, die sie auf unilateraler Ebene bereits begonnen hatten. Durch die Inländerbehandlung vertraten sie bei Beginn der multilateralen Verhandlungen bereits vergleichsweise liberale Konzepte. Allerdings gehörten in beiden Fällen auch Reziprozitätserfordernisse zum handelspolitischen Instrumentarium, von denen sich die USA und die EU bei Zustandekommen eines dauerhaften Finanzdienstleistungsabkommens lösen mußten.

Wie bereits im Vorfeld zu den GATS-Verhandlungen zeigten sich auch in den Verhandlungen selbst deutliche Unterschiede zwischen den Positionen der atlantischen Partner. Die Einbeziehung des Dienstleistungssektors in die Uruguay-Runde ging maßgeblich auf die USA zurück. Die EU schloß sich der amerikanischen Initiative erst mit einer zweijährigen zeitlichen Verzögerung an.<sup>58</sup> Bei der Ausgestaltung des Rahmenabkommens für das GATS setzten sich die USA zunächst für ein "hartes Abkommen" ein, in dem Verpflichtungen wie Inländerbehandlung und Marktzugang ohne Ausnahme für alle Dienstleistungsbereiche gelten sollten.<sup>59</sup> Nachdem sich unter dem Einfluß der Entwicklungsländer und der EU ein "weiches Rahmenabkommen" abzeichnete, in dem Unterzeichnerstaaten weitreichende Freiheiten bei der Gestaltung ihrer Liberalisierungszugeständnisse haben, übertrugen die USA ihre weitgehenden Forderungen zum Teil in die Gespräche über die einzelnen Dienstleistungsbereiche. In den Verhandlungen über das Finanzdienstleistungsabkommen konzentrierten sie sich auf die Verbesserung der Liberalisierungszugeständnisse der Unterzeichnerstaaten, während das Hauptaugenmerk in der EU darauf lag, den Finanzdienstleistungssektor überhaupt zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen.<sup>60</sup> Konkret unterschieden sich die Positionen von EU und USA vor allem in der Bereitschaft, die unbedingte Meistbegünstigung zu akzeptieren und sich durch das multilaterale Finanzdienstleistungsabkommen von dem Instrument der Reziprozität zu lösen.

Die zweimalige Verschiebung des Abschlusses der Verhandlungen im Dezember 1993 und im Juni 1995 ging auf die USA zurück, die die Liberalisierungszugeständnisse der Mitgliedsstaaten zu beiden Zeitpunkten als unzureichend ansahen. Bereits im Frühjahr 1992 hatten sie eine breite Meistbegünstigungsausnahme eingelegt, die sie nur zurücknehmen

<sup>58</sup> Feketekuty (1988); McCulloch (1990).

<sup>59</sup> Hoekman/Sauve (1994), S. 43; Financial Times vom 14.7.1995, S. 10.

<sup>60</sup> Unterschiedliche Positionen waren bereits auch am Ende der 80er Jahre zu erkennen. Siehe Woolcock (1991), S. 44f.

wollten, sofern sich die Liberalisierungsangebote anderer Länder in den fortlaufenden Verhandlungen deutlich verbesserten. Im Oktober 1993 änderten die USA vorübergehend ihre Strategie, indem sie durch den Zwei-Stufen-Ansatz (Two-Tier Approach) versuchten, eine Reihe von Staaten von allen zukünftigen Liberalisierungsmaßnahmen auf dem amerikanischen Binnenmarkt auszuschließen. Nachdem dieser Versuch keine Verbesserungen bei den Liberalisierungszugeständnissen brachte und auf erheblichen Widerstand seitens der EU und anderer Länder stieß, stimmten die USA im Dezember einer Verlängerung der Gespräche zu, wobei sie sich verpflichteten, die breite Meistbegünstigungsausnahme für diesen Zeitraum ruhen zu lassen.<sup>61</sup>

Die zweimalige befristete Verlängerung der Verhandlungen im Dezember 1993 und im Juni 1995 ging auf die Initiative der EU zurück, deren Ziel es war, möglichst viele Länder zu Angeboten mit unbedingter Meistbegünstigung zu bringen.<sup>62</sup> Die bemerkenswerten diplomatischen Bemühungen, die die europäischen Verhandlungsführer im Juli 1995 entwickelten,<sup>63</sup> führten dazu, daß trotz der Absage der USA insgesamt 29 Länder ihre Angebote auf dem Tisch ließen oder sogar verbesserten. Unter diesen Ländern befanden sich auch die Schlüsselländer Japan und Südkorea, deren Zusagen in den USA und der EU als besonders wichtig galten. Selbst die USA haben zu dem Zustandekommen der Interimslösung einen gewissen Beitrag geleistet, indem sie in Briefen an die EU und an Japan den Fortbestand bereits getroffener Verpflichtungen bilateral garantierten und damit halfen, die Bedenken, die in einigen dieser Länder gegenüber der Interimslösung aufgekommen waren, aus dem Weg zu räumen.<sup>64</sup>

Die USA nehmen an der Interimslösung vom 27. Juli auf der Basis der breiten Meistbegünstigungsausnahme teil, die sie im Juni eingelegt hatten. Demnach gewähren die USA ihren gegenwärtigen Liberalisierungsstand nur für die bereits in den USA etablierten Finanzunternehmen. Ähnlich wie unter dem Zwei-Stufen-Ansatz fallen wichtige zukunftsweisende Betätigungsmöglichkeiten unter ein Reziprozitätserfordernis. Dazu gehören die Behandlung aller Neugründungen in den USA, die Aufnahme neuer Geschäftssparten der bereits niedergelassenen Auslandsunternehmen, insbesondere die Einführung von Finanzinnovationen, sowie die Behandlung ausländischer Unternehmen bei zukünftigen Liberalisierungen des restriktiven amerikanischen Aufsichtsrechts. Die EU bot in ihrer Konzessionsliste dagegen eine umfangreiche Bindung der Vorteile des Binnenmarktes auf der Basis der unbedingten Meistbegünstigung an.

Die unnachgiebige Haltung der USA in der letzten Verhandlungsphase ist international auf viel Kritik gestoßen.<sup>65</sup> Unverständnis entstand gegenüber der amerikanischen Position nicht nur, weil die USA die Berücksichtigung der Dienstleistungen in der siebenten Runde

<sup>61</sup> U.S. Department of the Treasury (1994), S. 95ff.

<sup>62</sup> Financial Times vom 1./2.7.1995, S. 1.

<sup>63</sup> In den Worten des Vorsitzenden des Ausschusses "Finanzdienstleistungen", des Kanadiers Frank Swedlove: "The EU has shown great leadership over the past month in response to the US decision of the end of June ... Without these efforts, the negotiations on financial services would have certainly led to failure." WTO (1995b).

<sup>64</sup> Kampf (1995), S. 159 und 164.

<sup>65</sup> Financial Times vom 27.7.1995, S. 1.

der GATT-Verhandlungen initiiert hatten und weil der Finanzdienstleistungssektor bei dieser Entscheidung offenbar auch eine wesentliche Rolle gespielt hatte.<sup>66</sup> Durch mehrfache Nachbesserungen, die zahlreiche Länder auf Drängen der USA in ihren Konzessionslisten seit Dezember 1993 vorgenommen hatten, wurde der Spielraum für weitere Verbesserungen im Juni 1995 allgemein als außerordentlich gering angesehen.

Durch die Entscheidung der Amerikaner, an der Interimslösung vom Juli 1995 nur eingeschränkt teilzunehmen, hat sich in den USA eine auf das Reziprozitätserfordernis gerichtete Politik für den Finanzdienstleistungssektor gefestigt, zu der sich der amerikanische Kongreß trotz zahlreicher Gesetzesvorlagen in der ersten Hälfte der 90er Jahre nicht durchringen konnte. Die USA richteten sich gegen "Trittbrettfahrer", das sind Länder, die nach amerikanischer Auffassung im Vergleich zu ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand keine adäquaten Zugeständnisse in den Konzessionslisten unterbreitet haben. Durch die breite Meistbegünstigungsausnahme, die die USA im Juni 1995 eingelegt haben, profitieren sie für die Geltungsdauer der Interimslösung nun allerdings selbst einseitig von den Angeboten anderer Länder. Andere Länder, die eine breite Meistbegünstigung in Anspruch genommen haben, sind beispielsweise Kolumbien, Venezuela sowie, auf den Bankbereich beschränkt, die Türkei und die Philippinen.<sup>67</sup>

Durch die Abkehr der USA von dem Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung wurde im Rahmen der multilateralen Verhandlungen eine Entscheidung gefällt, die vom Kongreß erst noch bestätigt werden muß. Das Mittel der Reziprozität konnten die Verhandlungsführer der USA in den GATS-Verhandlungen nur durch eine zeitlich begrenzte Autorisierung des Kongresses im Rahmen des fast-track-Verfahrens<sup>68</sup> in Anspruch nehmen. Die gesetzliche Basis der US-Außenhandelspolitik war im Juli 1995 nach wie vor die unbedingte Inländerbehandlung des International Banking Act von 1978.

Das Verhalten der USA auf dem Weg zur Interimslösung, die zweimalige Verschiebung des Abschlusses des Finanzdienstleistungsabkommens sowie die verschiedenen Änderungen der Verhandlungsstrategien<sup>69</sup> hatten das gemeinsame Ziel, Druckmittel zu entwickeln, die in der multilateralen Verhandlungsrunde weder durch die Vorgaben des GATS noch durch die sehr liberale Ausgangsposition der USA im International Banking Act in großem Umfang gegeben waren. In einigen Fällen hatten die USA damit auch Erfolg. Das gilt unter anderem für Japan, das sehr spät, im Dezember 1994 und im März 1995, seine Konzessionen unter dem amerikanischen Druck zunächst gegenüber den USA verbesserte.<sup>70</sup> In anderen Fällen waren die Bemühungen der USA weniger erfolgreich. Von der Diskriminierung auf der Basis des Zwei-Stufen-Ansatzes, den die USA vorübergehend im Oktober 1993 verfolgt hatten, zeigten sich insbesondere die Entwicklungsländer kaum beeindruckt. Einige Länder

<sup>66</sup> Hoekman (1992), S. 714; Underhill (1993), S. 124ff.

<sup>67</sup> Kampf (1995), S. 163.

<sup>68</sup> Zum fast-track-Verfahren siehe Cohen (1994), S. 111f.

<sup>69</sup> International Trade Reporter vom 27.2.1991, 25.3.1992, 27.10.1993 und 19.10.1994.

<sup>70</sup> U.S. Department of the Treasury (1995a), S. 11.

dieser Gruppe ließen verlautbaren, daß sie Betätigungsmöglichkeiten auf dem amerikanischen Finanzmarkt ohnehin nicht nutzen könnten.<sup>71</sup>

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die EU und die USA haben im Verlauf ihres Engagements für die Liberalisierung des internationalen Finanzdienstleistungshandels einen bemerkenswerten Wandel ihrer Positionen erlebt. Die USA hatten im International Banking Act von 1978 vergleichsweise frühzeitig das liberale Konzept der unbedingten Inländerbehandlung eingeführt. Durch diesen Schritt wurde Auslandsbanken auf dem amerikanischen Markt Inländerbehandlung ohne weitere Bedingungen gewährt. Die EU verpflichtete sich demgegenüber in der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie von 1989 zur Inländerbehandlung nur bei entsprechenden Gegenleistungen der Handelspartner im Konzept der reziproken Inländerbehandlung. Zuvor war in einem ersten Vorschlag zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie sogar ein sehr viel restriktiveres Instrument diskutiert worden.

Nur wenige Jahre später, im Juli 1995, konnte das erste multilaterale Finanzdienstleistungsabkommen allein durch die Initiative der EU vor dem Scheitern bewahrt werden. Der Grund hierfür waren nun die USA, die nicht bereit waren, auf den Einsatz des Reziprozitätserfordernisses in Zukunft gänzlich zu verzichten. Während in den amerikanischen Handelsgesetzen nach wie vor die unbedingte Inländerbehandlung des International Banking Act stand, haben die USA in der Interimslösung vom Juli 1995 eine Bereichsausnahme von der unbedingten Meistbegünstigung für sich beansprucht, um im Rahmen der multilateralen Gespräche auch weiterhin die Reziprozität als Druckmittel einsetzen zu können.

Ob die Interimslösung in Zukunft in ein dauerhaftes Finanzdienstleistungsabkommen überführt werden kann, hängt davon ab, ob sich die USA unmißverständlich und ohne weitere Einschränkungen für eine Teilnahme am Finanzdienstleistungsabkommen aussprechen werden. Anders als bei der Interimslösung dürfte ein dauerhaftes Abkommen ohne die Zusage der USA zur unbedingten Meistbegünstigung kaum möglich sein. In welchem Umfang amerikanische Forderungen nach einer Verbesserung der Liberalisierungszugeständnisse anderer Vertragsparteien in den zukünftigen Gesprächen erfüllt werden können, bleibt abzuwarten. Die größte Unbekannte auf dem Weg zu einem dauerhaften multilateralen Finanzdienstleistungsabkommen liegt gegenwärtig in den innenpolitischen Kontroversen der USA. Unter dem Druck eines in seinem Selbstverständnis geschwächten Finanzdienstleistungssektors waren im amerikanischen Kongreß bereits seit Ende der 80er Jahre zahlreiche Versuche unternommen worden, ein Reziprozitätserfordernis für den Finanzdienstleistungssektor auf unilateraler Ebene einzuführen.

Alles in allem gibt der Finanzdienstleistungssektor ein deutliches Beispiel für die handelspolitische Umorientierung, die in den USA seit einiger Zeit zu beobachten ist. Finanzdienstleistungen haben sich zu einem derjenigen Bereiche entwickelt, auf die sich die internationale Kritik an der geänderten handelspolitischen Position der USA konzentrierten.<sup>72</sup> In weniger als zwei Dekaden haben die USA hier einen deutlichen Wandel vom Freihandel zum

<sup>71</sup> Barth/Putscher (1994), S. 135.

<sup>72</sup> Die Position der USA vertritt Garten (1995).

"fairen Handel" unternommen. Bemerkenswerterweise hat sich die EU in der letzten Phase der multilateralen Verhandlungen dazu durchgerungen, die traditionelle Rolle der USA zu übernehmen. Durch ihre Bemühungen, möglichst zahlreiche Staaten unter dem Gebot der unbedingten Meistbegünstigung in das Abkommen einzubeziehen, hat sich die EU nach der Absage der USA für die langfristigen Entwicklungschancen der Welthandelsordnung und gegen kurzfristige nationale Eigeninteressen entschieden.

Aber auch unabhängig von den Positionen, die die USA und die EU auf dem Weg zum ersten multilateralen Finanzdienstleistungsabkommen vertraten, mußten die konkreten Liberalisierungserfolge dieses Abkommens begrenzt bleiben. Der Grund dafür liegt in der sehr unterschiedlichen Akzeptanz für derartige Maßnahmen im Kreis der über 100 Mitgliedsländer der WTO. Die Fortschritte, die durch einen Vertrag nach dem Muster der Interimslösung erzielt werden könnten, dürfen dennoch nicht unterschätzt werden. In diesem ersten Schritt multilateraler Verhandlungen ist es gelungen, den internationalen Finanzdienstleistungshandel Regelungen und Verfahrensweisen zu unterwerfen, die die Grundlage zukünftiger Bemühungen bilden können. Darüber hinaus sichert die Interimslösung in einer ganzen Reihe von Ländern den bislang erreichten Liberalisierungsstand multilateral ab und schafft somit für einen neuen Bereich eine gewisse Verlässlichkeit in den internationalen Vereinbarungen.

An der Liberalisierung des internationalen Finanzdienstleistungshandels haben sich neben dem GATT in der Vergangenheit auch andere Foren beteiligt.<sup>73</sup> In der OECD wurden zahlreiche Vereinbarungen für den Finanzdienstleistungssektor unter Staaten vergleichbarer Interessen getroffen, die allerdings nur empfehlenden Charakter besitzen. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich beschäftigte sich mit der Harmonisierung einiger Schlüsselbereiche aufsichtsrechtlicher Regelungen, die im Ergebnis zu einer Reduzierung nicht-diskriminierender Handelshemmnisse führt. Schließlich entstanden in Nordamerika und Westeuropa im Rahmen von Regionalabkommen sehr weitreichende Ergebnisse im handelspolitischen Liberalisierungsprozeß. Wenngleich derartige Initiativen die Gefahr einer Vernachlässigung der multilateralen Verhandlungen in sich bergen, ist die Liberalisierung durch Regionalabkommen aufgrund der bereits erreichten Ergebnisse dieser Strategie sicherlich auch in Zukunft als Alternative zum multilateralen Liberalisierungsprozeß in Erwägung zu ziehen. Im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) gelang es, durch Mexiko in großem Umfang auch ein Schwellenland in den Integrationsprozeß einzubeziehen.<sup>74</sup> Der hohe Integrationsgrad, der im Europäischen Binnenmarkt erreicht wurde, konnte nur dadurch erzielt werden, daß sich das Binnenmarktprogramm auch mit den Unterschieden der nationalen Regulierungen beschäftigte, einem Thema, das in den Liberalisierungsbemühungen außerhalb der EU bislang außer acht gelassen wurde.

Jenseits der handelspolitischen Strategien in Nordamerika und Westeuropa stellte sich die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in der hier betrachteten Periode auch als eine Suche nach praktikablen Konzepten dar. Das Instrument der Inländerbehandlung, das sich für den Finanzdienstleistungsbereich durchgesetzt hat, deckt den zur Zeit wichtigsten Gegenstand der Verhandlungen ab, das Establishment Business. Wie zuvor für andere Branchen, hat sich die Inländerbehandlung auch für den Finanzdienstleistungssektor darin be-

---

<sup>73</sup> Key/Scott (1991), Möschel (1990).

<sup>74</sup> Walker-Nederkoorn (1993).

währt, die Diskriminierung ausländischer Unternehmen zu bekämpfen. Damit konnte für diesen Sektor nachgeholt werden, was in zahlreichen anderen Segmenten der internationalen Arbeitsteilung bereits selbstverständlich ist.

Ein besonderes Merkmal der Inländerbehandlung besteht darin, daß sie eine weitgehende Liberalisierung des Marktzugangs ermöglicht, ohne dabei in die Unterschiede der nationalen Regulierungssysteme einzugreifen. Versuche, die Handelsliberalisierung mit Initiativen zur Harmonisierung der nationalen Aufsichtsrechte zu verknüpfen, finden gegenwärtig noch enge Grenzen in den nationalen Souveränitätsansprüchen. Was jedoch aus der Sicht des Liberalisierungsprozesses auf den ersten Blick als ein bemerkenswerter Vorteil der Inländerbehandlung gelten kann, ist zugleich auch dessen größtes Problem. Durch die fortschreitende Liberalisierung und die zunehmende globale Verflechtung nationaler Finanzdienstleistungsmärkte werden Fortschritte bei der Koordinierung und Harmonisierung aufsichtsrechtlicher Regelungen immer dringlicher. Bei einer Vernachlässigung dieser Aufgabe wäre langfristig sicherlich auch mit negativen Rückwirkungen auf den Liberalisierungsprozeß zu rechnen.

## Bibliographie

- Barth, Dietrich und Nikolai Putscher, (1994), "Liberalisierung der Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATT", *Die Bank*, S. 132-136.
- Barth, Dietrich und Jürgen Huppenbauer, (1995), "Die Liberalisierung der Versicherungsmärkte in der Welthandelsorganisation", *Versicherungswirtschaft* 50, S. 1550-1554, 1628-1631.
- Bayard, Thomas O. und Kimberly Ann Elliott, (1994), *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*. Washington, D.C.
- Bhagwati, Jagdish N. und Douglas A. Irwin, (1987), "The Return of the Reciprocitarians - US Trade Policy Today", *World Economy* 10, S. 109-130.
- Board of Governors of the Federal Reserve System, (1980), *The International Banking Act of 1978: A Report by the Board of Governors of the Federal Reserve System*. Washington, D.C.
- Brittan, Sir Leon, (1990), Address Before the National Press Club vom 23.3.1990.
- Broadman, Harry G., (1994), "GATS: The Uruguay Round Accord on International Trade and Investment in Services", *World Economy* 17, S. 281-292.
- Buttrill-White, Betsy, (1982), "Foreign Banking in the United States: A Regulatory and Supervisory Perspective", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review* 7 (Summer), S. 48-58.
- Canada Department of Finance, Financial Sector Policy Branch, (1995), *The General Agreement on Trade in Services. The Financial Services Sector*.
- Carr, John L. and John H. More, (1988), "Developments in the Regulation of Foreign Bank Operations in the United States", *University of Illinois Law Review* 39, S. 225-285.
- Cline, William R., (1982), "Reciprocity": A New Approach to World Trade Policy? Washington, D.C.
- Cohen, Stephen D., (1994), *The Making of United States International Economic Policy. Principles, Problems, and Proposals for Reform*. London.
- Commission of the European Communities, (1992), *Treatment Accorded in Third Countries to Community Credit Institutions and Insurance Companies*. Brüssel.
- Commission of the European Communities, (1995), *Treatment Accorded in Third Countries to Community Credit Institutions, Insurance Companies and Investment Firms*. Brüssel.
- Cornford, Andrew J., (1990), "Notes on a Possible Multilateral Framework for International Trade in Banking Services", in *Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues*. (UNCTAD) New York, S. 157-201.
- Cornford, Andrew J., (1993), "Some Implications for Banking of the Draft General Agreement on Trade in Services of December 1991", *UNCTAD Review* 5, S. 29-43.
- Croham, Douglas, (1989), *Reciprocity and the Unification of the European Banking Market*, Group of Thirty: Occasional Papers 27, New York.
- Falke, Andreas, (1994), "Auf dem Weg zu einer neuen Handelspolitik? Die USA und das Welthandelssystem", in Matthias Dembinski et al. (Hg.), *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*. Baden-Baden, S. 265-305.
- Feketekuty, Geza, (1988), *International Trade in Services: An Overview and Blueprint for Negotiations*. Cambridge.
- Financial Times vom 1./2.7.1995, "EU plan to rescue global financial services pact", S. 1; vom 14.7.1995, "Services agreement would not meet 'open market' standards", S. 10 sowie vom 27.7.1995, "World financial services deal agreed", S. 1.
- Garten, Jeffrey E. (1995), "Is America Abandoning Multilateral Trade?" *Foreign Affairs* 74, S. 50-62.
- Hale, David D., (1990), "Global Finance and the Retreat to Managed Trade", *Harvard Business Review*, S. 150-165.
- Hauser, Heinz und Kai-Uwe Schanz, (1995), *Das neue GATT. Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*. München.

- Herring, Richard J. und Robert E. Litan, (1995), *Financial Regulation in the Global Economy*. Washington, D.C.
- Hoekman, Bernard, (1992), "Market Access Through Multilateral Agreement: From Goods to Services", *The World Economy* 15, S. 707-727.
- Hoekman, Bernard and Pierre Sauve, (1994), *Liberalizing Trade in Services*. (World Bank Discussion Papers 243) Washington, D.C.
- International Trade Reporter vom 27.2.1991, 25.3.1992, 27.10.1993 und 19.10.1994.
- Kampf, Roger, (1995), "A Step in the Right Direction: The Interim Deal on Financial Services in the GATS", *International Trade Law & Regulation* 1, S. 157-166.
- Kampf, Roger, (1996), "Ein beachtlicher (Teil-) Erfolg: Finanzdienstleistungen als integraler Bestandteil des GATS", in Europa Institut Zürich und Europa Institut an der Universität Basel (Hg.), *GATT 94 und die Welthandelsorganisation*. Zürich 1996, S. 167-187.
- Kaufman-Winn, Jane, (1994), "National Treatment v. Reciprocity in International Banking: United States and European Community", in J. J. Norton et al. (Hg.) *International Banking Organizations and Practices: Current Developments*. London, S. 4-23.
- Key, Sydney J., (1989), *Financial Integration in the European Community*. Board of Governors of the Federal Reserve System: International Finance Discussion Papers 349, Washington, D.C.
- Key, Sydney J., (1990), *Is National Treatment Still Viable? U.S. Policy in Theory and Practice*. Board of Governors of the Federal Reserve System: International Finance Discussion Papers 385, Washington, D.C.
- Key, Sydney J. und Hal S. Scott, (1991), *International Trade in Banking Services: A Conceptual Framework*. Group of Thirty: Occasional Papers 35, Washington, D.C.
- Kim, Taho, (1993), *International Banking and Money*. London.
- McCulloch, Rachel, (1990), "Services and the Uruguay Round", *The World Economy* 13, S. 329-348.
- Möschel, Wernhard, (1990), "Internationaler Freihandel in Bankdienstleistungen", in Ulrich Fehl et al. (Hg.), *Probleme der internationalen Kooperation der Wirtschaftspolitik*. Berlin 1990, S. 79-98.
- OECD, (1984), *International Trade in Services: Banking*. Paris.
- OECD, (1990), *Liberalization of Capital Movements and Financial Services in the OECD Area*. Paris.
- OECD, (1993), *National Treatment for Foreign-Controlled Enterprises*. Paris.
- Orr, Michael, (1988), "Reciprocity and Regulation of Entry", *University of Illinois Law Review* 39, S. 333-341.
- Sauve, Pierre, (1995), "Assessing the General Agreement on Trade in Services. Half-Full or Half-Empty?", *Journal of World Trade* 29, S. 125-145.
- U.S. Congress, (1989), House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance Task Force, *Oversight Hearings on the European Community's 1992 Program*. 26. September. Washington, D.C.
- U.S. Congress, (1990), House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance Task Force, *Report on the International Competitiveness of U.S. Financial Institutions*. Washington, D.C.
- U.S. Department of State, (1989), *Financial Services and the European Community's Single Market Program*. Washington, D.C.
- U.S. Department of the Treasury, (1979), (1984), *Report to Congress on Foreign Government Treatment of U.S. Commercial Banking Organizations*. (NTIS) Springfield.
- U.S. Department of the Treasury, (1986), (1990), *National Treatment Study: Report to Congress on Foreign Government Treatment of U.S. Commercial Banking and Securities Organizations*. (NTIS) Springfield.
- U.S. Department of the Treasury, (1994), *National Treatment Study*. Washington, D.C.

- U.S. Department of the Treasury, (1995a), *Report on Status of Financial Services Negotiations under the General Agreement On Trade In Services*. April, Washington, D.C.
- U.S. Department of the Treasury, (1995b), *Financial Services Negotiations in the World Trade Organization (WTO) under the General Agreement On Trade In Services (GATS)*. Fact Sheet. Juli, Washington, D.C.
- UNCTAD, (1990), *Trade and Development Report*. New York.
- UNCTAD, (1994), *The Outcome of the Uruguay Round: An Initial Assessment. Supporting Papers to the Trade and Development Report 1994*. New York.
- Underhill, Geoffrey R., (1993) "Negotiating Financial Openness: The Uruguay Round and Trade in Financial Services", in Philip G. Cerny (Hg.), *Finance and World Politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*. Cambridge, S. 114-151.
- Walker-Nederkoorn, (1993), "Die Finanzdienstleistungen im NAFTA", *Aussenwirtschaft* 48, S. 337-356.
- Werner, Welf, (1994a), "Größere Wirtschaftsräume in den USA", *Jahrbuch zur Außenwirtschaftspolitik 1993/94*, S. 219-238.
- Werner, Welf, (1994b), "Späte Reform der amerikanischen Filialgesetzgebung", *Die Bank* 94, S. 712-716.
- Wiebke, Harald, (1992), "Internationale Aktivitäten zur Harmonisierung bankaufsichtlicher Eigenkapitalvorschriften: Eine Zwischenbilanz" *Kredit und Kapital* 25, S. 428-457 und 584-606.
- Wilkinson, Ian, (1994), "The Uruguay Round and Financial Services", *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law* 9, S. 281-287.
- Woolcock, Stephen, (1991), *Market Access Issues in EC-US-Relations. Trading Partners or Trading Blows?* London.
- WTO, (1995a), "WTO Director-General Hails Financial Services Accord", Pressemitteilung vom 26.7.1995.
- WTO, (1995b), "Financial Services Deal Confirmed. Statement by Chairman", Pressemitteilung vom 28.7.1995.
- WTO, (1995c), *The General Agreement on Trade in Services. Results of the Financial Services Negotiations Concluded in July 1995*.
- Zutshi, Urvashi, (1995), *Aspects of the Final Outcome of the Negotiations on Financial Services of the Uruguay Round*. UNCTAD Discussion Papers 109.

## *PUBLICATIONS*

### *OF THE JOHN F. KENNEDY-INSTITUTE*

#### MATERIALIEN

A complete list of titles (1ff) is available from the institute.

26. AMERICA SEEN FROM THE OUTSIDE - TOPICS, MODELS, AND ACHIEVEMENTS OF AMERICAN STUDIES IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY. Proceedings of a Symposium held at the John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien, December 1-4, 1988. Ed. by Brigitte Georgi-Findlay, Heinz Ickstadt. Berlin 1990.
27. CONTEMPLATING OTHERS: CULTURAL CONTACTS IN RED AND WHITE AMERICA. An Annotated Bibliography on the North American Indian by Robert E. Bieder. Berlin 1990
28. DER AMERIKANISCHE DOKUMENTARFILM. Eine Bibliographie der Sekundärliteratur. Michael Barchet, Mo Beyerle, Maren Schmohl und Eva-Maria Warth. Berlin 1992.
29. MICROFORM COLLECTIONS IN THE LIBRARY OF THE JOHN F. KENNEDY-INSTITUT. FREIE UNIVERSITÄT BERLIN. Compiled and edited by Hans Kolligs. Berlin 1992.
30. PERSPECTIVES ON MULTICULTURALISM IN NORTH AMERICA. Lectures from the Ringvorlesung Wintersemester 1990/1991. Ed. by Carol W. Pfaff. Berlin 1992.
31. PROBLEMS OF DEMOCRACY IN THE UNITED STATES. Symposium of the Graduiertenkolleg at the John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien Freie Universität Berlin on the occasion of its 30th anniversary. With contributions by Christoph Bruch ... Berlin 1993.
32. DIRECTORY OF EUROPEAN HISTORIANS OF NORTH AMERICA. Addresses, Publications, Research in Progress. 3rd rev. ed. Comp. and ed. by Willi Paul Adams and Wolfgang J. Helbich. Berlin 1994.

#### ERNST FRAENKEL VORTRÄGE ZUR AMERIKANISCHEN POLITIK.

#### WIRTSCHAFT, GESELLSCHAFT UND GESCHICHTE

1. LIPSET, Seymour Martin : Neoconservatism: Myth and Reality. STEINFELS, Peter, The Short Happy Life of Neoconservatism. Berlin 1988.
2. SCHNEIDER, William: The political legacy of the Reagan years. Berlin 1988.
3. NEUSTADT, Richard E.: American Presidential Transitions: Constitutional Requirements and Policy Risks. - POLSBY, Nelson W.: The American Election of 1988: Outcome, Process, and Aftermath. Berlin 1989.

4. BALDWIN, Robert E.: Recent U.S. Trade Policy at the Multilateral and Bilateral Levels.-  
SARGENT, Thomas J.: Interpreting the Reagan Deficits.-DORNBUSCH, Rüdiger: The Economic Decline of the U.S.? The Dollar and the Adjustment Options. Berlin 1990.
5. FRANKLIN, John Hope: What Europeans Should Understand About African-American History.  
KERBER, Linda K.: Paradoxes of Women's Citizenship in the United States. Berlin 1990.
6. COLEMAN, James S.: Parents' Rights in Choice of School.SEARS, David O.: Ethnic Conflict and the Politics of Race in the United States. -  
MCCULLOCH, Rachel: The Impact of Foreign Ownership on U.S. Business. - Berlin 1992.
7. NAU, Henry R.: America's Staying Power - Does Europe Need a Partner?  
SCHLESINGER, Arthur M., Jr.: Reflections on the Multiethnic Society: The American Case. Berlin 1993.

#### BERLINER BEITRÄGE ZUR AMERIKANISTIK

1. IREK, Malgorzata: The European Roots of the Harlem Renaissance. Berlin 1994.
2. NIROUMAND, Mariam: 'Americanization' of the Holocaust. Berlin 1995.
3. BURGER, Anke C.: Mambos und Mammies. Schwarze Frauen im amerikanischen Spielfilm, 1985-1991. Berlin 1995.

#### WORKING PAPERS (Geographie/Geschichte/Politik/Soziologie/Wirtschaft)

1. HONECK, Jürgen: "Spekulantentum" und Versorgungskrise in Pennsylvanien zu Zeit des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Geschichte)
2. HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: U.S. economic (policy) development and world trade during the interwar period compared to the last twenty years. Berlin, 1986. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
3. MEDICK-KRAKAU, Monika: Administration und Kongreß in der amerikanischen Außenpolitik der Ära Eisenhower: Die Beispiele Außenhandelspolitik und Allianzpolitik. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Politik)
4. SCHERRER, Christoph: The U.S. autoindustry: Can it adapt to global competition? Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Politik)
5. GWIAZDA, Adam: American-European relations with the Comecon countries in the 1980's. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
6. HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: The Roosevelts and foreign trade: Foreign economic policies under Theodore and Franklin Roosevelt. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)

7. **SCHERRER, Christoph: Mini-Mills - A new growth path for the U.S. steel industry? Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Politik)**
8. **JANKOVIC, Novak: The relevance of post-Keynesian economic theory for socialist economies. Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
9. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig und SCHÖTZ, Hans Otto: Vom Weltgläubiger zum Weltschuldner: Erklärungssätze zur historischen Entwicklung und Struktur der internationalen Vermögensposition der USA. Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
10. **MITUSCH, Kay: Die USA in der Weltwirtschaft 1919-1987. Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
11. **GÖRISCH, Stephan: Träume von Besitz, Arbeit und Unabhängigkeit. Die Vereinigten Staaten im Spiegel deutscher Informationsschriften für Auswanderer im 19. Jahrhundert. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
12. **HAAS, Jan: Ziele und Ergebnisse der Sozialpolitik in der Ära Reagan. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
13. **KRAKAU, Knud: Der Supreme Court: Seine Funktion und Problematik im gewaltenteilenden demokratischen Staat. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
14. **ADAMS, Willi Paul: Föderalismus: Die Verteilung staatlicher Aufgaben zwischen Bundesregierung, Einzelstaaten und Kommunen. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
15. **ADAMS, Willi Paul: Die Geschichte Nordamerikas und Berliner Historiker. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
16. **CONZEN, Kathleen Neils: German-Americans and ethnic political culture: Stearns County, Minnesota, 1855-1915. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
17. **GOLDBERG, Bettina: The German language in Milwaukee's grade schools, 1850-1920: The case of the catholic schools. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
18. **BEYFUSS, Jörg: Wettbewerbsverhältnisse zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den USA und Japan. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
19. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: The Grown-up in Infant's Clothing. The U.S. Protectionist Relapse in the Interwar Period. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
20. **ADAMS, Willi Paul: Amerikanischer Nationalismus, ethnische Vielfalt und die Deutschamerikaner. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
21. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Reaganomics und Weltwirtschaft. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
22. **VON SENGER UND ETTERLIN, Stefan: Das Foto als historische Quelle: Versuch einer methodologischen Annäherung. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
23. **VON SENGER UND ETTERLIN, Stefan: Emigration and Settlement Patterns of German Communities in North America. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**

24. **ADAMS, Willi Paul: Ethnic Politicians and American Nationalism during the First World War: Four German-born Members of the U.S. House of Representatives. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
25. **GEHRING, Uwe W., Comp.: The 1988 U.S. Elections. A Collection of State Date. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Politik)**
26. **GOLDBERG, Bettina: "Our Fathers' Faith, our Children's Language". Cultural Change in Milwaukee's German Evangelical Lutheran Parishes of the Missouri Synod, 1850-1930. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
27. **DANOWSKI, Anne: Die "Caribbean Basin Initiative" - ein Entwicklungsprogramm? Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
30. **SCHÜLER, Anja: Die "Feminine Mystique" der 1920er Jahre: Zur Berufstätigkeit amerikanischer Frauen zwischen Weltkrieg und Weltwirtschaftskrise. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
33. **KRAKAU, Knud: Reflections on the Future of NATO. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
34. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Die USA: Agrarwirtschaft, Industrialisierung, wirtschaftliche Weltmacht. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
35. **ASKOLDOVA, Svetlana: The American Enlightenment and the Problem of Education. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
38. **FERTIG, Georg: Migration from the German-speaking parts of Central Europe, 1600-1800: Estimates and Explanations. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
41. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: International Economic Relations of the U.S. and Their Impact on Economy, State, and Society to 1860. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
46. **KRAKAU, Knud: Die Entwicklung der politischen Hegemonie über Europa seit dem Ersten Weltkrieg. Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
47. **AmerikanistInnen zum Golfkrieg. Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Politik)**
49. **SCHERRER, Christoph: The U.S. Foreign Policy Establishment and the Transformation of Europe. Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Politik)**
52. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Erklärungsansätze zum Rückgang der Sparquote der privaten Haushalte in den USA während der 1980er Jahre. Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
54. **MISSION, MYTH, RHETORIC, AND POLITICS IN AMERICAN HISTORY. Gustav H. Blanke und Knud Krakau. Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
55. **HIGHAM, John: Multiculturalism in Disarray. Johns Hopkins University, Department of History, Baltimore, MD, 1992. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
59. **WESTBROOK, Robert B.: Pragmatism Old and New. Department of History, University of Rochester, Rochester, New York, 1992. (JFKI, Abt. f. Soziologie)**

62. NOWAK-LEHMANN D., Felicitas: Die wirtschaftliche Entwicklung der USA seit 1945: Stationen der US-Wirtschaftspolitik. Berlin 1993. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
65. SCHERRER, Christoph: Freer Trade Elites and Fair Trade Masses - Why Has Public Opinion Mattered so Little? Berlin 1994. (JFKI, Abt. f. Politik)
69. NOWAK-LEHMANN, Felicitas D.: Strategische Handelspolitik und nationale Wohlfahrt: Eine kritische Analyse. Berlin 1994. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
70. WERNER, Welf: Geschäftserfolg im internationalen Rückversicherungshandel der USA. Eine Auswertung der Dienstleistungsbilanz des *U.S. Department of Commerce*. Berlin 1994. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
76. GOEZE, Matthias: Großraum Toronto (unter besonderer Berücksichtigung der Bürostandortverlagerung). Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geographie)
80. HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Brooks Adams and Charles P. Kindleberger. Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
82. BAUMANN, Rainer and GREVEN, Thomas: Congress, the President, and U.S. Decisions to Use Military Force. Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Politik)
83. LENZ, Karl: Das ethnische Profil Kanadas und seiner Großstädte im Wandel. Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geographie)
84. FERTIG, Georg: Does overpopulation explain emigration? The case of 18th century transatlantic migration from the Rhine lands. Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geschichte)
85. ROSS, Dorothy: The New and Newer Histories: Social Theory and Historiography in an American Key. Department of History, Johns Hopkins University, Baltimore, MD, 1995. (JFKI, Abt. f. Geschichte)
86. SCHÜLER, Anja: The "Horror on the Rhine": Rape, Racism and the International Women's Movement. Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geschichte)

All publications are available from

John F. Kennedy-Institut  
für Nordamerikastudien  
der Freien Universität Berlin  
Lansstr. 5 - 9  
14195 Berlin  
Germany

World Wide Web:  
<http://fub46.zedat.fu-berlin.de:8080/~jfki>

März 1996

John F. Kennedy-Institut  
für Nordamerikastudien