

# Einige Grundlagen zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen : mit Beispielen aus der Landwirtschaft

Autor(en): **Rieder, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires**

Band (Jahr): **3 (1975)**

Heft 5

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966229>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Einige Grundlagen zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen - mit Beispielen aus der Landwirtschaft

---

P e t e r   R i e d e r   \*

## 1. Einleitung

Das Thema "Entwicklungsplanung im Berggebiet" weist zwei Aspekte auf. Einmal handelt es sich hierbei um die Planung als solche, und zum anderen um die Durchsetzung der Planung.

Planung als solche besteht auch wieder aus verschiedenen Elementen. Hierzu gehört unter anderem die Erfassung des Istzustandes, die Erfassung der Ziele (Interessen) der einzelnen Individuen und des Kollektivs. Ferner gehört zur Planung auch die Erfassung der Entscheidungsstrukturen und der bestehenden Institutionen und Verfügungsrechte. Als Drittes schliesslich hat die Planung Massnahmen zu postulieren, welche realisierbar und auch institutionell durchsetzbar sind.

Die Durchsetzung der Planung baut einerseits auf den erwähnten Erkenntnissen der Planung als solchen auf, andererseits ist sie Entscheidungsprozess im eigentlichen Sinn.

Dieses Referat will zeigen, welchen Beitrag die Wirtschaftspolitik als Wissenschaft zur Erklärung der Entscheidungsprozesse und der Elemente, auf denen diese beruhen, liefert. Dazu wollen wir uns zuerst mit dem Begriff und dem Inhalt der Wirtschaftspolitik als Wissenschaft kurz befassen.

---

\* PD Dr. P. Rieder, Dozent und Oberassistent am Institut der Wirtschaftslehre des Landbaues, ETH, Zürich

## 2. Zum Begriff und Inhalt der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik

Wissenschaftliche Wirtschaftspolitik ist die Analyse wirtschaftlich relevanter Entscheidungen. Sie befasst sich insbesondere mit den Zielen, die von den am Entscheidungsprozess Beteiligten angestrebt werden, den Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen und mit den Beteiligten und deren Institutionen selbst. Ueber die Wirtschaftspolitik als Wissenschaft gibt es wie vielerorts mehrere Lehrmeinungen. Nach Kleinewefers<sup>(4)</sup> lassen sich drei Lehrmeinungen unterscheiden:

- a) Die Wirtschaftspolitik habe sich mit den Mitteln zu befassen, die in der Lage sind, gegebene wirtschaftspolitische Ziele mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen.
- b) Die Wirtschaftspolitik sei die Wissenschaft, die sich mit den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen zu beschäftigen habe. Die Suche nach Klarheit über die Ziele sei das wichtigste; zweckmässige Mittel liessen sich dann schon finden.
- c) Wirtschaftspolitik als Wissenschaft sei Entscheidungstheorie im weitesten Sinn. Diese, von Kleinewefers vertretene Lehrmeinung beruht darauf, dass die Wirtschaftspolitik auf folgende drei Fragen antworte: Was wird entschieden? (Frage nach dem Objekt der Wirtschaftspolitik) Wer entscheidet? (Frage nach dem Entscheidungsträger) Wie wird entschieden? (Frage nach dem Entscheidungsmechanismus). Diese Lehrmeinung umfasst offensichtlich die beiden ersten. Sie greift aber auch eindeutig über in die Erkenntnisse der Soziologie und Politologie, indem nach dem Ablauf des Entscheidungsprozesses und nach den Beteiligten explizit gefragt wird.

Meiner Meinung muss sich die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik vermehrt dieser letzten Auffassung anschliessen. Dann wird es ihr vermehrt möglich sein, für

den praktischen Politiker relevante Erkenntnisse zu erarbeiten.

Der Einstieg in eine solche Wirtschaftspolitik soll hier so erfolgen, dass zuerst über Zielsysteme gesprochen wird. Es sollen individuelle Zielsysteme mit ihren Eigenarten den öffentlichen Zielsystemen mit deren Eigenarten gegenübergestellt werden. Daraus soll auch ersichtlich werden, warum der freie Markt nicht die sozial optimalen Mengen eines Gutes hervorbringt.

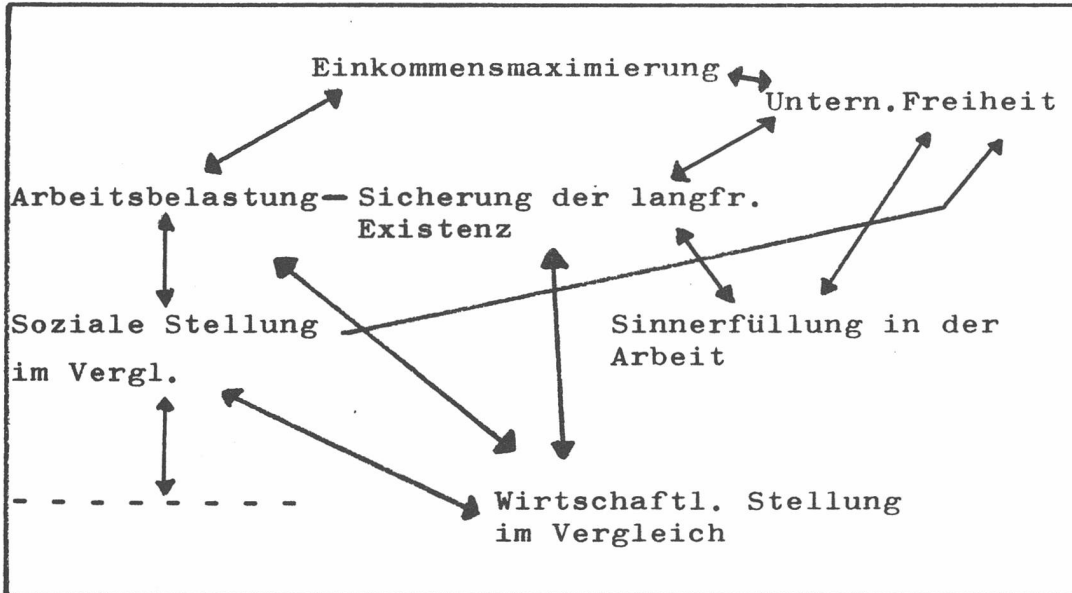
### 3. Individuelle Zielsysteme und Externalitäten

In der neoklassischen Wirtschaftstheorie wird unterstellt, dass die Unternehmer, also auch die Landwirte, Gewinn- bzw. Einkommensmaximierung betreiben, natürlich unter technischen und institutionellen Nebenbedingungen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist diese Annahme m.E. nicht zulässig. Die Landwirte verfolgen m.E. mehrere Ziele gleichzeitig. Zu gegebener Zeit wird sich jedoch der Landwirt vor allem für die Erreichung jenes Zieles einsetzen, welches für ihn am wenigsten erreicht ist. Das Verhalten richtet sich also nach dem Grad, wie die einzelnen Ziele erfüllt sind. Solche Zielsysteme werden auch als lexikographische Nutzenfunktionen bezeichnet. Konkret formuliert könnte man sagen:

Das Einkommen, mit dem sich Berglandwirte abfinden, ist abhängig vom Grad wie die übrigen Ziele erreicht werden. Die Arbeitsbelastung, die sie auf sich nehmen, ist abhängig von der Einkommenshöhe, aber auch der sozialen und gesellschaftspolitischen Lage, in der sie sich befinden usf.

Diese Betrachtungsweise des Zielsystems unserer Berglandwirte scheint mir eminent wichtig, um die Massnahmen im Bereich der Agrarpolitik und auch der Planung zu beurteilen.

Abb. 1: Schema eines möglichen Zielsystems eines Einzel-  
landwirts im Berggebiet



Aufgrund eines individuellen Zielsystems, den Absatzverhältnissen und den natürlichen Produktionsbedingungen produziert die Berglandwirtschaft z.B. Milch, Zuchtrinder, Masttiere und einige andere Produkte. Die Preis-, Ertrags- und Kostenverhältnisse bestimmen weitgehend, was und wieviel von den genannten Einzelprodukten produziert wird. Neben diesen privaten Produkten entstehen durch die Tätigkeit der Bergbauern aber auch Externalitäten.

Darunter versteht man die Auswirkungen einer wirtschaftlichen Tätigkeit auf nicht direkt daran beteiligte Personen. Solche Externalitäten können positiv oder negativ in ihrer Wirkung sein.

Unsere Landwirtschaft z.B. produziert sowohl positive wie negative Externalitäten. Unter die negativen Externalitäten fallen etwa der landwirtschaftliche Verkehr innerorts, Lärmemissionen von Maschinen (Heubelüftung), Geruchemissionen, Zerfall von idyllischen Gebäuden, Ansicht neuer Gebäude, die ein Dorfbild stören, Wegzerfall durch

Maschineneinsatz, übermässige Anwendung von Chemikalien u.a.m. Zu diesen negativen Externalitäten ist zu sagen, dass sie anfallen, indem die Landwirte ihrem privaten Zielsystem nachleben.

Für positive Externalitäten gilt konzeptmässig dasselbe. Darunter fallen etwa der Beitrag der Landwirte zur Dorferhaltung, die Pflege der Landschaft, die Ordnung des Wasserhaushaltes, die Erhaltung von Wegen, der Schutz vor Gebäudezerfall und anderem mehr. Auch diese Leistungen werden erbracht, indem die Landwirte ihre individuellen Ziele anstreben. Positive und negative Externalitäten treten natürlich noch vielerorts auf.

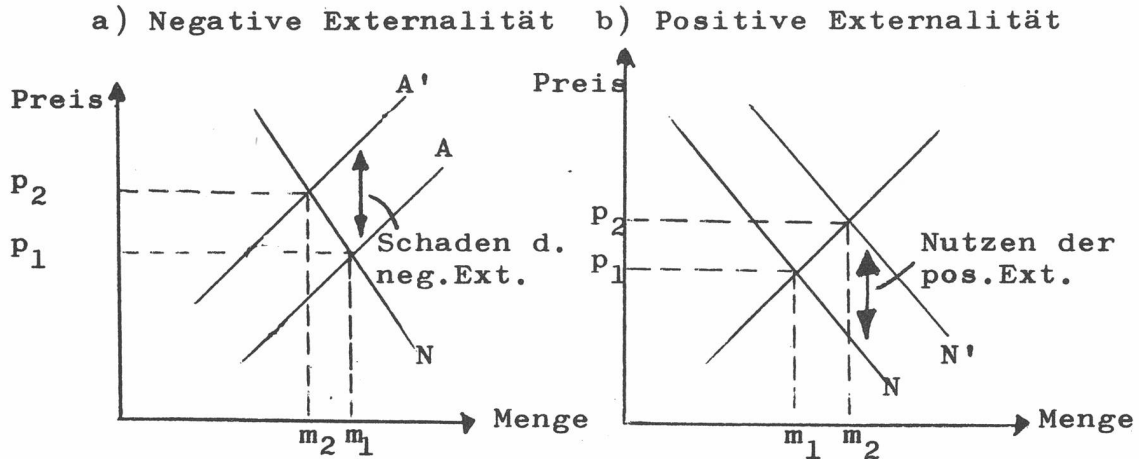
#### 4. Warum versagt hier der Markt?

Externalitäten bringen Dritten Nutzen oder Schaden. Sind die betroffenen Dritten genau erfassbar, so wird ein Ausgleich über Kompensationszahlung entsprechend dem angerichteten Schaden oder gestifteten Nutzen möglich sein.

Die Externalitäten, die wir oben erwähnten, weisen aber die Eigenart von sogenannten Oeffentlichen oder Kollektiven Gütern auf.

Ein Oeffentliches Gut kann definitionsgemäss von einer Person konsumiert werden, ohne dass dadurch der Konsum für jemand Anderen eingeschränkt wird, und der Ausschluss potentieller Konsumenten von einem Oeffentlichen Gut ist nicht möglich. Für diese Fälle, wo positive Externalitäten zugleich Oeffentliche Güter sind - und um diese geht es hier - lässt sich nun zeigen, dass das Marktsystem nicht zur sozial optimalen Produktion eines Gutes führt.

Abb. 2: Vergleich zwischen marktwirtschaftlichen und sozialen Gleichgewichtslösungen



In Abbildung 2a) ist  $m_1$  die marktwirtschaftliche Menge, die beim Preis  $p_1$  angeboten wird. Wenn nun durch die Produktion eine negative Externalität, z.B. eine Flussverschmutzung, ein Gebäude- oder Wegzerfall anfällt, entstehen dadurch der Öffentlichkeit Kosten. Werden diese Kosten dem Produzenten überbunden (internalisiert), so hat dies zur Folge, dass sich die Produktionskosten erhöhen. In der Abbildung 2a) ist dies dargestellt durch eine Linksverschiebung der Angebotskurve von A nach A'. Bei gleichbleibender Nachfragekurve N ergibt sich ein neuer Gleichgewichtspunkt, bei welchem nun die sozial optimale Menge  $m_2$  eines Gutes produziert wird. Diese ist geringer als die marktwirtschaftliche Menge  $m_1$ . In analoger Weise ist in Abbildung 2a) die Auswirkung einer positiven Externalität dargestellt. Wenn dort der Preis  $p_1$ , festgesetzt aufgrund irgendwelcher Kalkulationen, gilt, wird die Menge  $m_1$  produziert. Denn die Nachfrage N enthält den Wert der positiven Externalität nicht, so z.B. dass über mehr Milchproduktion Landschaftspflege anfällt oder die Zahl der Bauern nicht abnimmt. Sozial optimal wäre aber der Preis  $p_2$ , weil er eine Abgeltung der positiven Externalität d.h. hier

den Wert des öffentlichen Gutes, enthält. Kostendeckende Preise sagen also nichts aus, ob die sozial richtige Menge eines Gutes produziert wird. Auf der andern Seite fällt es wohl keinem rational handelnden Menschen ein, den Preis  $p_2$  für ein Gut zu bezahlen. Denn sein Beitrag bewirkt ja nicht, dass als Folge nur seines Verhaltens der Preis von  $p_1$  und  $p_2$  steigt. Zudem könnte jeder Dritte vom öffentlichen Gut konsumieren, ohne etwas zu bezahlen.

Zusammenfassend soll das Gesagte in einigen Leitsätzen festgehalten werden:

Wo positive Externalitäten existieren, produziert der Markt einen Output, der kleiner als der sozial optimale Output ist.

In analoger Weise gilt:

Wo negative Externalitäten existieren, produziert der Markt einen Output, der grösser ist als derjenige, bei dem die totalen sozialen Kosten und Gewinne in Betracht gezogen werden.

Wenn positive Externalitäten gleichzeitig öffentliche Güter sind, so kann von dessen Nutzen niemand ausgeschlossen werden.

Weil nun niemand vom wirtschaftlichen Nutzen (Konsum) öffentlicher Güter, nachdem sie bestehen, ausgeschlossen werden kann, haben private Unternehmer auch keinen Anreiz, solche zu produzieren und anzubieten. Jeder potentielle Käufer wird sich weigern, etwas dafür zu bezahlen,



unabhängig vom Wert des Gutes für ihn. Er wird so oder so in den Nutzen davon gelangen, da es ein Oeffentliches Gut ist (z.B. Nat. Verteidigung, Landschaftsbild). Wenn aber alle so denken, wird das Gut nicht produziert. Oeffentliche Güter werden daher nur durch kollektive Aktionen in der sozial richtigen Menge aufgebracht. Die Existenz von Oeffentlichen Gütern ist daher ein Grund, weshalb ein reines Marktsystem versagt. Also hat eine Regierung öffentliche Güter zu besorgen.

Neben der Existenz von Externalitäten und Oeffentlichen Gütern gibt es noch weitere Gründe, warum in unserer Wirtschaft das Marktsystem nicht zur sozial optimalen Produktion und Einkommensverteilung führt. Darunter fallen das heutige Fehlen der atomistischen Angebots- und Nachfragestruktur und vorhandene Tendenzen zu Natürlichen Monopolen wegen fallender Grenzkostenkurven.

Sogenannte Gegner der staatlichen Ordnungspolitik sollten also sehen, dass die Bedingungen, auf denen die "Liberalen" ihr Marktsystem aufbauten, kaum je erfüllt sind.

Bis hierhin orientierte sich die Auseinandersetzung am Marktsystem, das sich einzig an der wirtschaftlichen Effizienz orientiert.

Zu den wirtschaftlichen kommen aber ethisch fundierte Argumente hinzu, welche das Ideal des Marktsystems in Frage stellen: Eine Gesellschaft hat jedes Recht, sich einer Einkommensverteilung zu widersetzen, welche automatisch durch das Marktsystem zustande kommt. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- a) Sollen bestehende Verteilungen als gerecht empfunden werden, z.B. viele Arme und wenig Reiche?
- b) Sollen die Löhne der Individuen ihrem Beitrag zum Sozialprodukt entsprechen?

Man mag mit guten ethischen Gründen argumentieren, dass der Lebensstandard der Leute nicht nur durch die Produktivität ihrer Arbeit und ihren Kapitalbesitz, der oft geerbt wurde, bestimmt werden soll. Eine Marktgesellschaft kann die Einkommensverteilung ändern ohne das Funktionieren des Marktsystems zu zerstören.

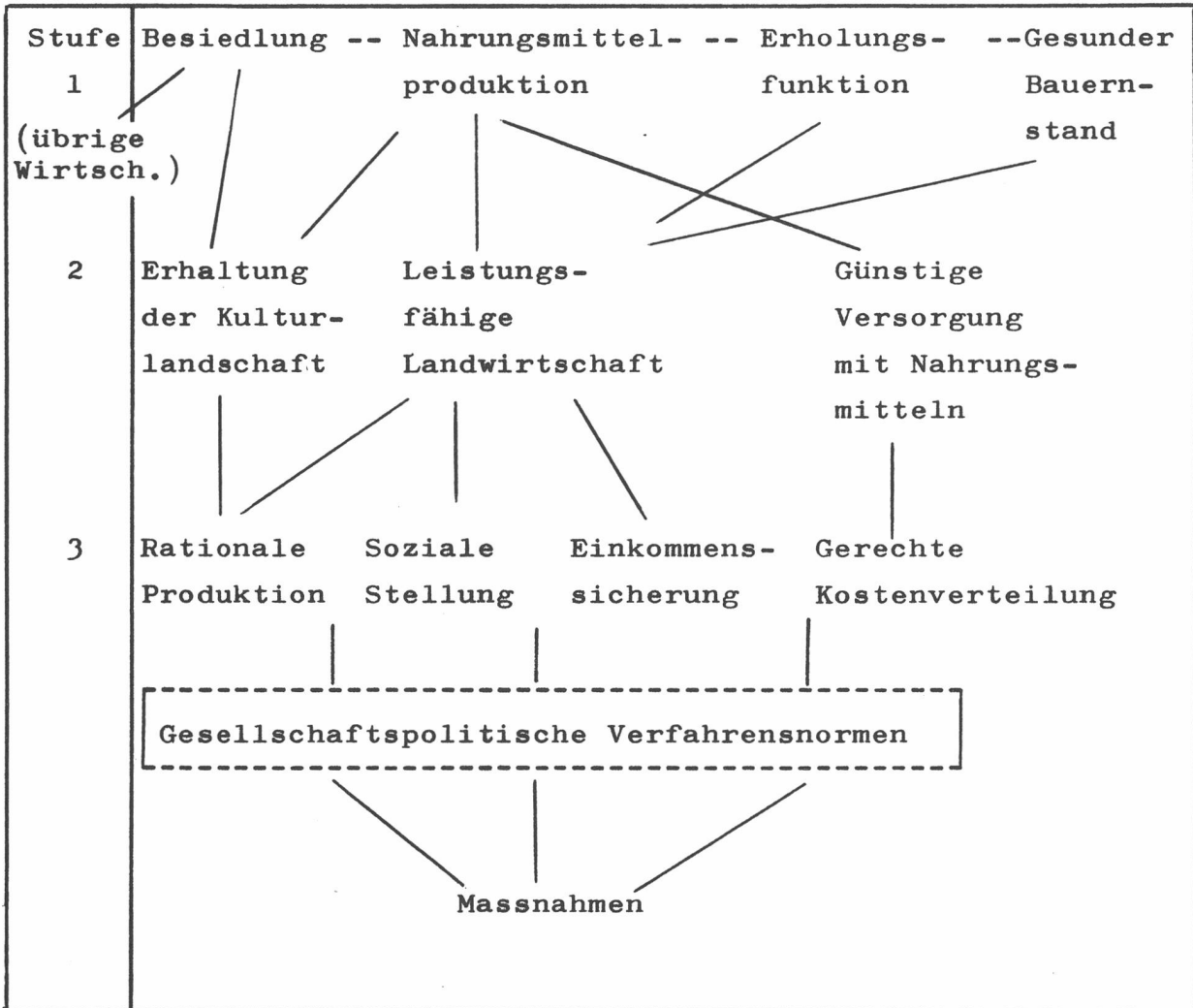
Programme dieser Art: AHV, IV, Kinderzulagen, Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft, Krankenkassenunterstützung, progressive Steueransätze, negative Einkommenssteuer (Experimente in U.S.A.), usf.

## 5. Zum Oeffentlichen Zielsystem

Bisher habe ich gezeigt, wie individuelle Zielsysteme aussehen können und weshalb der freie Markt nicht unbedingt zu einer sozial erwünschten Lösung führt. Dazu sind kollektive, bzw. staatliche Eingriffe nötig.

Solche öffentlichen Massnahmen haben sich entsprechend an einem öffentlichen Zielsystem zu orientieren. Ein öffentliches Zielsystem ist nicht die Summe individueller Ziele, sondern dieses setzt sich aus Zielen zusammen, die in der Regel ihren Niederschlag in Verfassungen und Gesetzen finden. Durch den politischen Prozess finden Sonderinteressen in Form von Kompromissen Eingang in die öffentliche Tätigkeit. Auf die Art und Weise dieses Vorgangs komme ich noch zurück. Vorerst will ich am Beispiel Berggebiet/Berglandwirtschaft ein solches Zielsystem entwerfen, um auf Eigenarten solcher Systeme hinzuweisen. Ich zeichne auch ein etwas vereinfachtes System, um damit klarer zu werden.

Schema eines Oeffentlichen Zielsystems der Berglandwirtschaft



Wie man auf gesamtschweizerischer Ebene u.a. die Ziele der Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität als allgemein anerkannte Ziele voraussetzt, so glaube ich, jene der Berglandwirtschaft in diesem hierarchischen Zielsystem wiederzugeben. Die hierarchische Gliederung scheint mir wesentlich, um so eine Diskussion über die Beurteilung der Ziele effizienter zu gestalten. Wie eingangs dargelegt, ist es ja auch eine Aufgabe der wissenschaftlichen Wirtschafts- bzw. Agrarpolitik, Einzelziele auf ihre Abhängigkeiten von anderen Zielen und die Formu-

lierung neuer Ziele zu untersuchen. Ziele mit Mittelcharakter sind von übergeordneten Zielen abzugrenzen. Das Beispiel zeigt, dass Ziele und Mittel nie vollständig auseinandergehalten werden können, ja dass eigentlich jedes Ziel einer tieferen Stufe der Zielhierarchie Mittel zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels ist. Von entscheidender Bedeutung wird eine Auseinandersetzung mit einem komplexen Zielsystem vor allem dann, wenn eigentliche Massnahmen zu beurteilen sind. Da es hier mehr um Darlegung von Konzepten als um die Ziele selber geht, sollen die Inhalte der Ziele nicht einzeln besprochen werden. Das Schema dürfte weitgehend für sich sprechen.

## 6. Kriterien zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Massnahmen

Fassen wir zusammen: Individuelle Zielsysteme einzelner Unternehmer decken sich mit dem Oeffentlichen Zielsystem nicht ohne weiteres. Der Grund dafür liegt in dem Marktversagen, welches auftritt, sobald Externalitäten und Oeffentliche Güter bestehen. Das Oeffentliche Zielsystem ist ein Ergebnis, indem sich die Bedürfnisse nach Oeffentlichen Gütern über den politischen Prozess niederschlagen. Mit welchen Kriterien sollen nun öffentliche Massnahmen beurteilt werden, wenn solche Zielkonflikte bestehen? Es sind dies die Zielkonformität und die gesellschaftspolitischen Verfahrensnormen.

Zu den gesellschaftspolitischen Verfahrensnormen zählt man in der Regel die Effizienz, Gerechtigkeit, Freiheit und Transparenz. Ich will nun versuchen, diesen Begriffen einen möglichst konkreten Inhalt zu geben, so dass sie auch in der Praxis für jene anwendbar sind, die effektiv zu entscheiden haben.

### a) Zielkonformität

Wie oben dargelegt, besteht ein Zielsystem aus Einzelzielen, die untereinander in horizontaler und/oder hierarchischer Abhängigkeit stehen. Eine Massnahme ist daher zu beurteilen, indem deren Wirkung auf alle relevanten Ziele des Zielsystems abzuklären ist. Wenn dies vernachlässigt wird, was oft passiert, entsteht

der Eindruck, dass zwei Personen, die eine gegenteilige Auffassung über eine Massnahme vertreten und rational argumentieren, beide Recht haben. Tatsächlich wird die Massnahme jeweils bezüglich eines anderen Ziels des Zielsystems beurteilt.

Ein zweiter Grund des Missverstehens kann darin liegen, dass die gegenseitige sachliche Abhängigkeit zwischen Zielen nicht erkannt wird. Je komplexer Zusammenhänge werden, umso dringender ist es, dass die Wissenschaft verständliche Darstellungen von Zielkonflikt- und Ziel-Mittel-Analysen liefert.

b) Die gesellschaftspolitischen Verfahrensnormen

Zur Effizienz: Eine Massnahme ist dann effizient, wenn durch sie eine Leistung mit einem möglichst geringen Aufwand erbracht wird. In den vergangenen Zeiten mit stetem Wachstum wurde Effizienz oft als rein privatwirtschaftlicher Masstab gebraucht, um monetäre Gewinne zu kalkulieren. Wirtschaftspolitisch ist aber Effizienz nur im Hinblick auf übergeordnete Ziele anwendbar. So stellt sich etwa die Frage, ob Planungseingriffe effiziente Massnahmen zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft im Berggebiet sind, oder ob Flächenbeiträge dies sind. Die freie Marktwirtschaft kann z.B. sehr ineffizient sein, um die Bergbevölkerung zu erhalten. Dies mag als selbstverständlich erscheinen. Die Aussage wird aber dann wichtig, wenn die Verfahrensnorm der Effizienz im Konflikt mit den übrigen Normen der Gerechtigkeit und Freiheit stehen. Wir ersehen daraus, dass gesellschaftspolitische Normen relative Normen sind. Für Effizienzbetrachtungen eignen sich prinzipiell Kosten-Nutzen-Analysen. Entscheidend ist, dass mit dieser Methode Soziale Kosten und Soziale Nutzen konzeptmässig in die Berechnung miteinbezogen werden.

Zur Gerechtigkeit: Den Begriff Gerechtigkeit wollen wir hier einengen auf die hier relevante Fragestellung, ob eine Massnahme die Betroffenen gerecht behandelt, oder, in deren Augen, gleich behandelt. Darunter fällt einerseits die Gleichbehandlung innerhalb der Landwirtschaft aber auch die Gleichbehandlung der Landwirtschaft im Vergleich zu übrigen Sektoren. Mit folgenden Kriterien könnte man jeweils überprüfen, ob eine Massnahme nach Möglichkeit gerecht ist:

- Werden die knappen vorhandenen Mittel so eingesetzt, dass eine möglichst grosse Verteilung des Nutzens erfolgt;
- Wird durch die Massnahme die Einkommensverteilung unter den Betroffenen verbessert bzw. nicht verschlechtert;
- Werden durch die Massnahme nicht Renten für Einzelne geschaffen, bzw. erhalten.

Gerechtigkeit ist also weitgehend definiert durch Gleichheit. "Gleich" heisst hier nicht vollständige Gleichschaltung aller, es bedeutet aber, dass unter dem Begriff soziale Gerechtigkeit letztlich nicht allein der Beitrag eines Einzelnen zum Sozialprodukt für sein Einkommen als richtungsweisend gilt, sondern dass auch eine ethisch fundierte Einkommensverteilung (von Reicheren zu Armeren) als Instrument allgemein anerkannt wird.

Zur Freiheit: Unter Freiheit aus wirtschaftspolitischer Sicht versteht man

- a) die betriebliche Dispositionsfreiheit und
- b) den von der ökonomischen Situation abhängigen Freiheitsspielraum. Die betriebliche Dispositionsfreiheit würde z.B. besonders eingeschränkt durch von der Mehrheit beschlossene Planungsentscheide, wenn diese einen Landwirt in seiner Tätigkeit wesentlich beschränken oder etwa durch eine betriebliche Kontin-

gentierung von Agrarprodukten. Demokratie, wie wir sie in unserem Land verstehen, darf wohl so interpretiert werden, dass der relative Freiheitsanspruch der Individuen als erhaltenswert anzusehen ist.

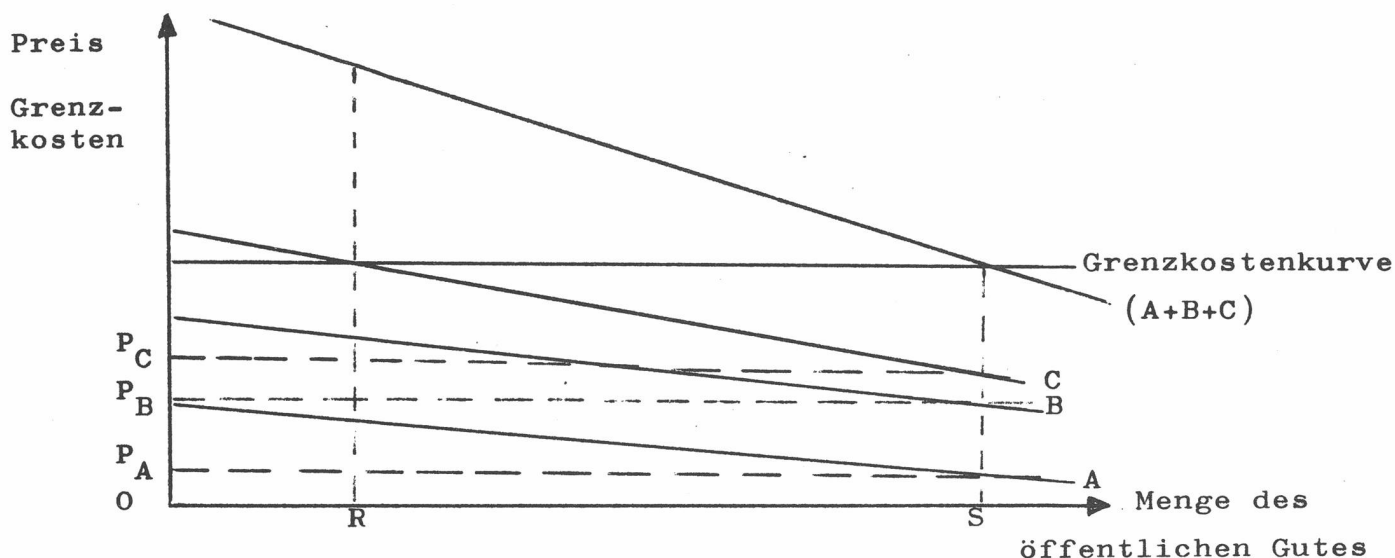
Zur Transparenz: Die Forderung nach Transparenz schliesslich soll zum Ausdruck bringen, dass der Bürger möglichst viel Information und Einsicht über das besitzen soll, worüber er zu entscheiden hat und wovon er betroffen ist. Fehlende Transparenz führte u.a. sicher auch bei uns oft zu Ablehnung von Vorlagen, wenn etwa falsche Prügelknaben im Vordergrund von Abstimmungsauseinandersetzungen standen.

#### 7. Kollektive Handlungen und die Bildung politischer Gruppierungen

Im Folgenden wird daher der Einfluss verschiedener Gruppenarten auf die Durchführung kollektiver Handlungen dargelegt. Es wird die Rede sein von privilegierten, intermediären und latenten Gruppen.

- a) Privilegierte Gruppen sind so klein, dass ein Mitglied bereit ist, bis zu einem gewissen Ausmass ein öffentliches Gut allein, ohne Hilfe anderer potentieller Verbraucher, zur Verfügung zu stellen. Eine solche Situation ist in Abbildung 3 skizziert. Gehen wir aus von einer Situation, wo nur drei Beteiligte ein Interesse an einem Oeffentlichen Gut haben (z.B. an einer bestimmten Strasse): Der optimale Versorgungsgrad mit einem solchen Oeffentlichen Gut ist jene Menge, bei der die Summe der Grenzwerte aller Verbraucher den Grenzkosten für das öffentliche Gut entspricht.

Abbildung 3: Der Einfluss privilegierter Gruppen auf die Bereitstellung Oeffentlicher Güter



Anders ausgedrückt, die Preise, welche Individuen für eine Einheit eines Oeffentlichen Gutes zu zahlen bereit sind, lassen sich addieren, um zu bestimmen, welche Menge produziert werden soll. In der Abbildung 3 kommt dies zum Ausdruck durch die Gesamtnachfragekurve (A+B+C), welche die horizontale Summierung der Kurven von A, B und C ist. Das Individuum C wäre bereit, von sich aus allein die Menge R eines Oeffentlichen Gutes bereitzustellen. A und B könnten davon ohne zu bezahlen, konsumieren. Schliessen sich aber A, B und C zusammen, verbessern alle drei ihre Lage, indem die Menge S bereitgestellt wird. Die Summe aller Preise ( $P_A + P_B + P_C$ ) entspricht dort den Grenzkosten des Oeffentlichen Gutes. (Im Gegensatz dazu trifft das Gesagte für eine Nachfrageaggregation eines privaten Gutes nicht zu. Dort wird horizontal addiert).

Dieser Ansatz soll zeigen, dass Kollektive Handlungen aus individueller Interessenlage heraus entstehen, um



die Versorgung mit Oeffentlichen Gütern sicherzustellen. Daraus ergibt sich logischerweise, dass die Art und die Verteilung der Interessenlagen entscheidend sind für die Art und Menge von Oeffentlichen Gütern.

- b) Intermediäre Gruppen sind noch klein genug, dass einige Individuen zusammen für die Schaffung eines Oeffentlichen Gutes besorgt sind.

Abbildung 4: Der Einfluss intermediärer Gruppen auf die Bereitstellung Oeffentlicher Güter

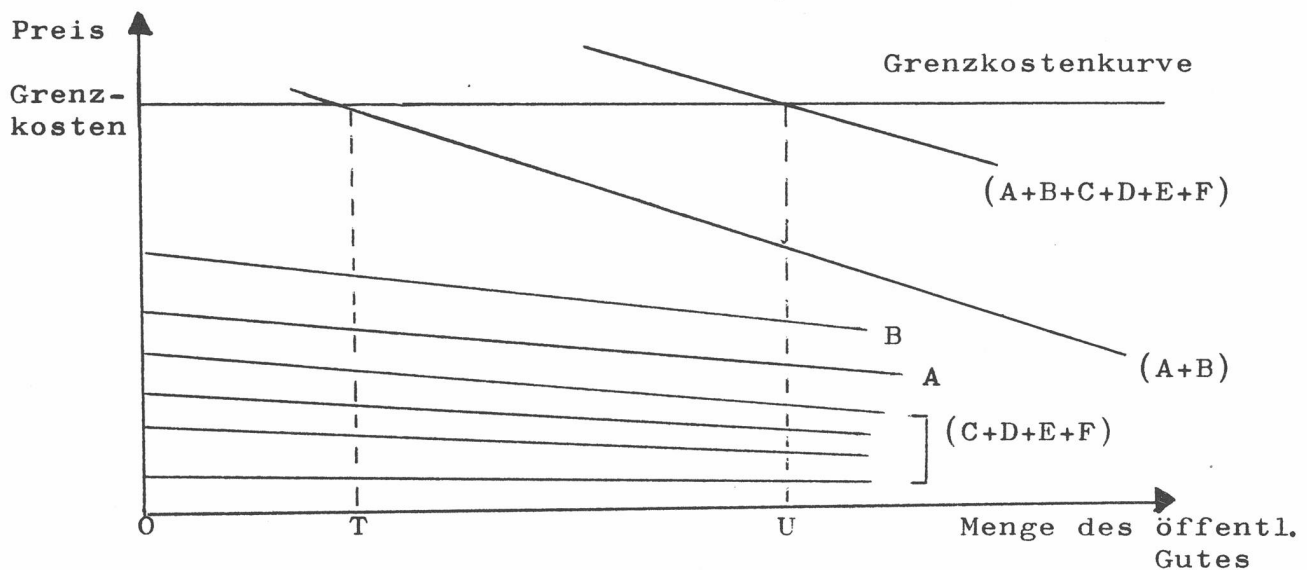


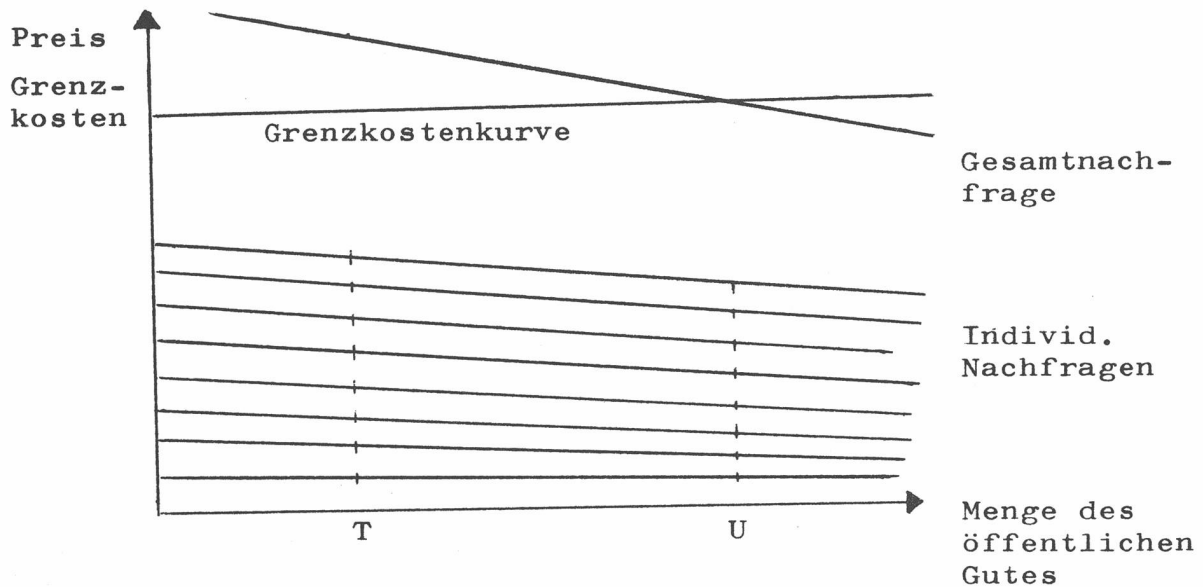
Abb. 4 zeigt, dass die summierte Nachfrage von A und B die Menge T möglich macht. Das Optimum U wird aber erst durch die Beiträge der andern Gruppenmitglieder (C bis F) erreicht.

- c) Latente Gruppen: Latente Gruppen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie grosse Gruppen sind, und dass kein einzelnes Mitglied betroffen wird, wenn irgend ein anderes Mitglied zur Bereitstellung eines Gutes beiträgt, oder nicht beiträgt. Diese Situation ist vergleichbar mit der Lage eines einzelnen Arbeiters oder Nachfragers auf dem Markt mit atomistischer Konkurrenz. Ein Mitglied einer latenten Gruppe kann also definitionsgemäss keinen bemerkenswerten Beitrag zu einer Gruppenbestrebung leisten. Somit hat

es auch keine unmittelbare Veranlassung, ihn zu leisten. Folglich besteht in latenten (grossen) Gruppen kein Anreiz so zu handeln, dass ein Oeffentliches Gut bereitgestellt wird. Eine solche Situation ist schematisch in Abbildung 5 dargestellt. Nur die Summierung der Beiträge Vieler würde die Grenzkosten des Oeffentlichen Gutes decken.

Die Gegenüberstellung der Eigenarten der erwähnten drei Gruppen soll zeigen, dass der Unterschied nicht in der Zahl der Mitglieder allein besteht, sondern ebensosehr in der unterschiedlichen Motivation, sich für die Bereitstellung Oeffentlicher Güter durch kollektive Handlungen einzusetzen.

Abbildung 5: Der Einfluss latenter Gruppen auf die Bereitstellung Oeffentlicher Güter



8. Ergänzungen zum Problem von kleinen und latenten Gruppen

Ueber den Einfluss von kleinen und latenten Gruppen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen gibt es interessante, wissenschaftliche Abhandlungen. Wegen der Wichtigkeit dieses Aspekts soll hier noch näher darauf eingetreten werden. Das Standardwerk zu diesen Fragestellungen wurde von Mancur Olson mit dem Titel "Die Logik des Kollektiven Handelns" geschrieben. Ich will im Folgenden in Anlehnung an Olson nun zeigen, dass zwischen kleinen und grossen (latenten) Gruppen im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess eben nicht nur ein Unterschied in der Zahl der Mitglieder, sondern auch ein qualitativer Unterschied besteht.

Kleine Gruppen entstehen dann, wenn einige Wenige von der Bereitstellung eines Kollektivgutes in dem Ausmass profitieren, dass bereits deren Gewinn daraus allein die Gesamtkosten der Bereitstellung übersteigt. Denken wir etwa an grosse Firmen in einer Branche mit insgesamt relativ wenig Firmen. Eine solche Firma wird sich vehement einsetzen etwa für eine günstige Steuergesetzgebung, für Preise oder Strassenführung oder Planungsentscheide.

Die kleineren Mitglieder einer solchen Gruppe können davon ohne eigene Anstrengungen profitieren. Sie profitieren im Schatten des grossen Mitglieds: sie sind ev. sogenannte "free riders" oder "Trittbrettfahrer". Olson sagt daher logischerweise, dass in kleinen Gruppen tendenziell eine Ausbeutung der grossen Mitglieder durch die Kleinen erfolge. Dafür gibt es auch zahlreiche Beispiele: In internationalen Organisationen, etwa der UN und NATO, tragen die Grossen einen überproportionalen Anteil der Kosten. Würden die Kosten anders verteilt, kann sich ein Kleiner leisten auszutreten, denn als Trittbrettfahrer kommt er gleichwohl in den Genuss des durch die Institution bereitgestellten Kollektivgutes (Neutralsein weist eine entsprechende Beliebtheit auf).

Andere Beispiele etwa sind, dass grosse Gemeinden in einer Region Kosten für Kollektivgüter tragen, von denen Kleine auch profitieren. Die kleinen Gemeinden sind dafür, weil die andern zahlen. Ein weiteres Beispiel bilden auch die sogenannten preisführenden Firmen. Sie haben die Macht, Preise zu diktieren, indem sie ihre Gewinne maximieren. Die Begründung lautet aber oft, dass sie dadurch die Kleinen ihrer Branche schützen würden. Folglich werden Grosse und Kleine von der straffen Organisation profitieren, durch welche sie ihren wirtschaftspolitischen Einfluss geltend machen kann. Am liebsten hätten sie Zwangsgliedschaft, d.h. keine Aussenseiter.

Olson weist denn auch auf den hohen Organisationsgrad der Unternehmerinteressen hin, was eindeutig auch auf die Schweiz zutrifft. Die Unternehmungen sind branchenmässig in einer Vielzahl von Verbänden organisiert, die meistens noch als privilegierte oder als mittelgrosse Gruppen bezeichnet werden können. Diese weisen Oligopolgrösse auf und haben deshalb einen grossen Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheide. Olson sagt, dass es oft der Fall sei, dass kleine gut organisierte Gruppen durch Vertretung ihrer Sonderinteressen über nicht-organisierte und nicht-geschützte Interessen grosse Gruppen triumphieren. Die Herrschaft der Mehrheit existiere oft nur scheinbar, indem kleine Gruppen oft wirtschaftspolitische Vorteile erzielen, zum Beispiel techn. Vorschriften, Zolltarife, Steuergesetze u.a., welche auf Kosten von Tausenden von Verbrauchern und Steuerzahlern gehe.

Vollständig verschieden ist die Situation von latenten Gruppen: Das einzelne Mitglied hat keinen Grund, einer Organisation beizutreten, da auch ohne es das Kollektivgut, etwa Preisforderungen, Vertretung von Sonderinteressen, Lohnarbeitsverträge, etc. bereitgestellt werden. Den Mitgliederbeitrag könnte es sich sparen.

Wieso sind die Bauern, Konsumenten und Arbeiter denn gleichwohl organisiert? Wie konnten diese Verbände überhaupt entstehen?

Es wäre äusserst aufschlussreich, den Kampf der grossen Verbände um ihre Mitglieder, bzw. um deren Mitgliederbeiträge aus historischer Sicht zu untersuchen.

Man würde etwa Folgendes feststellen:

Grosse Verbände sind entstanden in schlechten Zeiten. Die Mitglieder glaubten durch Zusammenschluss ihre persönliche wirtschaftliche und soziale Stellung zu verbessern. In besseren oder guten Zeiten wurde das Interesse an den Verbänden und Gewerkschaften geringer. Zum Teil nahm die Mitgliederzahl ab, andere konnten sie recht und schlecht behalten.

Olson erklärt das Verhalten grosser Gruppen mit der sogenannten "Nebenprodukt" - Theorie. Sie besagt folgendes: Grosse (latente) Gruppen seien in erster Linie organisiert, um den Mitgliedern individuelle, private Vorteile zu bieten. Deshalb würden die Mitglieder der Organisation beitreten. Andererseits seien die durch die Organisation erzielten politischen Einflüsse ein Nebenprodukt. Diese Nebenprodukte seien nämlich ein Oeffentliches Gut, von dem auch die Nichtmitglieder konsumieren können, so etwa von höheren Agrarpreisen, vom Importschutz u.a.m..

Eine Organisation von einer latenten Gruppe müsse also selektive Anreize offerieren, dass Mitglieder drinnen bleiben. Eine rein politische Organisation, welche nur Wirtschaftspolitik im Interesse Aller in einer latenten Gruppe betreibe, werde immer Mühe haben, einflussreich zu werden bzw. zu bleiben. Denn für den Einzelnen besteht kein Anreiz, Mitglied zu sein, ohne dazu gezwungen zu werden (siehe politische Parteien).

Für diese Theorie gibt es genügend Beispiele: Von den vielen amerikanischen Landwirtschaftsverbänden besitzt nur einer tatsächlich eine grosse politische Macht: die Farm Bureau Federation: die ist aber gleichzeitig ein Grossunternehmen, das den Mitgliedern zahlreiche materielle Vorteile beim Einkauf und Verkauf von Agrarprodukten, bei Versicherungen u.a. mehr bietet. Gewerkschaften konnten sich z.T. nur dank Arbeitslosenversicherung, günstige Krankenkassen u.a. halten, nicht aber wegen der wirtschafts-politischen Erfolge. Unser Bauernverband dürfte ähnliche Probleme bei der Mittelbeschaffung haben, da er meines Wissens keine individuellen Vorteile den bezahlenden Mitgliedern bietet.

Diese Nebenprodukt-Theorie lässt sich m.E. auch auf latente Gruppen in den Regionen und Gemeinden anwenden. Aus Beobachtungen glaube ich feststellen zu können, dass die Gruppe der Bauern in Gemeinden oft spezifische Züge einer latenten Gruppe aufweist. Alle oder zumindest die meisten der einzelnen Landwirte sind - und dies ist sicher rational überlegt - der Ansicht, dass sich sein Einsatz an Zeit, Mühe und Aerger nicht lohne, eine kollektive Aktion herbeizuführen. Etwas vereinfachend ausgedrückt, folgt dann daraus die oft gehörte Meinung in den Dörfern, dass eben ein paar wenige sagen, was zu passieren habe.

Auch die Bergbevölkerung als Ganzes weist ganz spezifische Züge einer latenten Gruppe auf. Sie weist bezüglich ihrer besonderen Interessen einen sehr geringen Organisationsgrad auf. Die wenigen Vereine, bei welchen einige Politiker und Fachleute zusammengeschlossen sind, ersetzen den potentiellen Einfluss, den eine Berggebietsbewohner-"Gewerkschaft" haben könnte, sicher nicht.

Die Nebenprodukt-Theorie von Olson dürfte für viele Organisationen eine Erklärung liefern, weshalb sie über eine grosse, bzw. schwindende Mitgliederzahl grossen bzw. unbedeutenden Einfluss haben. Sie erklärt auch die

konstante Geldnot, in denen sich Organisationen latenter Gruppen befinden. Ihre Aufgaben werden nicht durch alle Benutzer mitfinanziert. Stichwortartig sei noch auf drei weitere Eigenarten bzw. Probleme von Organisationen latenter Gruppen hingewiesen. Als erstes sind die Entscheidungskosten zu erwähnen. Während sich wenige Leute noch mit kleinen Kosten und geringem Aufwand organisieren lassen, nehmen die Organisationskosten ab einer gewissen Grösse überproportional in Abhängigkeit des Anteils der Gruppenmitglieder zu. Damit zusammen hängt das zweite Problem: Die Heterogenität der Bedürfnisse der zu Organisierenden.

Je weiter die individuellen Bedürfnisse auseinander liegen, umso grössere Unzufriedenheit bringen Entscheide, welche durch Mehrheitsbeschlüsse gefällt werden.

Schliesslich ist auf das Problem der Delegation hinzuweisen. Da aus Kostengründen fast unmöglich alle Mitglieder an allen Entscheiden teilnehmen können, werden Delegierte gewählt. Diese Delegierten wählen evt. ihrerseits Delegierte. Die Distanz zwischen Mitglied und Entscheidendem wird so gross, dass das Mitglied nicht mehr feststellen kann, ob sein von ihm gewählter Delegierter noch seine Meinung und Interessen vertritt. Es kommt zur oft beobachteten Selbstbestimmung durch das Management, und Mitglieder lösen sich von der angestammten Organisation.

Entscheidungskosten, Heterogenität der Bedürfnisse und Delegation sind also neben dem durch die Nebenprodukttheorie erklärten Mitgliederverhalten einige Stichworte, die einer eingehenden Erörterung bedürften. Bei allen drei Stichworten könnte man versuchen, ein Optimum im Hinblick auf den wirtschaftspolitischen Einfluss der Organisation zu finden.

9. Schlussbemerkung

Das vorliegende Referat hat nicht eine bestimmte Problematik behandelt. Vielmehr wurden Begriffe und Konzepte diskutiert, die zum Verständnis von wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen wichtig sind. Die Ausführungen sollen einerseits anregen, Entscheidungsprozesse zu analysieren, und gleichzeitig sind sie als Vorspann für die nachfolgenden Referate gedacht.



Verwendete Literatur

1. Bish, R.L.: The Public Economy of Metropolitan Areas.  
Markham Publishing Company, Chicago, 1971
2. Downs, A.: Oekonomische Theorie der Demokratie, Verlag  
J.C.B. Mohr, Tübingen, 1968 (deutsche Ueber-  
setzung)
3. Haveman, R.H.: The Economics of the Public Sector.  
John Wiley & Sons, Inc. New York/London 1970
4. Kleinewefers, H.: Vorlesung Wirtschaftspolitik, Universi-  
tät Zürich, WS 1973/74
5. Olson, M.: Die Logik des kollektiven Handelns, Verlag  
J.C.B. Mohr, Tübingen, 1968 (deutsche Ueber-  
setzung)
6. Zinn, K.G.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Verlag Kohl-  
hammer, Stuttgart, 1970