

Ordnungspolitisch stets auf Kurs

Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Norbert Berthold

Bearbeitet von
Herausgegeben von Nadya Kosturkova, und Jörg Rieger

1. Auflage 2018. Buch. XI, 340 S. In Leinen
ISBN 978 3 8006 5726 1
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm
Gewicht: 760 g

[Wirtschaft > Wirtschaftspolitik, Öffentliche Wirtschaftsbereiche > Wirtschaftspolitik](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of varying sizes, arranged in a slight arc. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

gesteuert und nicht durch irgendwelche „objektiven“ Daten. Ein externer Effekt liegt deshalb schon dann vor, wenn der Betroffene sich subjektiv gefährdet oder belästigt sieht. Darüber lässt sich objektiv ebenso wenig urteilen wie über den Nutzen einer Aktivität, etwa des Motorradfahrens. Die Frage, wer wen für was und in welcher Höhe entschädigen sollte, ist damit aber noch keineswegs beantwortet.

Im Folgenden zeigen wir, welche Implikationen die beiden oben genannten Extremfälle der rechtlichen Gestaltung auf das Wohlfahrtsniveau der Wirtschaftssubjekte haben, und dass es eindeutig bessere Lösungen gibt. Wir beschränken uns dabei auf einfache Zahlenbeispiele, zum einen aus Gründen der Veranschaulichung und zum anderen deswegen, weil die Optimallösung trotz der Einfachheit des Modells ohnehin nicht algebraisch, sondern nur numerisch ermittelt werden kann.

a) Erlaubnislösung

Wenn jedes Individuum ohne Rücksicht auf andere handeln darf, führt die Maximierung der Nutzenfunktion zu folgender individueller Lösung:

$$X_i^* = \frac{Y_i}{b_i \left(1 + \frac{\beta_i}{\alpha_i} \right)} \quad \text{und} \quad Z_i^* = \frac{Y_i}{\left(1 + \frac{\alpha_i}{\beta_i} \right)}.$$

Das Niveau einer Aktivität ist also umso höher, je größer ihr Exponent in der Nutzenfunktion und je geringer ihr Kostenparameter ist. Um unser Zahlenbeispiel so übersichtlich wie möglich zu gestalten, beschränken wir uns auf zwei Gruppen von Individuen (Autofahrer und Raucher). Es soll für sie aber jeweils einheitlich $\alpha = \beta = 0,5$ sowie auch der gleiche Kostenparameter $b = 2$ gelten. Auch der Externalitätenexponent wird einheitlich mit $\gamma_{ji} = -0,25$ angenommen, d.h. wir haben es mit negativen externen Effekten zu tun. Das einzige Unterscheidungsmerkmal sei ein unterschiedliches Einkommen, wobei wir für die Autofahrer $Y_1 = 100$ und für die Raucher $Y_2 = 80$ annehmen.

Für die Erlaubnislösung ergeben sich dann folgende Ergebnisse:

	Autofahrer	Raucher
X	25,00	20,00
Z	50,00	40,00
Nutzen U	14,06	10,64

Interessanterweise realisiert trotz der Symmetriannahmen die ärmere Gruppe der Raucher ein um fast 25 % niedrigeres Nutzenniveau als die reichere Gruppe der Autofahrer, obwohl ihr Einkommen nur um 20 % niedriger ist. Das liegt daran, dass die reichere Gruppe absolut mehr negative externe Effekte verursacht, die das Nutzenniveau der ärmeren Gruppe deshalb trotz gleicher Exponenten γ_{ji} stärker beeinträchtigen als umgekehrt.

b) Verbotslösung

Wenn jede für andere schädliche Aktivität verboten würde, wie es manchen Juristen vorschwebt, erhalten wir das triviale Ergebnis, dass alle Z-Aktivitäten und damit auch der Gesamtnutzen auf null sinken würden (da wir begrenzte Substitutionalität unterstellt haben). Das ist keineswegs so absurd, wie es zunächst aussehen mag. Denn auch in der Realität gibt es kaum eine Aktivität, die nicht mit irgendwelchen Risiken oder Belästigungen anderer verbunden wäre, sodass ihre vollständige Ausschaltung tatsächlich mit der Einstellung jeglichen Wirtschafts- und Zusammenlebens verbunden wäre.

Aber auch eine weniger radikale Regelung kann leicht den Nutzen aller Individuen noch unter das Niveau der radikalen Erlaubnislösung drücken. Nehmen wir beispielsweise an, dass die schädlichen Z-Aktivitäten gesetzlich auf nur noch ein Viertel ihres ursprünglichen Niveaus reduziert werden. Es ergibt sich dann folgendes Ergebnis:

	Autofahrer	Raucher
X	43,75	35,00
Z	12,50	10,00
Nutzen U	13,15	9,95

Für beide Gruppen sinkt hier das Wohlfahrtsniveau gegenüber der unbeschränkten Erlaubnislösung um 6,5%, obwohl sie beide jetzt weniger stark den negativen externen Effekten der jeweils anderen Gruppe ausgesetzt sind. Das liegt daran, dass sie eben auch nur noch sehr eingeschränkt den Nutzen ihrer Z-Aktivitäten genießen können. Hier haben wir also den Fall, dass der Gesetzgeber es mit den Rauchverboten und Tempolimits zu weit getrieben hat. Das Problem tritt in der Praxis vermutlich häufig auf, weil eben immer nur die Schäden, nicht aber der Freiheitsnutzen betrachtet werden.

c) Die theoretische Optimallösung

Würde ein wohlmeinender Diktator alle Nutzen- und Kostenfunktionen kennen, so könnte er den optimalen Grad der zuzulassenden Externalitäten bestimmen und entsprechende Regeln erlassen. Dabei hätte er allerdings einen verteilungspolitischen Freiheitsgrad, wie aus *Abb. 1* ersichtlich ist. Die gestrichelte Linie ist die Samuelson'sche Nutzenmöglichkeitskurve für den suboptimalen Fall der unbeschränkten Erlaubnislösung, wobei der Punkt A der angenommenen Einkommensverteilung zwischen den beiden Gruppen entspricht. Die durchgezogene Linie zeigt die Nutzenmöglichkeitskurve für den Fall einer effizienten Lösung im *Pareto*-Sinne, jeweils für verschiedene Einkommensverteilungen. Wenn der Staat nun durch die Neuregelung der Externalitätengesetze zumindest keine Gruppe schlechter als zuvor stellen möchte, hätte er auf dieser Kurve nur die Auswahl aller Punkte zwischen C und D. Plausibel und gerecht erscheint es, einen Punkt wie B anzustreben, bei dem alle gegenüber der reinen Erlaubnislösung profitieren.

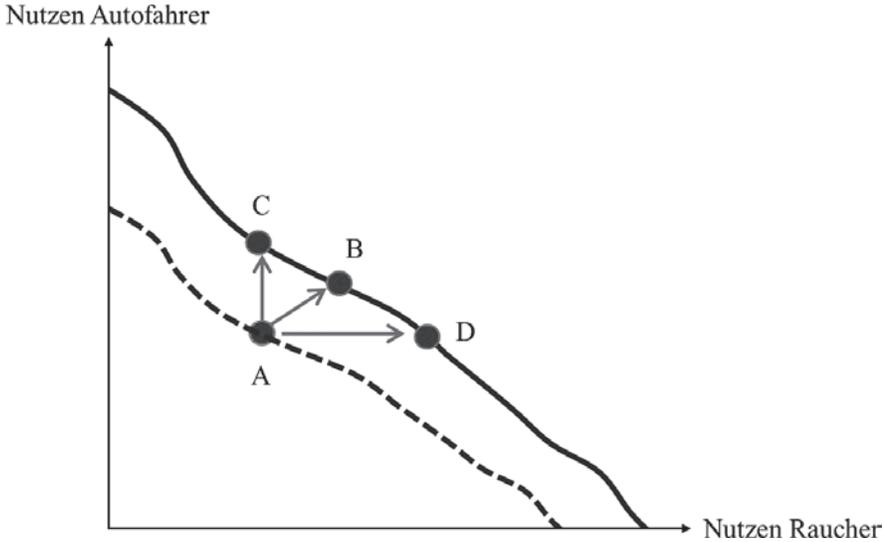


Abb. 1: Die theoretische Optimallösung

Konkret nehmen wir hier an, dass der Nutzen beider Gruppen um den gleichen, möglichst hohen Prozentsatz gegenüber der Erlaubnislösung steigen soll. Es ergeben sich dann die folgenden Werte:

	Autofahrer	Raucher
X	31,51	28,49
Z	34,54	25,47
Nutzen U	14,69	11,11

Wie man erkennt, wird jetzt von den schädlichen Aktivitäten jeweils weniger realisiert als bei der Erlaubnislösung, aber mehr als bei der Verbotslösung bzw. der 25%-Reduktion. Der für beide Gruppen dadurch erzielte maximale Nutzenzuwachs gegenüber der reinen Erlaubnislösung beträgt hier 4,5%.

Einige Schlussfolgerungen

Mit unserem kleinen Modell haben wir gezeigt, dass politisch beliebte Sätze wie „jeder Verkehrstote ist einer zu viel“ oder Rufe nach einem Kompletterbot von Tabak oder Alkohol keine gute wohlfahrtsökonomische Fundierung haben. Solche Extremforderungen erscheinen aus der Sicht einzelner Gruppen aber gleichwohl rational, da diese ihre Position damit auf Kosten anderer verbessern können. Denn natürlich gewinnen die Autofahrer in unserem Beispiel am meisten, wenn sie ein komplettes Rauchverbot ohne eigenen Freiheitsverzicht durchsetzen können, und umgekehrt. Allerdings besteht dabei eben die große Gefahr, dass durch entsprechende Verbote mithilfe wechselnder Mehrheiten am Ende doch alle verlieren. In diesem Sinne ist auch die Freiheit ein öffentliches

Gut, das übernutzt und damit vernichtet werden kann, ähnlich wie eine frei ausbeutbare Rohstoffressource.

Ein ähnliches Moral-Hazard-Verhalten liegt z.B. auch bei lokal verhängten Tempolimits nahe. Denn natürlich ist es für die jeweiligen Anwohner unter dem Strich von Vorteil, wenn vor ihrer Haustüre nur langsam gefahren werden darf. Auch wenn sie sich selbst daran halten müssen, überwiegt für viele doch der Gewinn an Ruhe und Sicherheit (d.h. $\beta > 0$ in unserem Modell). Da die Wiederwahlchancen der lokalen Politiker viel stärker von den Wünschen der Anwohner als von den Interessen des Durchgangsverkehrs abhängen, ist die Flut entsprechender Tempolimits politisch somit leicht erklärbar. So ist in manchen Landkreisen Tempo 70 oder gar Tempo 50 längst zur faktischen Regelgeschwindigkeit auf der Landstraße geworden, obwohl der Gesetzgeber eigentlich 100 km/h dort erlaubt. Auch Tempo-30-Zonen haben schon lange die reinen Wohngebiete überschritten und gelten zunehmend auch auf Hauptverkehrsstraßen.

Selbst wenn dies von den jeweiligen Anwohnern begrüßt wird, bedeutet es aber nicht einmal, dass diese selbst am Ende dabei besser stehen. Denn fast alle von ihnen sind als Autofahrer oder Busfahrer auch von entsprechenden Tempolimits vor den Haustüren anderer betroffen. Dort aber haben sie davon kaum einen Nutzen, sondern nur Nachteile wie längere Fahrzeiten bzw. die Gefahr, bei Nichtbeachtung „geblitzt“ zu werden (d.h. $\gamma < 0$ in unserem Modell). Für den Erlass örtlicher Tempolimits (unsere Aktivität Z in diesem Fall) gilt aber faktisch die Erlaubnislösung, und somit resultiert eine tendenziell zu hohe Verbotsdichte. Formal müssen örtliche Tempolimits zwar begründet und teilweise auch von übergeordneten Behörden genehmigt werden. In der Praxis ist das aber meist kein Hindernis, denn es lässt sich immer eine Begründung für Geschwindigkeitsbeschränkungen finden. So gelten Kurven, Einfahrten, nahegelegene Wohnbauten oder gar Schulen, Kindergärten oder Krankenhäuser per se als ausreichender Grund. Und wenn die Straße völlig gerade und übersichtlich ist, wird sie als vorgebliche „Rennstrecke“ gerade deswegen oft dennoch beschränkt. Die Anwohner finden das gut, und der Durchgangsverkehr kann sich politisch schlecht organisieren. So erklärt es sich, dass in Umfragen zwar regelmäßig die Mehrheit gegen Tempo 100 auf Autobahnen oder Tempo 30 in Städten ist, aber dennoch die Straßen mit entsprechenden Schildern geradezu zugepflastert sind.

Diese Überlegungen legen es nahe, die Kompetenz für entsprechende Verbote wieder stärker zu zentralisieren und damit vernünftigen Kompromisslösungen im Sinne unseres Modells zumindest eine Chance zu geben. Der Gesetzgeber wäre prinzipiell durchaus in der Lage, eine effiziente Lösung im Sinne des *Pareto*-Prinzips durchzusetzen. Allerdings kennt er die Nutzenfunktionen der Wirtschaftssubjekte nicht, und selbst bei den Kosten externer Effekte kann er bestenfalls physische Werte (wie unseren Parameter b) erheben. Über die – letztlich entscheidende – subjektive Bewertung der externen Effekte in den Nutzenfunktionen (d.h. die Exponenten β_i und γ_{ji}) weiß er praktisch nichts. Wenig hilfreich bzw. sogar eher irreführend sind deshalb wissenschaftliche Studien, welche anhand physischer Größen (etwa von Mortalitätszahlen) die

Schädlichkeit bestimmter Aktivitäten beweisen wollen. Denn gezeigt werden dabei eben immer nur technische Zusammenhänge, selten aber deren subjektive Bewertung, und der Nutzen der betreffenden Aktivitäten bleibt meist völlig ausgeblendet oder wird bagatellisiert und karikiert („freie Fahrt für freie Bürger“).

Es ist letztlich die Aufgabe der Politik und der Interessenverbände, hier vernünftige Kompromisse zu suchen. Das ist in der Praxis natürlich nicht so leicht ausrechenbar wie die Lösung in Abschnitt 2.3 unseres kleinen Modells. Zumindest haben wir damit aber zeigen können, dass Extrem Lösungen (in beiden Richtungen) ineffizient sind, und dass es auch in der Politik Moral-Hazard-Effekte gibt, die effiziente Lösungen verhindern können.

Die wichtigste Schlussfolgerung ist aber, dass der Versuch, jedes Risiko zu vermeiden, sowohl individuell als auch kollektiv irrational ist. Er führt letztlich zu einer zu starken Freiheitseinschränkung, die von kaum jemandem wirklich gewollt wird. Selbst dann bleiben natürlich immer noch genügend Risiken übrig. Selbst wann man z.B. die Zahl der Verkehrstoten auf null reduzieren könnte, gäbe es immer noch viele Tausende Verletzte (und damit unveränderten Anlass für weitere Reglementierungen). Die ökonomische Nutzentheorie führt deswegen hier zum gleichen Ergebnis wie der gesunde Menschenverstand: Auch Sicherheit und Gesundheit unterliegen den Gossenschen Gesetzen und sollten deshalb nur so weit vorangetrieben werden, wie die dafür hinzunehmenden Freiheitseinbußen im Nutzenkalkül nicht überwiegen.

Epilog

Der Verfasser legt Wert auf die Feststellung, dass er seit 45 Jahren unfallfrei fährt und auch keine Punkte in der Flensburger „Mehrfachtäterdatei“ hat. Sein Hund hat noch niemals jemanden gebissen und das Rauchen hat er sich vor 18 Jahren abgewöhnt.

Literatur

- Coase, R.* (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, S. 1–44.
Hicks, J.R. (1943), The Four Consumer's Surpluses, *Review of Economic Studies*, Vol. 11, S. 31–41.
Van Suntum, U. (1986), Das Arrow-Paradoxon, *wisu* Vol. 15, S. 361–365.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



Prof. Dr. Juergen B. Donges war von 1989 bis 2009 Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln sowie Direktor des dortigen Instituts für Wirtschaftspolitik. Er war Vizepräsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, Vorsitzender der Deregulierungskommission sowie Mitglied und Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Donges ist zudem Träger des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik.

Er und Norbert Berthold kennen sich seit 1995.

Plädoyer für den freien Welthandel

Der in letzter Zeit zunehmende Protektionismus ist ein Irrweg. Die populistisch aufgeheizten Proteste gegen den freien Welthandel entbehren jeder Grundlage. Gut erklärbar und nachweisbar sind hingegen die nachhaltig positiven Wohlfahrtswirkungen des Wirtschaftens in offenen Volkswirtschaften. Wie bei jedem Wettbewerb gibt es auch bei intensiver Importkonkurrenz Verlierer, zu denen innovationsschwache Unternehmen und unqualifizierte Arbeitnehmer zählen. Dieses Problem muss in den betroffenen Ländern intern durch eine entschiedene Ursachentherapie gelöst werden. Die Liberalisierung des Welthandels regelbasiert voranzutreiben, das bleibt eine große Zukunftsaufgabe für die Politik.

Stichwörter: Wohlfahrtssteigerungen, Anpassungserfordernisse, WTO-Stärkung

Das Problem

Wie von einem Ordnungsökonom der Statur *Norbert Bertholds* nicht anders zu erwarten, hat dieser die Offenheit der Märkte auch und gerade gegenüber der Auslandskonkurrenz stets als eine tragende Säule einer freiheitlichen Gesellschaft befürwortet und als durchaus kompatibel mit den wachstums-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielen der Regierungen angesehen. Zahlreiche Veröffentlichungen belegen dies (*Berthold, 1994, Berthold/Hilpert, 1996, Berthold/*

Stettes, 2001 und 2003). An seinem Lehrstuhl hat er die Forschung in diesem Bereich angeregt (Fehn/Thode, 1997, Donges, M., 1998). Umso mehr muss es unseren akademischen Jubilar beunruhigen, dass wieder einmal die Kräfte des Protektionismus im Vormarsch sind, vor allem in den Industrieländern, und dass als Folge davon die liberale internationale Handelsordnung einer unsicheren Zukunft entgegensteuert.

Importkonkurrenz im Lichte „postfaktischer“ Kritik

Im Mittelpunkt der Debatte stehen sowohl die direkten Wirkungen von Güterimporten auf die inländische Wirtschaft als auch die indirekten, die mit der internationalen Faktormobilität einhergehen. Zu viel Importkonkurrenz auf dem heimischen Markt und eine persistente Zuwanderung von arbeitsuchenden Menschen ist politischen Populisten von rechts und links sowie vielen Gewerkschaftlern, Ökoaktivisten, Verbraucherschützern und nicht zuletzt den sich kapitalismuskritisch gebenden Linksintellektuellen jeden Genres suspekt. Angeblich entsteht im Inland zusätzliche Arbeitslosigkeit, soziale Errungenschaften gehen verloren, das Armutsrisiko in der Bevölkerung steigt, Gesundheitsstandards sinken, die Umwelt nimmt Schaden, und in Verbindung mit Migrationsströmen wird auch noch der Wohnraum knapper und teurer.

Es ist seltsam, was alles dem freien Außenhandel angelastet wird! Belastbare empirische Belege für ihre Behauptungen legen die Kritiker nicht vor. Ob möglicherweise bei den beklagten Fehlentwicklungen, die es durchaus gibt, ganz andere Faktoren und nicht der Welthandel am Werke sind, prüfen sie erst gar nicht. Im Zeitalter des „Postfaktischen“ ist dies ja überflüssig! Es genügt, dem demokratischen Recht auf Meinungsfreiheit einfach das Deutungsmonopol von unschönen Entwicklungen beizumischen und dabei auch nicht vor Übertreibungen zurückzuschrecken. Um ihre eigenen, nicht offengelegten politischen Ziele zu erreichen, schüren die Kritiker des freien Welthandels – wider gut begründbare Ordnungspolitik, wie sie *Norbert Berthold* vertritt – in der Bevölkerung Ängste und ein Misstrauen gegen den Markt und die Wettbewerbswirtschaft.

Eine auf diese Weise aufgeheizte Stimmung hinterlässt in der internationalen Handelspolitik Spuren. Einst gehegte Pläne für einen weiteren Abbau von Handelsbarrieren kommen nicht (mehr) voran: Zum einen werden in der Europäischen Union (EU) die vielfältigen nichttarifären Handelshemmnisse, die immer noch bestehen, nicht beseitigt, sind interessengeleitete Anti-Dumping-Zölle auf Importe aus Niedriglohnländern verbreitet und werden im Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleistungen verschiedene Regulierungen aufrechterhalten, die ausländischen Anbietern den Marktzugang erschweren. Der *Europäische Gerichtshof* setzt noch einen drauf: In einem Rechtsgutachten zu umfassenden EU-Freihandelsabkommen à la TTIP (Pressemitteilung Nr. 52/2017 vom 16.5.17) hat das Gericht die alleinige Zuständigkeit der EU in Sachen Außenhandelspolitik (Artikel 2 und 3 AEUV) eingeschränkt und bei Abschlüssen dieser Art den nationalen Parlamenten Mitentscheidungsrechte und damit faktisch ein