

# TAGUNG

## Freihandel versus Demokratie

Frédéric Krumbein\*

Auf der rechtswissenschaftlichen Tagung wurde das Spannungsfeld von Freihandelsabkommen und unternehmerischen Eigentumsrechten auf der einen Seite und demokratischer Legitimation, Partizipation und Reversibilität, das heißt die Möglichkeit frühere Entscheidungen wieder zu ändern, auf der anderen Seite analysiert und diskutiert. Dabei standen vor allem zwei Fragen im Vordergrund: Erstens, in welchem Umfang dürfen und sollen demokratische Staaten international agierenden Unternehmen einen rechtlichen Bestands- und Eigentumsschutz gewähren? Zweitens, wie kann die demokratische Legitimation von Freihandelsabkommen sichergestellt werden? Bei der ersten Frage konzentrierten sich die Vorträge und Debatten insbesondere auf die Rolle internationaler Schiedsgerichte, sogenannte Investor-Staat-Schiedsgerichte beziehungsweise ‚investor-state dispute settlement‘ (ISDS), deren Hauptaufgabe im Schutz von Investoren besteht und die zur Wahrung dieser Schutzfunktion aber in einigen Fällen demokratische Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten aushebeln. Bei der zweiten Frage ging es um die oft als mangelhaft wahrgenommene Transparenz und Partizipation von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen.

### *Recht auf unternehmerisches Eigentum vs. demokratische Souveränität*

Sebastian Wuschka begann seinen Vortrag mit der Beschreibung von frühen Formen der Schiedsgerichtsbarkeit. Vorläufer fanden sich bereits im Athener Schiedsstatut aus der Zeit

### **Freihandel versus Demokratie – Grundsätze transnationaler Legitimation: Partizipation, Reversibilität, Transparenz**

Tagung des Vereins Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht und des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission, von White & Case, des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht sowie des Völkerrechtsblogs

24. April 2015, Berlin

#### **Begrüßung**

Dr. Christian ERNST, Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V., Hamburg

#### **Individuelle Rechte als Element der (demokratischen) Legitimation: Unternehmen vs. Zivilgesellschaft**

*Internationale Investitionsschiedsverfahren – Erstarkung des Individualrechtsschutzes im Völkerrecht oder „anti-demokratische Herrschaft der Konzerne“?*

Sebastian WUSCHKA, LL.M., Ruhr-Universität Bochum; Luther Rechtsanwaltsgeellschaft, Hamburg

*Transnationales Recht und Radikale Demokratie. Claude Leforts Theorie des Politischen als Rahmen einer Kritik des transnationalen Investitionsschutzrechts*

Tobias HEINZE, Universität Münster

#### **Kommentar:**

Prof. Dr. Christoph MÖLLERS, Humboldt-Universität zu Berlin

\* Dr. Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration, Berlin.

von 400 vor Christus und in mittelalterlichen Kaufmannsgilden. Im modernen Völkerrecht habe die Schiedsgerichtsbarkeit mit dem ‚Jay Treaty‘ von 1794 zwischen den USA und Großbritannien ihren Anfang gefunden. Dabei sei es unter anderem um Entschädigungszahlungen für britischen Besitz in den unabhängig gewordenen Kolonien gegangen. Im Jahr 1899 sei der ‚Permanent Court of Arbitration‘ gegründet worden. Die Durchsetzung der Interessen der eigenen Staatsbürger in fremden Ländern sei früher häufig durch militärische Interventionen von Staaten erfolgt.

Die ‚Washington-Konvention‘ von 1965 habe weitere Rechte für Privatpersonen im internationalen Recht geschaffen. Erst in den letzten 15 Jahren habe es einen Aufschwung in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit gegeben. Das deutsche Grundgesetz (GG) wurde von Wuschka als „schiedsgerichtsfreundlich“ bewertet. Art. 24 GG ermögliche eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten. Art. 92 GG verdeutliche aber, dass Schiedsgerichte keinen direkten rechtlichen Durchgriff besitzen.

Die gegenwärtige Kritik an der Schiedsgerichtsbarkeit sei in vielen Fällen nicht substantiiert. Ein Kritikpunkt besage, dass Schiedsgerichte zu häufig zu Gunsten von Investoren urteilen würden. Allerdings sei dies nicht der Fall und statistisch nicht zu belegen. Die meisten Richter in Schiedsgerichten seien Rechtsprofessoren und keine Wirtschaftsanwälte. Alle Richter unterlängen einer strikten Unabhängigkeit. Außerdem sei kritisch anzumerken, dass in vielen Diskussionen Völkerrechtstreue, das heißt die Beachtung international ausgehandelter Normen, als moralisch fragwürdig betrachtet werde.

Abschließend bewertete Wuschka die internationale Schiedsgerichtsbarkeit als ein anerkanntes Streitbeilegungsmittel und ein positives Schutzinstrument für private Rechtssubjekte im Völkerrecht.

### Grußwort

Richard KÜHNEL, Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Berlin

### Zwischen regionalen Beteiligungsrechten und der Autonomie des Unionsrechts: Partizipation am Freihandel im europäischen Verbundsystem

*Die Grenzen der Zulässigkeit von Investor-Staat-Schiedsvereinbarungen nach dem Recht der Europäischen Union*

Roland HOFFMANN, LL.M., Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer

### Konfrontation, Konstitutionalisierung, Zurückhaltung: Drei konkurrierende Ansätze für den EuGH im Umgang mit der internationalen Investitionschiedsgerichtsbarkeit

Andrej LANG, LL.M., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

*Endet die Atlantiküberquerung am Bodensee? TTIP, der Föderalismus und das Lindauer Verfahren*

Dr. Dr. Patricia WIATER, Ludwig-Maximilians-Universität München

### Kommentar:

Prof. Dr. Sigrid BOYSEN, Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr, Hamburg

### Normkonkretisierung als Allheilmittel? ISDS zwischen Regulatory Chill und Reformbedürftigkeit

*Der „Fair and equitable treatment“-Standard als Demokratieproblem*

Andreas KERKEMEYER, Universität Bielefeld

*„fair and equitable treatment“ und Eigentumschutz nach CETA – Ein Balanceakt zwischen Investitionsschutz und demokratischer Gestaltungsmacht*

Dr. Thomas TRENTINAGLIA, Universität Linz

### Kommentar:

Prof. Dr. Peter-Tobias STOLL, Universität Göttingen

### Transnationale Rechtsdurchsetzung, Fachgremien und Gesetzgebungsverfahren: Wo ist der Ort demokratischer Teilhabe?

*Participation in international trade law. How WTO law can promote democratic legitimacy*

Dr. Michael IOANNIDIS, LL.M., LL.M., Universität Heidelberg

*Tobias Heinze* beurteilte in seinem sozialwissenschaftlichen Vortrag das internationale Investitionsschutzrecht aus einer radikaldemokratischen Perspektive nach Claude Lefort. In der demokratischen Legitimation des Rechts komme den Menschenrechten eine zentrale Rolle zu, weil sie den Zugang zum Recht und zur Demokratie erst ermöglichen. Die Zunahme der Bedeutung des Investitionsschutzrechts sei problematisch, weil Recht gesprochen werde, ohne dass eine ausreichende demokratische Legitimation der Schiedsgerichte bestehe. Lefort folge bei der Definition des Politischen dem Freund-Feind-Schema von Carl Schmitt, sehe allerdings eine innere Teilung der Gesellschaft und keine Einheit. Er widerspreche somit Schmitt. Die Konfliktfähigkeit der Gesellschaft werde ergänzt durch eine Differenz zwischen Macht und Gesellschaft. In dem Moment der Wahl werde die Macht kurz der Gesellschaft zurückgegeben und im Parlament spiegelten sich später die innergesellschaftlichen Konflikte wider. Entscheidend für Heinze sei Leforts Unterscheidung zwischen Demokratie und Monarchie. In der Monarchie werde die innere Teilung der Gesellschaft durch den Monarchen überdeckt, der die vermeintliche Einheit des Staates verkörpere. In der Demokratie könne es diese Einheit nicht mehr geben.

Menschenrechte verwiesen auf das Ende dieses monarchischen Prinzips in der Moderne. Sie seien eine zivilgesellschaftliche Errungenschaft und garantierten den egalitären Zugang zum politischen Diskurs. Aus diesem Grund müssten alle politischen Institutionen einen gleichberechtigten Zugang für alle Bürgerinnen und Bürger gewähren.

Internationale Institutionen müssten die inneren Konflikte der Gesellschaften ebenfalls widerspiegeln, das heißt es müsste eine Opposition im Völkerrecht geben. Das internationale Investitionsschutzrecht trage eine neoliberalen Handschrift und umfasse keine menschenrechtlichen oder demokratischen Prinzipien. Menschenrechtliche Prinzipien müssten aber Bestandteil des internationalen Investi-

*Legitimation der Regierungszusammenarbeit durch Beteiligung der Zivilgesellschaft?*  
Henner GÖTT, LL.M., Universität Düsseldorf

*Die „Regulatory Cooperation“ in TTIP – Demokratie einmal anders herum?*  
Corinna DORNACHER, Universität Passau

*Kommentar:*  
Prof. Dr. Andreas FISAHN, Universität Bielefeld

#### **Podiumsdiskussion**

Dr. Markus BURIANSKI, White & Case, Frankfurt am Main  
Peter FUCHS, PowerShift e.V., Berlin  
Elisabeth KOTTHAUS, Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Berlin  
Christoph SEEMANN, Auswärtiges Amt, Berlin

tionsschutzrechts sein, um Konflikte demokratisch lösen zu können. Die Autonomisierung des Investitionsschutzrechts von den nationalen Demokratien sei der Kern des Problems.

*Christoph Möllers* kommentierte beide Vorträge und kritisierte, dass sie etwas zu weit gehen in ihren Argumentationen für und wider internationale Schiedsgerichte. Die Darstellung von Wuschka mit dem Individualrechtsschutz als Hauptargument für eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit sei insoffern problematisch, als das Recht auf Eigentum grundsätzlich auch demokratisch ausgehandelt werden müsse. Es gebe gute Gründe, warum in anderen Bereichen des internationalen Rechts Konflikte demokratisch vermittelt werden, das heißt durch Staaten, die miteinander agierten und verhandelten.

In Bezug auf Heinzes Vortrag bemerkte Möllers, dass die dargestellte republikanische Theorie vor allem besage, dass Recht grundsätzlich geändert werden können müsse. Eine Inkorporierung von Menschenrechten in internationale Institutionen könne das internationale Recht zum Teil verschlimmern, weil es eine Stärkung internationaler Institutionen auf Kosten der demokratisch legitimierten Regierungen nach sich ziehe.

Das Fundament der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit sei die Tatsache, dass einige Staaten so prohibitive Kosten für Investoren aufwiesen, dass sie, um Investitionen zu erhalten, sich selbst verpflichteten, internationalem Investitionsschutz zu garantieren. Die zentrale Frage wäre, warum in Fällen von Handelsabkommen zwischen zwei Rechtsstaaten, wie beispielsweise der Europäischen Union und den USA, überhaupt ein internationaler Investitionsschutz notwendig ist. So könnte es um eine Harmonisierung des Rechts gehen, was aber beide Seiten vermutlich gar nicht anstreben. Zudem seien es keine kleinen Unternehmen, die das Instrument der Schiedsgerichtsbarkeit nutzten, sondern in der Regel große Konzerne, die dann in Frontstellung gegen Demokratien stünden.

#### *Unionsrechtliche Grenzen der internationalen Schiedsgerichte*

*Roland Hoffmann* referierte über das Verhältnis von europäischem Recht und Freihandelsabkommen. Die Europäische Union verfüge in den meisten Rechtsbereichen, die in den Freihandelsabkommen mit den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) enthalten sind beziehungsweise sein werden, über die ausschließliche Zuständigkeit. Einige kleine Bereiche fielen aber auch in die Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten. TTIP und CETA seien deshalb vermutlich gemischte Abkommen, das heißt sie müssen sowohl von der Europäischen Union als auch den Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Bezüglich der demokratischen Legitimation sei problematisch, dass das Europäische Parlament am Ende das ausgehandelte völkerrechtliche Abkommen nur als Ganzes verabschieden oder ablehnen dürfe. Diese bei völkerrechtlichen Verträgen übliche Vorgehensweise habe aus demokratietheoretischer Perspektive Defizite, da sie den Einfluss des Parlaments während der Verhandlungen stark begrenze. Bei den TTIP-Verhandlungen werde

das Europäische Parlament aber über jeden Verhandlungsschritt informiert und könne entsprechend im Vorfeld seine Positionen einspeisen.

Schiedsgerichte bedürften ebenfalls demokratischer Legitimation. Hierfür seien vor allem zwei Punkte wichtig: Zum einen Transparenz und Öffentlichkeit bei den Verfahren und zum anderen eine Ernennung der Richter, die demokratischen Grundsätzen genüge, beispielsweise durch demokratisch legitimierte nationale Institutionen. Hauptamtliche Schiedsrichter könnten zudem die Unabhängigkeit der Schiedsgerichtsbarkeit und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung erhöhen.

*Andrej Lang* steuerte zu der Tagung die Perspektive des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bei. Die Position des EuGH zur Schiedsgerichtsbarkeit werde maßgeblichen Einfluss auf deren Ausgestaltung in der TTIP und anderen Freihandelsabkommen haben. Dabei gehe es vor allem darum, welchen Einfluss der EuGH auf Schiedsgerichte haben werde und wie er deren Urteile überprüfen könne.

Die gerichtliche Überprüfung völkerrechtlicher Gründungsverträge, wie von Freihandelsabkommen, sei insgesamt keine Selbstverständlichkeit, sondern sei lange Zeit Prerogative der Exekutive gewesen. Dies habe sich geändert. Zustimmungsgesetze zu europäischen Verträgen unterlägen beispielsweise der Kontrolle durch nationale Verfassungsgerichte. Allerdings bestehe ein zentrales Problem darin, dass die Verfassungsgerichte internationale Verträge erst nach deren Unterzeichnung prüfen könnten und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem eine festgestellte Nichtvereinbarkeit erhebliche internationale Verwerfungen mit sich bringen würde, wie beispielsweise das Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Aus diesem Grund prüften die nationalen Verfassungsgerichte zwar regelmäßig die Verfassungsmäßigkeit internationaler Verträge, scheuten aber ebenso regelmäßig davor zurück, diese als nicht verfassungskonform einzustufen.

Es gebe mehrere mögliche Ansätze zur Prüfung von Schiedsgerichten und ihrer EU-rechtlichen Zulässigkeit durch den EuGH. In einem konfrontativen Ansatz könnte der EuGH eine Gefährdung des EU-Rechts durch eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit erkennen und gegebenenfalls Urteile von Schiedsgerichten, die das EU-Recht beeinflussen, nicht anerkennen. In einem zweiten Modell könnte der EuGH die Legitimität der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit vor allem an die Einhaltung bestimmter Prinzipien knüpfen, wie beispielsweise die demokratisch legitimierte Auswahl der Richter an internationalen Schiedsgerichten. Hier könnte es zu einem potenziellen Konflikt zwischen Sinn und Zweck der Schiedsgerichtsbarkeit als bewusst außerhalb des Rechtsstaats stehenden Institutionen kommen, falls der EuGH die Schiedsgerichtsbarkeit wirksam kontrolliert. In einem dritten Ansatz könnte der EuGH die Rechtsprechung der Schiedsgerichtsbarkeit vollständig anerkennen.

#### *Föderale Grenzen von Freihandelsabkommen*

*Patricia Wiater* referierte über die Ratifikationspraxis von TTIP als gemischtes Abkommen. Der Föderalismus als Ordnungsprinzip könnte im Falle eines gemischten Abkommens die Ratifikation erschweren, weil unter Umständen Rechte der föderalen Einheiten in EU-Mitgliedstaaten, wie von deutschen Bundesländern, betroffen sind und deren Zustimmung zum Abkommen erforderlich sein könnte. Damit könnten föderale Einheiten durchaus einen (geringen) Einfluss auf den Abschluss von TTIP haben. Beispielsweise werde TTIP vermutlich Auswirkungen auf Regelungen des Berufsrechts haben, in dem beispielsweise die deutschen Bundesländer über Zuständigkeiten verfügten. Hier stelle sich die Frage, ob diese föderalen Mitwirkungsrechte zu einer höheren Responsivität, das heißt einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung bei TTIP, führen werden.

Ein Widerspruch und Problem bei TTIP sei, dass erst am Ende des Verfahrens klar sein

werde, ob es sich um ein gemischtes Abkommen handelt. Dadurch könnte es passieren, dass den föderalen Einheiten während der Verhandlungen Einfluss verweigert wird, aber am Ende trotzdem ihre Zustimmung erforderlich sein könnte. Dies stelle aus demokratietheoretischer Sicht ein großes Problem dar, weil die Bundesstaaten am Ende unter Umständen entweder das Abkommen komplett scheitern lassen oder, ohne Einfluss ausgeübt zu haben, zustimmen müssten. Wiater schlug vor, dass die föderalen Einheiten im Prozess der Verhandlungen zu TTIP bei den Fragen, die ihre Kompetenzen betreffen, gehört werden und ihre Meinungen zählen sollten. Wiater zeigte sich aber insgesamt skeptisch, ob eine Mitwirkung der föderalen Einheiten zu einer höheren Berücksichtigung der Interessen der Bürger führen werde.

#### *Faire und gleichwertige Behandlung von Unternehmen vs. staatlicher Gestaltungsspielraum*

*Andreas Kerkemeyer* referierte über „fair and equitable treatment“ (FET)-Standards. Ein solcher Standard finde sich in fast jedem Investitionsschutzabkommen, führe zu einer hohen Erfolgsquote von Unternehmen, die sich bei Streitfällen mit Staaten darauf beriefen, und könne zu hohen Entschädigungszahlungen an Unternehmen führen. Beim FET-Standard gehe es nicht nur um eine Gleichbehandlung von In- und Ausländern, sondern tatsächlich um eine faire und gleichwertige Behandlung. Zentral sei, dass der Investor sich auf die legitimen und zum Zeitpunkt der Investition bestehenden Erwartungen an den Staat verlassen können müsse. Das heißt, das Verhalten des Staates vor und zum Zeitpunkt der Investition spielt eine wichtige Rolle. Konkurrend dazu stehe das Recht des Staates auf politischen Gestaltungsspielraum („right to regulate“). Letztlich bestehe für die Schiedsgerichte ein relativ hoher Ermessensspielraum bei der Interpretation dieser Prinzipien und ihren darauf basierenden Entscheidungen.

Defizite bei Schiedsgerichten bestünden darin, dass die Regulierungsinteressen der Staaten oft nicht hinreichend berücksichtigt werden. Darüber hinaus sei die Unabhängigkeit der Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter nicht immer ausreichend, da viele von ihnen gleichzeitig auch als Anwälte tätig seien. Außerdem könnten nur Investoren klagen und die Staaten seien immer die Angeklagten.

Zur Sicherung des Demokratieprinzips sei zudem die Prüfung und Ratifikation der Investor-Schiedsverfahren etablierenden Abkommen zwingend erforderlich. Als Kern von Demokratie definierte Kerkemeyer Entscheidungen mit Mehrheit und die prinzipielle Reversibilität von Entscheidungen durch die Mehrheit von morgen. Die Gefahr sei, dass Staaten abgeschreckt würden, regulatorische Entscheidungen zu treffen, weil sie Angst vor hohen Schadenersatzforderungen hätten („regulatory chill“). Präzedenzfälle könnten ebenfalls abschreckend wirken. Ein solches Beispiel könnte der Atomausstieg in Deutschland sein, sollte ein Schiedsgericht entscheiden, dass ausländischen Energieunternehmen dafür Schadenersatz zusteht.

*Thomas Trentinaglia* sprach über Investitionsschiedsverfahren am Beispiel von CETA. Im CETA-Abkommen würden einige Punkte angeführt, die als Bruch von FET-Standards anzusehen sind, beispielsweise die Verweigerung von Klage- und Prozessmöglichkeiten, rechtliche Willkür oder der Bruch rechtsstaatlicher Verfahrensregeln. Außerdem dürfe der Investor darauf vertrauen, dass der Staat seine gegenüber dem Investor gemachten Zusicherungen einhalten müsse. Hier spiele wieder die Frage der legitimen Erwartungen eine Rolle, die zwar legislative Änderungen des jeweiligen Staates zulassen würden, aber auch die Interessen der betroffenen Investoren müssten in Betracht gezogen werden. Insgesamt bestehe ein großer Interpretationsspielraum der Gerichte bei der Anwendung der FET-Standards unter dem CETA-Abkommen.

Weiterhin gebe es im CETA-Abkommen Regelungen zur Frage der Enteignung. Die Enteignung des Eigentums von Investoren sei untersagt. Dies betreffe nicht nur direkte Enteignungen von Besitz, sondern auch sogenannte indirekte Enteignungen, wie beispielsweise ein Entzug von für die Geschäftstätigkeit relevanten Genehmigungen, die das Eigentum des Investors entscheidend minderten. Bei der Interpretation dieser Regelungen gebe es unterschiedliche Positionen. Eine Extremposition berücksichtige die Interessen des Staates überhaupt nicht, sondern stelle nur fest, ob es eine direkte oder indirekte Enteignung gebe, und berechne die Höhe der Entschädigung für den Investor. Der konträre Ansatz verneine eine indirekte Enteignung durch politische Maßnahmen und sei entsprechend staatenfreundlich. Im CETA-Abkommen sei eine eher staatenfreundliche Interpretation von direkter oder indirekter Enteignung vorgesehen. Eine indirekte Enteignung liege beispielsweise nicht vor, wenn der Staat legitime Gemeinwohlinteressen schützen wolle, beispielsweise Regeln zum Schutz von Umwelt, Gesundheit und Sicherheit der Bürger erlasste.

*Peter-Tobias Stoll* wies in seinem Kommentar zu den beiden Vorträgen insbesondere darauf hin, dass Vertrauenschutz für Investoren, das heißt sich auf bestehende Gesetze und Regeln verlassen zu können, und das Demokratieprinzip mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Reversibilität des bestehenden Rechtsrahmens in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis stünden.

*Kaum Einflussmöglichkeiten von Parlamenten und Zivilgesellschaft auf Freihandelsregeln*

*Michael Ioannidis* sprach über Demokratie und internationale Handelsregeln am Beispiel der Welthandelsorganisation (WTO). Internationales Recht verfüge grundsätzlich über zwei Legitimationsquellen: zum einen die Legitimität nationaler Regierungen und zum anderen die Legitimität von internationalen Regeln und Verfahren, welche den Umgang der

Staaten miteinander regelten. Ein Grundproblem des internationalen Rechts bestünde darin, dass soziale und wirtschaftliche Interaktionen zunehmend grenzüberschreitend, aber die Regeln oftmals nationalstaatlich begrenzt seien. Drei unterschiedliche Visionen von internationalem Handelsrecht im Rahmen der WTO existierten: eine „Charta ökonomischer Rechte“, die juristisch in internationalen Schiedsgerichten durchgesetzt werden könnten; ein Mechanismus positiver Integration, der durch eine Partizipation der Staaten auf der internationalen Ebene erreicht werde, ein Beispiel sei die Europäische Union; eine internationale Koordination, die ausländischen Akteuren einen fairen und gleichberechtigten Zugang zu nationaler Gerichtsbarkeit gewähre.

*Henner Gött* beschäftigte sich mit dem Thema der Legitimation der Regulierungszusammenarbeit durch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Regulierungszusammenarbeit meine hier einen Abbau der sogenannten nichttarifären Handelshemmnisse im internationalen Handel. Hier bestünde, insbesondere nach Maßgabe deliberativer Demokratietheorien, ein Demokratiedefizit bereits darin, dass sich in den Verhandlungsgremien nur Regierungsvertreter befänden. Vertreter der Parlemente oder der Zivilgesellschaft seien in der Regel nicht präsent.

Der Grundgedanke deliberativer Demokratietheorie bestünde in der Qualität des Diskurses, das heißt in einem rationalen, offenen und herrschaftsfreien Diskurs. In diesem solle zudem die Meinung des Anderen ernstgenommen werden. Beim Modell der partizipativen Demokratie stehe vor allem eine möglichst breite Beteiligung an möglichst vielen Entscheidungen als normatives Ideal im Vordergrund.

Bei CETA und TTIP seien bislang verschiedene Modelle der zivilgesellschaftlichen Partizipation vorgesehen, je nach Abkommen und Teilbereich. Diese reichten von Ad-hoc-Konsultationen von Vertretern der Zivilge-

sellschaft bei der Regulierungszusammenarbeit der Regierungen bis hin zu institutionalisierten Beratungsgremien, wie beispielsweise in den Bereichen Nachhaltigkeit, Arbeit und Umwelt, bei denen die Beratungsgremien untereinander und mit den Regierungen in Dialog treten und deren Meinungen von den Regierungsvertretern berücksichtigt werden sollten. Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Meinungen gebe es aber nicht.

Die abschließende Bewertung von Gött bestand darin, dass die bisherigen Modelle weit von dem Idealmodell deliberativer Demokratie entfernt seien. Insgesamt müssten eine obligatorische Beteiligung der Zivilgesellschaft in nahezu allen Bereichen der Abkommen, eine ausgewogene Repräsentation sowie eine gewisse Verbindlichkeit der Empfehlungen sichergestellt werden.

Der Vortrag von *Corinna Dornacher* handelte von den demokratischen Prinzipien bei der Regulierungszusammenarbeit in TTIP nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen. Demokratie definierte sie als repräsentative Demokratie. Sie stellte zuerst die Argumente der Europäischen Kommission dar, laut denen Freihandel zwischen Demokratien Frieden, wirtschaftlichen Wohlstand und Arbeitsplätze fördere. Allerdings spalte Freihandel die Gesellschaft oft in Gewinner und Verlierer, da nicht alle Arbeitnehmer gleichermaßen vom Freihandel profitierten.

Vermutlich müsste TTIP als gemischtes Abkommen ratifiziert werden und deshalb sowohl den demokratischen Prinzipien der Europäischen Union als auch denen der Mitgliedstaaten genügen. Vom EuGH gebe es keine Rechtsprechung zur Konkretisierung des Demokratieprinzips, aber von mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten. Ein prominentes Beispiel sei die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts.

Bei TTIP werde es voraussichtlich ein „Regulatory Cooperation Body“ (RCB) als Gremium von Regierungsvertretern mit sek-

toralen Arbeitsgruppen geben. Jeder Vertragspartner könne in diesem Gremium einen Vorschlag zur Untersuchung von konkreten Kooperationsmöglichkeiten, wie dem Abbau weiterer Handelshemmisse, vorlegen. Interessenvertreter würden dabei ebenfalls Gehör finden. Das RCB könne keine Gesetze erlassen, aber Vorschläge ausarbeiten. Parlamente seien im RCB nach gegenwärtigem Stand nicht vertreten und das Verhältnis zur Legislative sei insgesamt noch nicht geklärt. Problematisch könne sein, dass Parlamente letzt-

lich nur neue Regeln „abnicken“ und der wesentliche Bestandteil legislativer Arbeit, die Formulierung von Gesetzen, im Bereich des transatlantischen Handels nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich sein werde.

Insgesamt hat die Tagung die verschiedenen demokratietheoretischen Kritikpunkte an Freihandelsabkommen anhand von aktuellen Beispielen sehr gut herausgearbeitet und das Spannungsverhältnis von Investorenschutz und Demokratie beleuchtet.

## TAGUNG

# Markt versus Staat in der Europäischen Union

Ansgar Belke und Gunther Schnabl\*

Am 19. und 20. Januar 2015 fand das 28. Leipziger Weltwirtschaftsseminar zum Thema „Markt versus Staat – Dezentralisierung versus Zentralisierung in der Europäischen Union“ statt, zu dem *Ansgar Belke* und *Gunther Schnabl* eingeladen hatten. In der Alberthina der Universität Leipzig diskutierten 120 Teilnehmer mit 13 Referenten marktwirtschaftliche und staatliche Lösungsansätze für wirtschaftspolitische Herausforderungen in der Europäischen Union.

Der erste Teil der Konferenz befasste sich mit europäischen Wachstumsstrategien. Den Auf-takt machte *Leszek Balcerowicz*, der anhand seines Heimatlandes Polen, dessen Transformation zu einer Marktwirtschaft er entscheidend mitgestaltete, die Vorteile von schnellen und umfassenden marktwirtschaftlichen Reformen deutlich machte. Die Wirtschaftsgeschichte habe gezeigt, dass eine marktwirtschaftliche Ordnung die Grundlage für Wohlstand sei. Dies habe sich auch für Polen und andere mittel- und osteuropäische Staaten seit dem Zusammenbruch der planwirtschaftlichen Systeme erwiesen.

Balcerowicz plädierte für mehr wirtschaftliche Freiheit und weniger staatliche Interventionen. Er stellte die Interdependenz von wirtschaftlicher und politischer Freiheit heraus: „The most important freedom is economic freedom.“ In einer Zeit, in der die Politik zu immer mehr Regulierung und Preiskontrollen tendiere, setzte Balcerowicz so einen wichtigen Denkimpuls. Er identifizierte auch wichtige Reformstrategien. Es sei entscheidend,

## 28. Leipziger Weltwirtschaftsseminar Markt versus Staat – Dezentralisierung versus Zentralisierung in der Europäischen Union

Prof. Dr. Gunther SCHNABL, Institut für Wirtschaftspolitik und ZIW, Universität Leipzig  
Dr. Andreas HOFFMANN, Institut für Wirtschaftspolitik und ZIW, Universität Leipzig  
Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

Gefördert von der Hanns Martin Schleyer-Stiftung im Rahmen der Förderinitiative „Dialog Junge Wissenschaft und Praxis“, der Europäischen Kommission und dem Arbeitskreis Europäische Integration sowie durch die Wissenschaftsförderung der Sparkassen-Finanzgruppe

19.-20. Januar 2015, Leipzig

### Begrüßung

Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Gunther SCHNABL, Institut für Wirtschaftspolitik und ZIW, Universität Leipzig

### European Growth Models

*Chair:* Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

*Stabilization, Reforms and Growth in Poland in a Comparative Perspective*

Prof. Leszek BALCEROWICZ, Vizepremier und Finanzminister a.D. der Republik Polen, Warschau

*Financial Markets and the Role of the United Kingdom in the European Union*

Prof. Iain BEGG, London School of Economics, London

\* Prof. Dr. Ansgar Belke, Universität Duisburg-Essen.  
Prof. Dr. Gunther Schnabl, Universität Leipzig.

Reformen schnell unumkehrbar zu machen, um politischen Widerstand zu umgehen.

*Iain Begg* führte das Plenum in das (wirtschafts-)politische Dilemma britischer Europapolitik ein. Einerseits wirkten die Partikularinteressen wichtiger britischer Industrien und insbesondere des Finanzmarkts. Das Grundprinzip freier Märkte werde weitgehend akzeptiert. Andererseits seien wichtige Bausteine europäischer Politik bei den Wählern sehr unbeliebt, wie zum Beispiel die so genannten Nettobeitragzahlungen an ‚Brüssel‘ und der freie Personenverkehr (Schenge). Der Eindruck der britischen Währungskrise (1992/93) wirke bis heute sehr stark nach, sodass an einen Beitritt Großbritanniens zum Eurogebiet nicht zu denken sei.

Angesichts dieser politischen Beschränkungen sehe sich die britische Regierung mit großer Skepsis in der Bevölkerung konfrontiert, sodass wenig Raum für Verhandlungen mit den europäischen Partnern bleibe. Begg bezifferte die Wahrscheinlichkeit eines Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union („Brexit“) mit 40 Prozent. Die Wachstumsdynamik, die vom britischen Finanzmarkt ausgehe, sei groß genug, um Großbritannien auch ohne die Europäische Union genügend Wohlstand zu bringen.

Im zweiten Teil der Tagung wurden die Herausforderungen der wachsenden Finanzmarktregulierung in Europa diskutiert. *Hans-Peter Burghof* warnte vor zu viel Regulierung, da die Banken in ein homogenes Regulierungsschema gepresst würden, was sie verwundbar für neue Krisen mache. Zu viel Regulierung schränke zudem die Funktionsweise von Finanzinstituten ein, was derzeit in eine stagnierende Kreditvergabe des Bankensystems im Eurogebiet münde. Zudem sei es wahrscheinlich, dass außerhalb des Bankensystems neue Mechanismen entstünden, die dessen Funktionen übernehmen. Das schnelle Wachstum des Schattenbankensektors sei ein Beleg dafür.

### **Herausforderungen der Finanzmarktkontrolle**

*Chair:* Prof. Dr. Uwe VOLLMER, Universität Leipzig

#### *Finanzmarktkontrolle in Zeiten der Quantitativen Lockerung*

Prof. Dr. Hans-Peter BURGHOF, Universität Hohenheim

#### *Wege zu mehr Finanzmarktkontrolle*

Dr. Gerhard SCHICK, MdB, Stellvertretender Finanzausschussvorsitzender, Finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion, Bündnis 90/Die Grünen, Berlin

### **Schuldenmanagement in Europa**

*Chair:* Prof. Dr. Harald WIESE, Universität Leipzig

#### *Deutsche Staatsverschuldung als Weg zu mehr Wachstum in Europa*

Prof. Dr. Carl Christian VON WEIZSÄCKER, Max Planck Institute for Research in Collective Goods, Bonn

#### *Schuldenkontrolle in der Europäischen Währungsunion*

Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Joachim STARBATY, MdEP, Straßburg/Brüssel

### **Dinner Speech: Markt und Macht**

Dr. Rainer HANK, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Frankfurt am Main

### **Zu einer Reform des Geldsystems?**

*Chair:* Prof. Dr. Wilhelm ALTHAMMER, Handelshochschule Leipzig

#### *Brauchen wir ein neues Geldsystem?*

Dr. Thomas MAYER, Flossbach von Storch Research Institute, Köln

#### *Vollgeld als Alternative zum Fractional Reserve Banking*

Prof. Dr. Joseph HUBER, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

### **Eine zentralisierte oder dezentralisierte Europäische Union?**

*Chair:* Ulrich MILDE, Leipziger Volkszeitung, Leipzig

#### *Wege zum Europäischen Bundesstaat*

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner WEIDENFELD, Ludwig-Maximilians-Universität München

*Gerhard Schick* machte die Herausforderungen von Finanzmarktregelung aus politischer Sicht deutlich. Er bescheinigte Finanzausschüssen und Bankenaufsichten ein erhebliches Informationsdefizit gegenüber den Branchenvertretern der Finanzindustrie. Dies begünstigte Lobbyismus und risikoreiches Verhalten. Er plädierte für eine unabhängige politische Entscheidungsfindung, wofür das Informationsdefizit staatlicher Akteure gemildert werden müsse. Insgesamt zeigte sich Schick jedoch zuversichtlich, dass die Exzeze der Finanzmärkte durch Regulierung bewältigt werden können.

Unter dem Titel „Schuldenmanagement in Europa“ diskutierten *Carl Christian von Weizsäcker* und *Joachim Starbatty* das Für- und-Wider wachsender Staatsverschuldung in Europa. Von Weizsäcker argumentierte, dass in alternden Gesellschaften wie der europäischen die gesamtwirtschaftliche Ersparnis stark wachse. Zudem würden mit fortschreitender technologischer Entwicklung Investitionen mit hoher Grenzleistungsfähigkeit abnehmen. Das Ergebnis sei ein wachsendes Kapitalangebot, das nicht auf ausreichend Kapitalnachfrage treffe. Staatsverschuldung werde benötigt, damit die Ersparnisse des privaten Sektors für ihre Altersvorsorge noch Verwendung finden.

Starbatty identifizierte die wachsende Verschuldung in Europa als Stolperstein für die Stabilität der gemeinsamen europäischen Währung. Er wies darauf hin, dass hohe Staatsverschuldung mit wachsender Instabilität der Währung verbunden ist. Je höher die Staatsverschuldung, desto höher sei der Druck auf die Zentralbank, die Staatsverschuldung durch den Ankauf von Staatsanleihen zu monetarisieren. Die Regelwerke, die dafür geschaffen wurden, die Staatsverschuldung in Europa niedrig zu halten, hätten sich als brüchig erwiesen. Mit dem Argument der Alternativlosigkeit würden Normen uminterpretiert. Durch den hieraus resultierenden Anstieg der Staatsverschuldung würden strukturelle Verzerrungen und Spannungen

**Dezentralisierung als Quelle der Freiheit, Innovation und Prosperität**

Prof. Dr. Roland VAUBEL, Universität Mannheim

**Konflikte in der sozialen Sicherung**

Chair: Prof. Dr. Thomas STEGER, Universität Leipzig

**Perspektiven der gesetzlichen Alterssicherung**

Prof. Dr. Gert WAGNER, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

**Alternde Bevölkerung und Stress im Gesundheitssystem**

Prof. Dr. Reinhold SCHNABEL, Universität Duisburg-Essen

**Schlussworte: Perspektiven für Wachstum und Wohlstand in Europa**

Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Gunther SCHNABL, Institut für Wirtschaftspolitik und ZIW, Universität Leipzig

innerhalb der Europäischen Währungsunion zementiert, was sich längerfristig als Fallstrick für diese erweisen könnte.

Den Abschluss des ersten Tages bildete der Abendvortrag von *Rainer Hank* zum Thema „Markt und Macht“. Der Referent führte die Zuhörer gekonnt durch 100 Jahre Ideengeschichte, um das Spannungsfeld zwischen Markt und Macht zu definieren. Er vertrat die Ansicht, dass Wettbewerb auf Märkten dazu beitrage, private Macht – zum Beispiel in Form von Monopolen – zu begrenzen. Aus dieser Perspektive beleuchtete er die aus seiner Sicht nur vermeintliche Marktmacht der Internetkonzerne Google und Uber. Die private Macht beider Konzerne sei vom Kunden frei gewählt, da Alternativen zur Verfügung ständen. Allerdings müsste der versteckte Preis, der zum Beispiel im Verkauf persönlicher Daten gesehen werden könne, den Kunden offengelegt werden.

Der zweite Seminartag begann mit einer spannenden Diskussion über alternative Geldsysteme, die die Schwächen des aktuellen krisen-

geplagten Geld- und Kreditsystems verdeutlichte. *Thomas Mayer* zeigte die Probleme des bestehenden Geldsystems auf. Die Geschäftsbanken schüfen Geld „aus dem Nichts“, was zu Übertreibungen auf den Finanzmärkten und Finanzkrisen führe. Er argumentierte, dass der Euro ohne politische Union nicht lebensfähig sei. Deshalb sei seit Beginn der Krise mit unterschiedlichen Rettungsmechanismen eine Art ‚Schattenstaat‘ geschaffen worden, der den Euro stützen solle.

In Übereinstimmung mit Mayer verwies *Joseph Huber* auf die immer wiederkehrenden und wachsenden Finanzkrisen. Das bestehende Giralgeldsystem sei störanfällig und krisengeplagt, weil Banken ohne wirksame Kontrolle durch die Zentralbank Geld schöpfen können. Er schlug deshalb als Alternative die Einführung eines sogenannten Vollgeldsystems vor, in dem nur die Zentralbank Geld schöpfen kann. Dadurch würde die Zentralbank die Kontrolle über die Geldmenge wiedererlangen und könne so Spekulationswellen auf den Finanzmärkten verhindern. In der anschließenden Diskussion wurde kritisiert, dass ein Vollgeldsystem nach den Vorstellungen Hubers nicht verhindern könne, dass die Zentralbank selbst gegen das Interesse der Bürger zu viel Kredit erzeuge. Genau dies sei aber die Ursache der derzeitigen Krise.

Der Politikwissenschaftler *Werner Weidenfeld* diskutierte, inwiefern eine weitere Zentralisierung der Europäischen Union zu erwarten ist. Er unterstrich die Komplexität der politischen Prozesse, die zu einer Vertiefung der europäischen Beziehungen führten und suggerierte, dass innerhalb der Europäischen Union föderale dezentrale Strukturen entstehen könnten. Zum Beispiel wäre der Austritt des Baskenlandes aus Spanien mit dem Verbleib der Basken in der Europäischen Union verknüpft, was die potenziellen Austrittskosten absenke. Mit Blick auf die historische Entwicklung erklärte Weidenfeld, dass es im letzten Jahrzehnt einen immensen Machttransfer auf die europäische Ebene gegeben habe. Auch wenn das politische ‚Pendel‘ hin

und her schwinge, sei die ‚Wucht‘ des politischen Willens zur Einigung Europas immer noch immens. Dieser Prozess habe durch die Krise nochmals an Dynamik gewonnen.

*Roland Vaubel* wies auf die Gefahren dieses Zentralisierungsprozesses hin. Auf der Grundlage wirtschaftshistorischer Quellen zeigte Vaubel, dass der Wohlstand Europas insbesondere dem Wettbewerb der Nationen geschuldet sei. Die großen geologischen Ebenen Asiens hätten das Entstehen großer zentralisierter Staatengebilde begünstigt, was regionalen Wettbewerb und damit Innovationskraft und Wachstum auf lange Frist gebremst habe. In Europa sei hingegen durch die zahlreichen Gebirge und Gewässer die Bildung von vergleichsweise kleinen Nationalstaaten möglich gewesen. Dies habe Vergleiche der Staaten und eine Mobilität zwischen unterschiedlich strukturierten Staatengebilden möglich gemacht. Der daraus resultierende Wettbewerb zwischen den Staaten sei als Quelle für Freiheit, Innovation und Wohlstand zu sehen. Durch die fortschreitende Zentralisierung, die mit dem Übergang von Kompetenzen an die Europäische Union einherginge, werde diese Dynamik unterminiert.

In der letzten Sitzung des 28. Leipziger Weltwirtschaftsseminars wurden die Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die Altersvorsorgesysteme in Deutschland und Europa diskutiert. In weitgehender Übereinstimmung beschrieben *Gert Wagner* und *Reinhold Schnabel* die Notwendigkeit von Reformen zum Erhalt der Rentenversicherungssysteme. Wagner verdeutlichte das sich verschärfende Problem der Altersarmut und zeigte sich besorgt darüber, wie die Mindestsicherung im Alter zukünftig gewährleistet werden könne.

Nach Schnabel führen das Absinken der Fertilität und der gleichzeitige Anstieg der Lebenserwartungen dazu, dass die Rentenversicherungen nur durch ein Sinken der Leistungen oder steigende Beiträge nachhaltig finanziert seien. Beide Referenten schlugen des-

halb unter anderem einen flexibleren Übergang in die Rente vor. Sie waren sich einig, dass Immigration zwar helfen könne, das demografische Problem einzudämmen, aber keine vollkommene Lösung sei. Ein Anstieg des durchschnittlichen Renteneintrittsalters sei unumgänglich, um die Rentenbezüge auf einem erträglichen Niveau halten zu können. Die anschließende Diskussion machte deutlich, dass vor allem im geburtenschwachen Deutschland ein großes Potenzial für Verteilungskonflikte zwischen Jung und Alt besteht.

Die Organisatoren *Belke* und *Schnabl* beschlossen das 28. Leipziger Weltwirtschaftsseminar, das in dem würdigen Ambiente der Albertina mit 120 Teilnehmern einen neuen Rekord erreichte. Sie machten nochmals deutlich, dass der europäische Integrationsprozess zum Wohle aller Bürger in der Europäischen Union vorangetrieben werden müsse. Dabei dürfte aber nicht außer Acht gelassen werden, dass Markt und Wettbewerb nach wie vor die Grundlage für Wachstum und Wohlstand in Europa sind.