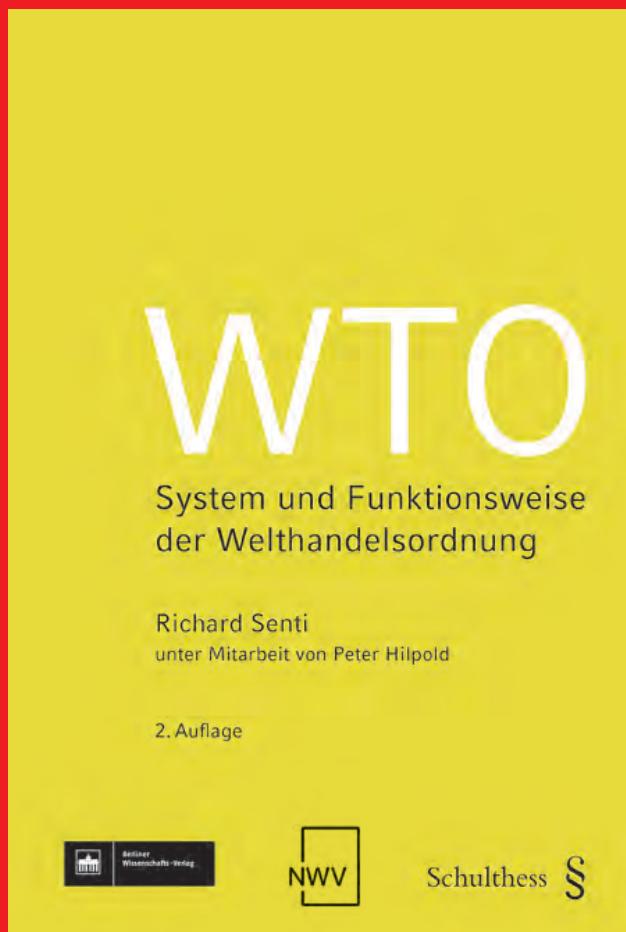


Über Ökonomen und Ökonomie

Prof. Dr. Karlhans Sauernheimer

Die folgenden vier Bücher handeln von Ökonomen und von Ökonomie. Die Autobiographie Hans-Werner Sinns ist eine der sehr seltenen Autobiographien eines Ökonomen und allein deshalb schon einer Besprechung wert. Die Autoren der Bücher über die Ungleichheit und die WTO, Anthony B. Atkinson und Richard Senti, sind Ökonomen, die auf diesen beiden Gebieten zu den weltweit führenden Autoritäten zählen. Roland Vaubels Buch über den Euro und Europa schließt den Kreis zu Sinn, der seine Autobiographie mit einem Kapitel zu Europa enden lässt. Beide Autoren sehen sich veranlasst, ihrer Diagnose über den Zustand Europas dringliche Reformvorschläge, die zahlreiche Gemeinsamkeiten aufweisen, anzufügen.

- Hans-Werner Sinn: Auf der Suche nach der Wahrheit. Autobiografie. Freiburg: Herder-Verlag 2018, 672 Seiten, geb., ISBN 978-3-451-34783-2. € 28,00
- Anthony B. Atkinson: Ungleichheit – Was wir dagegen tun können. Aus dem Englischen von Hainer Kober. Stuttgart: Klett-Cotta 2018, 474 Seiten, geb. mit Schutzumschlag, ISBN 978-3-608-94905-6. € 14,95 [Originalausgabe: Inequality. What can be done? Harvard University Press, Cambridge/Mass. 2015]
- Richard Senti, Peter Hilpold: WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Zürich-Berlin-Wien: NWK Verlag 2. Auflage 2017, 547 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-7083-1190-6. € 82,00
- Roland Vaubel: Das Ende der EUromantik. Neustart jetzt. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2018, 174 Seiten, Softcover, ISBN 978-3-658-18562-6. € 17,99



Die These, wonach Umverteilung stets Effizienz- und Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen, ist, so Atkinson, zwar unter den Bedingungen der vollständigen Konkurrenz nicht jedoch bei Marktunvollkommenheiten korrekt. Marktunvollkommenheiten, wie Preissetzungsmacht der Unternehmer auf den Gütermärkten, Arbeitslosigkeit auf den Arbeitsmärkten, unvollständige Markttransparenz auf den Kapitalmärkten, sind jedoch ein Charakteristikum der modernen Volkswirtschaften. Bei Marktunvollkommenheiten können aber Markteingriffe durchaus wohlfahrtserhöhende, d.h. den Kuchen vergrößern, statt wohlfahrtsmindernde Wirkungen haben. Aber selbst wenn der Kuchen durch die Markteingriffe kleiner würde, wäre damit noch nicht gesagt, dass die volkswirtschaftliche Wohlfahrt geringer wäre, weil den Verlierern Gewinner entgegen stünden.

Der These, ein nationaler Wohlfahrtsstaat sei unter den Bedingungen der Globalisierung nicht zu halten, weil der internationale Steuerwettbewerb die Finanzierungsgrundlage des Sozialstaats aushöhle, widerspricht Atkinson. Er verweist erstens darauf, dass der Wohlfahrtsstaat gerade in der Globalisierungswelle des 19. Jahrhunderts entstanden sei. Zweitens seien die Staaten nicht hilflos der Globalisierung ausgeliefert, sondern könnten sie durchaus gestalten.

Schließlich fragt Atkinson nach den fiskalischen Kosten seiner Vorschläge. Er muss hier keine Mutmaßungen anstellen, sondern kann sich auf quantitative Modelle der Budgetwirkungen von Steuer- und Ausgabenprogrammen stützen. Eines dieser Modelle, EUROMOD, das heute das Standard-Budgetmodell der EU ist und das er selbst mitentwickelt hat, nutzt er für seine Berechnungen. Die Schlussfolgerungen liegen für Atkinson klar auf der Hand: Die vorgeschlagenen Steuerentlastungen/Transfererhöhungen zugunsten der Ärmsten können durch höhere Steuern der Wohlhabenderen aufkommensneutral finanziert werden.

Atkinson ist fair genug, auf einen entscheidenden Kritikpunkt an seiner Analyse selbst hinzuweisen. Es ist die Annahme, dass die Markteinkommen von den Wirkungen seiner Vorschläge unberührt bleiben. Da aber insbesondere die Steuererhöhungsvorschläge beträchtliche negative Anreizwirkungen auf Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Kapitalangebot haben dürften, hat der Kritikpunkt Gewicht.

Was ist von diesem Buch zu halten? Der Wohlfahrtsstaat findet in Atkinson einen klugen, beredten, ökonomisch versierten Fürsprecher. Er beklagt die mit seiner Erosion seit den 1980er-Jahren einhergehende wachsende Ungleichheit, insbesondere in den USA und Großbritannien. Er sieht die wachsende Ungleichheit nicht nur durch den technischen Fortschritt und die Globalisierung induziert, sondern in gleicher Weise durch die Politik bewusst herbeigeführt. Infolgedessen fordert er einen den Wohlfahrtsstaat revitalisierenden Politikwechsel. Seine diesbezüglichen Empfehlungen sind bedenkenswert, viele davon originell, aber nicht allen möchte man in ihrer Radikalität folgen. Zu der dem Leser sich schon früh aufdrängenden Frage, warum es denn zu der politischen Trendwende in den 1980er-Jahren überhaupt gekommen ist, bleibt der Autor allerdings merkwürdig schweigsam. Margaret Thatcher und Ronald Reagan sind nicht vom Himmel gefallen. Insbesondere die bri-

tische Premierministerin wurde nicht zuletzt deshalb dreimal gewählt, weil sie die Macht der Gewerkschaften, die oft genug missbräuchlich genutzt wurde und beträchtlichen volkswirtschaftlichen Schaden herbeiführte, zu brechen versprach. Das Festhalten an überkommenen Arbeitsmarktregulierungen und konfrontativen Konfliktlösungen hatte mit dazu beigetragen, dass Großbritannien seine Industrie verlor und ein Politikwechsel erforderlich wurde. Dass im Zuge dieses Wandels der Sozialstaat vielleicht mehr als wünschenswert abgespeckt wurde, insbesondere in USA und UK, scheint heute offensichtlich. Der Grund für den Politikwechsel in den 1980er-Jahren hätte aber genannt und diskutiert werden sollen.

Der Anhang des Buches enthält ein nützliches Glossar mit den wichtigsten Fachausdrücken, ein Personen-, Länder-, Orts- und Sachregister sowie die Fußnoten zum Text. Eine ergänzende Darstellung der Quellenangaben durch ein alphabetisch geordnetes Literaturverzeichnis wäre allerdings hilfreich gewesen. In der deutschen Fassung finden sich einige redaktionelle Unsauberkeiten, so in und zu den Abbildungen 1.1, 2.4. und 7.1. Leserfreundliche Zusammenfassungen schließen die einzelnen Kapitel ab.

Richard Senti, Peter Hilpold: WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Zürich-Berlin-Wien: NWK Verlag 2. Auflage 2017, 547 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-7083-1190-6. € 82,00

Selten hat die Internationale Handelspolitik so sehr im Blickpunkt der Öffentlichkeit gestanden wie im Jahr 2018. US Präsident Trump verfügte im März die Erhebung von Einfuhrzöllen auf Aluminium und Stahl. Die EU erhebt seit Juni Vergeltungszölle. Im November sollen die seit Anfang 2016 ausgesetzten Sanktionen der USA gegen den Iran wieder in Kraft gesetzt werden. Unternehmen aus Ländern, die sich den Sanktionen nicht anschließen, soll der Zugang zum US-amerikanischen Markt verwehrt werden. Gleichzeitig belasten die ungeklärten handelspolitischen Implikationen des Brexits das Verhältnis der EU-Länder mit dem Vereinigten Königreich. In einer solchen Zeit kommt eine Neuauflage des im Jahr 2000 in erster Auflage erschienenen Standardwerks zur Welthandelsordnung gerade recht. Richard Senti ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre an der ETH Zürich sowie Autor zahlreicher Bücher über das GATT, die WTO und Fragen des internationalen Handels. Besondere Einsichten gewinnt der Leser seiner Bücher aus Sents Erfahrungen als Gutachter und Panelmitglied in zahlreichen WTO-Streitschlichtungsverhandlungen. Für die 2. Auflage hat er sich der Mitarbeit von Peter Hilpold, Rechtsprofessor an der Universität Innsbruck versichert, der einige Kapitel, knapp 20 % des Buches, überarbeitet oder neu gefasst hat.

Das Buch wendet sich vorrangig an Studenten der Wirtschafts-, Rechts- und Politikwissenschaften. Von der Lektüre profitieren aber an Handelsfragen interessierte Nicht-Fachleute ebenso sehr.

Was ist und was tut die WTO? Die WTO (World Trade Organisation) ist eine internationale Organisation, die sich der

Regelsetzung und -einhaltung im internationalen Handel widmet. Sie hat mit ihren derzeit (2016) 164 Mitgliedern, auf die ca. 90 % des internationalen Handels entfallen, weltumfassenden Charakter. Ihre Ziele sind in der Präambel des WTO-Abkommens von 1994 genannt und beinhalten eine Erhöhung des Lebensstandards durch Zunahme des Handels von Waren und Dienstleistungen unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung, des Schutzes der Umwelt sowie der besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer. Die Ziele sollen durch Vereinbarungen angestrebt werden, die auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und der Beseitigung handelspolitischer Diskriminierungen einen Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken zum Gegenstand haben. Oberstes Beschlussorgan der WTO ist die im zweijährigen Turnus tagende Ministerkonferenz, die Ausführung der Beschlüsse obliegt dem Sekretariat mit Sitz in Genf. Die zentralen materiellen Inhalte der WTO sind die Vereinbarungen über den Handel mit Waren (GATT), den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPs). Den Konfliktlösungs- und Transparenzbedürfnissen wird entsprochen durch Verfahren der Streitschlichtung sowie der Offenlegung der Handelspolitik der Mitgliedstaaten.

Im ersten Teil lässt Senti die Geschichte von GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und WTO Revue passieren. Das 1948 in Kraft getretene GATT war ein Kompromiss zwischen den an einem möglichst wenig beschränkten Freihandel interessierten USA und den aus Beschäftigungssorgen starke Beschränkungen des Freihandels suchenden europäischen Staaten. Der Grundsatz der Handelsliberalisierung in Verbindung mit der Zulassung zahlreicher, begründeter Ausnahmen war von Anfang an und ist bis heute die Leitidee von GATT und WTO. Die 1995 in Kraft getretene WTO überführte erstens das wenig verbindliche „Abkommen“ des GATT in eine internationale „Organisation“, dehnte zweitens den Zuständigkeitsbereich der Organisation über das nur den Warenhandel abdeckende GATT auf den Handel mit Dienstleistungen sowie die handelsbezogenen Aspekte geistigen Eigentums aus und schuf drittens Organe zur Streitschlichtung und zur Überwachung nationaler handelspolitischer Maßnahmen.

Die nächsten beiden Teile des Buches widmen sich den organisatorischen und institutionellen Grundlagen der WTO sowie jenen Vertragsinhalten, die den drei zentralen Einzelabkommen GATT, GATS (General Agreement on Trade in Services) und TRIPs (Trade Related Intellectual Property Rights) gemeinsam sind. Die nächsten drei Teile behandeln folgerichtig die für GATT, GATS und TRIPs spezifischen Vertragsinhalte. Im letzten Teil kommen die nicht für alle Mitglieder verbindlichen Abkommen, die sog. plurilateralen Abkommen, zur Sprache. Von den ursprünglich vier Abkommen dieser Art

existieren heute nur noch zwei, jene über zivile Luftfahrzeuge und das öffentliche Beschaffungswesen.

Ein Ausblick auf zu Bewahrendes und zu Erneuerndes sowie auf die offenen Fragen schließt die Arbeit ab.

Zu den grundlegenden Prinzipien der WTO gehören die Meistbegünstigung, das Inländerprinzip und die Reziprozität. Die Meistbegünstigung verlangt von jedem Mitgliedsland, die einem anderen Land gewährten Vergünstigungen unverzüglich und bedingungslos auch jedem anderen Mitgliedsland zu gewähren. Dies beinhaltet ein striktes Verbot, zwischen anderen Mitgliedsländern zu diskriminieren. Das Inländerprinzip soll ausländische Anbieter grundsätzlich inländischen Anbietern gleichstellen. Die Reziprozität verlangt, dass ein Land, dem ein Partnerland Marktoffnung anbietet, seinerseits Marktoffnung zugestehen soll. Tatsächlich aber werden diese Prinzipien verwässert durch die Zulassung von Zöllen, Zollunionen und Freihandelszonen und durch Reziprozitätsinterpretationen, die nicht Liberalisierung verlangen, sondern Abschottung rechtfertigen.

Ein für das ursprüngliche GATT konstitutives Prinzip war die konsensuale Entscheidungsfindung („Decision making by consensus“). Die missbräuchliche Ausnutzung dieses Prinzips führte zu nur schleppenden Fortschritten, gar Blockadehaltungen. Dies veranlasste liberalisierungswillige Länder, sich zu Freihandelszonen zusammen zu

schließen und legte so die Axt des Bilateralismus an das multilaterale Vertragswerk. Die WTO führte deshalb Abstimmungen mit qualifizierten Mehrheiten ein. Gleichwohl wird davon nur sehr sparsam Gebrauch gemacht. Es ist allen Vertragspartnern bewusst, dass Entscheidungen, die gegen vitale Interessen eines der großen Länder verstößen, kontraproduktiv sein würden. Wenn sich die USA oder die EU aufgrund einer solchen Entscheidung aus der WTO zurückzögen und ihre riesigen Binnenmärkte damit für die übrigen WTO-Mitglieder verschlossen, wäre niemandem geholfen.

Ein etwas schärferes Schwert bietet allerdings das neu in die WTO aufgenommene Streitschlichtungsverfahren. Dieses von Senti umfänglich beschriebene und an vielen Beispielen erörterte Verfahren ermöglicht es Ländern, vertragskonform gegen Vertragsverletzungen anderer Länder vorzugehen. Auf diese Weise konnte in 80-90 % der Fälle den geschädigten Ländern ein Anspruch auf Rücknahme der Schädigungen oder das Recht auf Aussetzung eigener Verpflichtungen gegenüber dem Schädiger eingeräumt werden. Senti würdigt die Erfahrungen mit diesem Instrument sehr positiv, ohne darauf zu verzichten, auf die diesbezüglich nach wie vor offenen Fragen und Probleme hinzuweisen.

In seinen abschließenden Bemerkungen ruft Senti die bedeutenden Errungenschaften der GATT/WTO-Zeit in Erinnerung, darunter die Zollsenkungen von durchschnittlich 40 % auf nur noch 5 %, die Einbeziehung des Dienstleistungshandels

Das vorliegende Buch ist ohne Zweifel das beste verfügbare deutschsprachige Werk über die WTO. Insoweit bietet es eine hervorragende Begleitung und Wegweisung durch die derzeitigen handelspolitischen Kontroversen.

und der handelsbezogenen geistigen Eigentumsrechte in das Vertragswerk sowie die Schaffung einer regelgebundenen Streitschlichtung. Dem stellt er drei aktuelle Probleme gegenüber, darunter das krebsartige Wachstum der mittlerweile 400 regionalen Freihandelszonen. Sie widersprechen dem für die WTO fundamentalen Meistbegünstigungsprinzip und höhlen, so Senti, einen bildhaften Vergleich von Bhagwati zitierend, „wie Termiten die Welthandelsordnung aus und lassen sie als hoffnungsloses Wrack zurück“. Senti schließt etwas resignierend mit dem Verweis auf die wachsende Ausnutzung bilateraler Verhandlungsmacht der großen Blöcke USA, China, EU und der Hoffnung, dass die in den WTO-Prinzipien der Multilateralität und Meistbegünstigung angelegte Interessenwahrung der kleinen Länder dabei nicht vollends unter die Räder kommen möge.

Das vorliegende Buch ist ohne Zweifel das beste verfügbare deutschsprachige Werk über die WTO. Insoweit bietet es eine hervorragende Begleitung und Wegweisung durch die derzeitigen handelspolitischen Kontroversen.

Gleichwohl fehlt es an manchem. Drei Punkte seien erwähnt: (1) Inwieweit eine am Freihandelsideal orientierte Handelspolitik unter den Bedingungen von Wettbewerbsverzerrungen, Staatshandelsunternehmen, externen Effekten u.a.m. überhaupt noch zielführend sein kann, wird nicht erörtert.

Vaubel vertritt die These, dass der Euro der Preis für die Wiedervereinigung war. Zur Unterstützung dieser These führt er eine ganze Reihe von Zeitzeugen, insbesondere aus dem Umfeld von Mitterrand, an. Die damals verantwortlichen deutschen Politiker Kohl, Genscher, Waigel haben diese These jedoch stets entschieden zurückgewiesen. Die retrospektive Gegenüberstellung der beiden Positionen ist eine aufschlussreiche, ja ausgesprochen spannende Lektüre. Mitterrand war wohl bewusst, die Wiedervereinigung nicht verhindern, wohl aber verzögern zu können. Umgekehrt war Kohl bewusst, dass das Zeitfenster für die Wiedervereinigung möglicherweise nicht lange offenstehen würde. Insofern war der Euro vielleicht nicht der Preis für die Wiedervereinigung per se, sondern für ihr rasches und einvernehmliches Zustandekommen.

(2) Mehr als Zölle restriktivieren heute nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Handel. Viele heimische Regulierungen haben zwar handelshemmende Wirkungen, sind aber nicht zu diesem Zweck geschaffen, sondern dienen in einem breiten Sinn der heimischen Daseinsfürsorge, z.B. in Form von Arbeitsstandards, Umweltstandards, Gesundheitsstandards, Infrastruktur-

ren. (3) In einer jüngeren Arbeit hat Rodrik gezeigt, dass die Lobbying Aktivitäten sich zunehmend aus der traditionellen Importvermeidung in die Exportförderung verlagern. So laden gerade die in die WTO aufgenommenen TRIPs- und GATS-Vereinbarungen zu missbräuchlicher Ausnutzung von Marktmacht exportierender Unternehmen etwa der Pharmaindustrie in Entwicklungsländern und der Telekommunikationsindustrie in Industrieländern ein. Mehr Handel und mehr Wohlfahrt kann also durchaus zweierlei sein.

Roland Vaubel: Das Ende der EUromantik. Neustart jetzt. Wiesbaden: Springer Fachmedien 2018, 174 Seiten, Softcover, ISBN 978-3-658-18562-6. € 17,99

Roland Vaubel ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Seit vielen Jahren begleitet er kritisch die Entwicklung der Europäischen Integration. Er ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums und der European Constitutional Group, einer Gruppe liberaler Ökonomen und Juristen, die die Europäische Integration ordnungspolitisch und verfassungsrechtlich kommentiert.

Die vorliegende, schmale Monographie, deren Manuskript im Juni 2017 abgeschlossen wurde, knüpft an die seit 2010 schwelende Eurokrise, die Flüchtlingswelle 2015 sowie den Brexit 2016 an. Sie sieht die Eurozone sowie die EU als Ganze an einem Scheideweg. Die eine Abzweigung führt zu einem die politischen Ränder weiter stärkenden „Weiter so“, die andere zu einem zukunftsweisenden „Neustart jetzt“. Den Bausteinen eines „Neustarts“ vorangestellt werden die europapolitischen Fehlentwicklungen der Vergangenheit. Der Autor wertet zahlreiche Zeitungsartikel, Interviews und Memoiren beteiligter Akteure aus, um das politische Ringen um die Interpretationen, Dehnungen, Umgehungen und Verletzungen des EU-Vertrages sichtbar werden zu lassen. Mit dem „Neustart“ sollen die Defizite der Vergangenheit und die derzeitige Frustration über Europa überwunden werden.

Vaubel vertritt die These, dass der Euro der Preis für die Wiedervereinigung war. Zur Unterstützung dieser These führt er eine ganze Reihe von Zeitzeugen, insbesondere aus dem Umfeld von Mitterrand, an. Die damals verantwortlichen deutschen Politiker Kohl, Genscher, Waigel haben diese These jedoch stets entschieden zurückgewiesen.

Die retrospektive Gegenüberstellung der beiden Positionen ist eine aufschlussreiche, ja ausgesprochen spannende Lektüre. Mitterrand war wohl bewusst, die Wiedervereinigung nicht verhindern, wohl aber verzögern zu können. Umgekehrt war Kohl bewusst, dass das Zeitfenster für die Wiedervereinigung möglicherweise nicht lange offenstehen würde. Insofern war