

errechnet sich nunmehr eine Rentabilität von 21%. Dieses Ergebnis bedarf noch insoweit einer **Korrektur**, als das Kapital nicht nur im Anlagevermögen gebunden ist, sondern auch im Bereich des Umlaufvermögens. In den Fällen eines Zinsgewinns aus Abschreibungsvergünstigungen von 5% kommt es unter der Annahme gleicher Größe des Anlage- und Umlaufvermögens im Rahmen des oben genannten Zahlenbeispiels zu einer Rentabilitätssteigerung von 0,5%.

Bei der Abschätzung der steuerlichen Vorteile in bestimmten Staaten, die nach den vorstehenden Ausführungen in ihrer Rentabilitätswirkung vielfach sehr gering zu veranschlagen sind, bleibt im übrigen zu bedenken, daß steuerliche Anreize immer auf andere Mängel eines bestimmten Standortes schließen lassen, die in der Regel finanzierungsrelevant sein werden.

Mit diesen Feststellungen soll die Behandlung der Zusammenhänge zwischen Besteuerung und Auslandsfinanzierung in der Form der Innenfinanzierung abgeschlossen werden. In einem weiteren Beitrag, der im nächsten Heft dieser Zeitschrift erscheint, wird der Einfluß der Besteuerung auf die Auslandsfinanzierung in Form der Außenfinanzierung untersucht.

### Anmerkung

Kontrollfragen und Literaturhinweise finden Sie am Ende des im nächsten Heft folgenden abschließenden Beitrags.

## Gesellschaftliche Entscheidungssysteme

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey, Konstanz

**Es existiert eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Fällung gesellschaftlicher Entscheidungen, die sich unterschiedlich klassifizieren lassen. Einige ausgewählte Entscheidungsmechanismen werden diskutiert und Möglichkeiten ihrer Verwendung aufgezeigt.**

*Dr. Bruno S. Frey ist o. Professor am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz. Bevorzugte Forschungsgebiete: Öffentliche Wirtschaft und Außermarktliche Ökonomik, insbesondere Ökonomische Theorie der Politik, Umweltökonomik, Friedensforschung; Wachstums- und Verteilungstheorie.*

### 1. Vielzahl von Möglichkeiten zur Entscheidungsfindung

Jede Gesellschaft verwendet verschiedene Methoden, um Entscheidungen herbeizuführen. In der Wirtschaftswissenschaft wird fast ausschließlich ein Verfahren betrachtet, nämlich das **Preissystem** im Sinne des Marktmechanismus. Dadurch kann der Eindruck entstehen, dieses Entscheidungssystem sei für wirtschaftliche Probleme allein relevant und adäquat. Doch eine solche Auffassung wäre verfehlt: Wirtschaftliche Beziehungen können nicht auf das Preissystem reduziert werden, wie auch – umgekehrt – das Preissystem nicht nur „wirtschaftliche“ Transaktionen im Sinne der Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen regelt. Gerade in modernen Gesellschaften werden große Teile der Wirtschaft durch Entscheidungssysteme **außerhalb** des Marktes gesteuert. Dies gilt insbesondere für den **gesamten staatlichen Bereich**. In Abb. 1 ist dieser **nicht-marktliche Bereich** durch die vom schwarzen Kreis umgebene und nicht-schraffierte Fläche gekennzeichnet.

Die durch den gestrichelten Kreis umgebene Fläche bezeichnet die mit Hilfe des Preissystems getroffenen gesellschaftlichen Entscheidungen. Der nicht-schraffierte Bereich gibt dabei die „außerwirtschaftlichen“ Transaktionen an, z. B. preisähnliche Gebühren in der Umweltpolitik oder Bestechungszahlungen an Politiker. (Von einigen Autoren werden jedoch die Bereiche der Wirtschaft und des Preissystems gleichgesetzt, was in vielen Fällen interessante Unterscheidungen überdeckt.)

In diesem Aufsatz wird zuerst ein Überblick über die vielfältigen Verfahren gesellschaftlicher Entscheidungsfindung gegeben. Damit soll die ausschließliche Fixierung auf das Preissystem überwunden werden. Im mittleren Teil werden ausgewählte Entscheidungssysteme im Hinblick auf eine Reihe von Kriterien diskutiert und miteinander verglichen. Im letzten Teil wird eine andere Betrachtungsweise ange stellt: Es wird darauf verzichtet, eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion (in Gestalt der Beurteilungskriterien) zugrunde zu legen; statt dessen wird vom konstitutionellen Kontrakt zwischen Individuen ausgegangen.

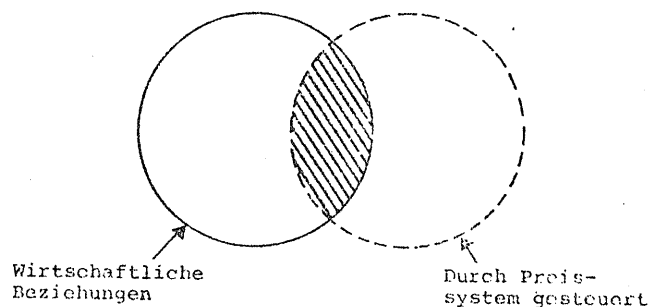


Abb. 1: Wirtschaft und Preissystem

## 2. Klassifikationen von Entscheidungssystemen

### 2.1. Hervorhebung unterschiedlicher Aspekte

Klassifikationen kommt kein Eigenwert zu, sie sollten vielmehr nur danach beurteilt werden, ob sie für den vorgesehnen Zweck nützlich sind. Aus diesem Grunde werden verschiedene Klassifikationen von Entscheidungssystemen vorgestellt, die unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund rücken. Es werden der Reihe nach Systeme mit zwei, drei und schließlich mehrfachen Entscheidungsmethoden behandelt. Die aufgeführten Entscheidungsverfahren sollten als „reine“ Typen und nicht bereits als Abbild der Wirklichkeit interpretiert werden.

### 2.2. Entscheidungssysteme mit zwei Komponenten

#### 2.2.1. Markt und Plan

Diese traditionelle und häufig verwendete Unterscheidung ist meist nicht sehr fruchtbar, bildet jedoch noch immer die Grundlage vieler Theorien der Wirtschaftspolitik und der Theorie der Wirtschaftssysteme. Sie betont den Gegensatz zwischen **dezentraler** und **zentraler** und zwischen **automatischer** und **bürokratischer** Steuerung der Wirtschaft. Zur Analyse der in der Wirklichkeit vorzufindenden Gesellschaften ist diese Zweiteilung zu grob. Auch bei der Entwicklung neuer Konzeptionen ist die Dualität Markt/Plan eher hinderlich, besonders wenn sie mit der Dualität Kapitalismus/Sozialismus kombiniert wird.

#### 2.2.2. Markt und Abstimmung

Der Markt wird oft als „**wirtschaftlicher**“, die Abstimmung als „**politischer**“ Mechanismus zur Herbeiführung gesellschaftlicher Entscheidungen bezeichnet (z. B. von Arrow). Diese Gegenüberstellung ist deshalb nützlicher als jene von Markt und Plan, weil über die spezifischen Eigenschaften der beiden Mechanismen fundierte **analytische** Kenntnisse bestehen. So ist z. B. genau bekannt, unter welchen Bedingungen das Preissystem (der Markt) zu einer Pareto-optimalen Allokation der Ressourcen führt und wann ein sogen. „**Marktversagen**“ auftritt. Die duale Betrachtung verführt jedoch leicht dazu, bei „**Marktversagen**“ implizit oder gar explizit eine Allokation mittels des Abstimmungsmechanismus als einzige Lösung anzusehen.

#### 2.2.3. Abwanderung und Widerspruch

Diese beiden, insbesondere von *Hirschman* analysierten Mechanismen beschreiben die grundlegenden Möglichkeiten, die den Individuen und Gruppen offenstehen, wenn eine Institution (ein Anbieter auf einem Markt, eine staatliche Behörde etc.) unzureichende Leistungen erbringt. In der Wirtschaftswissenschaft wird ausschließlich die **Abwanderung** (*exit*) zu einem konkurrierenden Anbieter betrachtet. Diese zwingt die betroffene Institution (Firma) zu einer Verbesserung ihrer Leistung oder zum Ausscheiden aus dem Markt. Der Politikwissenschaft liegt hingegen der **Widerspruch** (*voice*) als Reaktionsmöglichkeit näher: Die Leiter der Institution oder Firma werden durch Protest der Mitglie-

der und Kunden zu einer Leistungsverbesserung veranlaßt, weil sie ansonsten ihrer Posten enthoben würden.

Abwanderung und Widerspruch können als residuale oder als alternative Aktionsmöglichkeiten verstanden werden. Oftmals sind sie auch voneinander abhängig. So hat z. B. der Widerspruch dann kaum Aussicht auf Erfolg, wenn sich gerade die aktivsten und klügsten Mitglieder und Kunden zuvor einer konkurrierenden Institution zugewandt haben.

Der Widerspruch oder Protest sollte auch von der Wirtschaftswissenschaft vermehrt als Entscheidungskategorie beachtet werden, kommt ihm auf einigen ökonomischen Gebieten doch zunehmende Bedeutung zu. Die Unzufriedenheit mit einem Produkt wird heute oft durch Protest kundgetan, sei es, weil es kein entsprechendes substitutives Angebot gibt (so z. B. bei allen Monopolen) oder weil eine gefühlsmäßige Bindung zu einem Produkt oder einer Firma, d. h. eine Art von Loyalität, besteht. Der Widerspruch ist in den letzten Jahren zunehmend institutionalisiert worden. Private „**Konsumentenanwälte**“ im Stile von *Nader* und staatliche Behörden versuchen, die Meinungen der Konsumenten kundzutun, und auch die private Presse, das Radio und Fernsehen widmen dem Widerspruch immer größeren Raum.

### 2.2.4. Einschätzung dualer Entscheidungssysteme

Kategorisierungen in nur zwei Entscheidungsmechanismen können nützlich sein, indem sie den gesamten Möglichkeitsraum grob gliedern und die Aufmerksamkeit auf gegensätzliche Eigenschaften lenken. Sie können jedoch leicht dazu verleiten, die Wirklichkeit allzu vereinfachend zu sehen. Wie bereits betont darf man insbesondere nicht in den Fehler verfallen, bei nicht-optimalem Funktionieren eines Entscheidungsmechanismus den anderen ohne weitere Prüfung als optimal anzusehen. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß **sämtliche Mechanismen der Entscheidungsfindung unvollkommen** sind. Deshalb ist eine sorgfältige Prüfung notwendig, welcher Mechanismus die speziellen Probleme vergleichsweise am besten löst.

### 2.3. Entscheidungssysteme mit drei Komponenten

#### 2.3.1. Tausch, Liebe und Drohung

Diese Klassifikation geht auf *Boulding* zurück. Er will damit hervorheben, daß neben dem Markt, der den Inbegriff des **Tausches** und den zentralen Gegenstand der Wirtschaftswissenschaft bildet, weitere Entscheidungsmechanismen bestehen, die auf gänzlich anderen Grundlagen beruhen.

Die **Liebe** und Zuneigung, zusammengefaßt als **integratives** System, hat vor allem im Bereich der Familie und Kleingruppen ihren Platz. Es beruht auf dem Motto: „Wenn ich Dir etwas Gutes tun kann, freue ich mich“. Die dadurch motivierten einseitigen Übertragungen (*Transfers*) sind zum Gegenstand eines eigenen Forschungszweiges geworden, der „**grants economics**“.

Bei einer integrativen Beziehung wird von allen Beteiligten (bewußt oder unbewußt) vom **Tauschprinzip** Abstand genommen, weil dadurch die Grundlage des integrativen Systems zerstört würde. Die eheliche Liebe würde z. B. ihre Grundlage verlieren, wenn sie unter dem Gesichtspunkt einer

ökonomischen Nutzen-Kosten Analyse betrachtet würde. *Bouldings* Analyse von Entscheidungen im Familienbereich unterscheidet sich grundlegend von der neoklassischen Analyse der Familie (*Becker*), die alle Handlungen mit Hilfe der Mikroökonomik des Tausches zu erklären versucht.

Der Entscheidungsmechanismus der **Drohung** beruht auf dem Motto: „Wenn Du nicht tust, was ich will, so werde ich Dir Schaden bereiten“. Das Drohsystem beherrscht weite Bereiche menschlicher Beziehungen. Auch in modernen Industriegesellschaften wird es häufig angewendet, z. T. in spektakulären Formen wie Kidnapping. Im Verhalten der Nationen untereinander ist es sogar vorherrschend. Das Drohsystem hat – im Vergleich zum Tausch und zur Liebe, die beide zu Pareto-optimalen Verbesserungen führen – die unangenehme Eigenschaft, daß es zur **Eskalation** neigt. Die Anwendung von Drohung erweist sich als Negativ-Summenspiel, bei dem **alle** Beteiligten ihre Lage verschlechtern. Diese Eigenschaft ist z. B. durch empirische Studien auf dem Gebiet internationaler Boykotte gut belegt.

Die drei Entscheidungsmechanismen des Tausches, der Liebe und Drohung treten kaum je in reiner Form auf. Es sollte davon ausgegangen werden, daß immer eine **Kombination** (d. h. ein bestimmter Punkt P innerhalb des Dreiecks von Abb. 2) besteht.

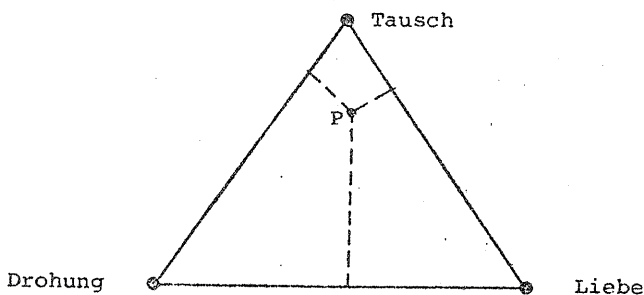


Abb. 2

Das **integrative** System hat in jüngster Zeit – wenngleich in verkümmelter Form – in die neoklassische Theorie Eingang gefunden, während das Drohsystem nach wie vor vernachlässigt wird. Bei der „Pareto-optimalen Umverteilung“ wird davon ausgegangen, daß ein (oder mehrere) Individuen eine Nutzenfunktion aufweisen, in die das Wohlergehen eines (oder mehrerer) anderer Individuen mit positivem Vorzeichen eingeht. Eine Umverteilung zwischen diesen Individuen (z. B. aus philanthropischen Gründen) kann somit als Tausch interpretiert werden, der beide Parteien besserstellt. Dieses Vorgehen ist problematisch; denn es leistet vor allem einen Beitrag zur Formalisierung, nicht jedoch zur Erklärung des beobachteten Phänomens.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Beobachtung von *Arrow*, daß auch der Markt ohne gegenseitiges Vertrauen, d. h. ohne ein Element integrativer Beziehungen, nicht funktionieren kann.

## 2.4. Entscheidungssysteme einer Vielfalt von Komponenten

### 2.4.1. Die sozio-ökonomischen Techniken von Dahl und Lindblom

Unter den Klassifikationen mit mehr als drei Komponenten hat sich vor allem jene als fruchtbar erwiesen, die zwischen:

- Markt- oder Preissystem
  - Demokratie
  - Hierarchie und
  - Verhandlungssystem
- unterscheidet.

Das Preissystem und die Demokratie (Abstimmungen) sind bereits in der in Abschn. 2.2.2. aufgeführten Dualität enthalten. Die beiden anderen Mechanismen fügen wichtige Komponenten gesellschaftlicher Entscheidungen hinzu. Die einzelnen Entscheidungsmechanismen werden nun kurz skizziert.

### 2.4.2. Das Preissystem

Das **Preissystem** – nach *Arrow* „certainly one of the most remarkable social institutions“ – hat die hervorragende Eigenschaft, daß die Verfolgung des Eigennutzes der Marktteilnehmer zu einer Steigerung des Gesamtwohls im Sinne *Paretos* führt.

Diese Interessenharmonie gilt jedoch nur unter ganz bestimmten, in modernen Industriegesellschaften jedoch häufig **nicht** zutreffenden Bedingungen (z. B. Absenz von Externalitäten und zunehmender Skalenerträge). Zudem ist wohlbekannt, daß die sich aus dem Marktprozeß ergebende Einkommens- und Vermögensverteilung nicht „gerecht“ und eine Stabilität von Preisen und Beschäftigung nicht gesichert ist. Bei der Allokation eines Großteils von Gütern und Dienstleistungen (zumindest im Konsumbereich oberhalb des Subsistenzniveaus) ist das Preissystem anderen Entscheidungsmechanismen weit überlegen, denn es funktioniert **automatisch** und **dezentral** und berücksichtigt die **Konsumentenpräferenzen**. Für die gesamtwirtschaftliche Steuerung äußerst wichtig ist auch die Quantifizierung der zur Verfügung stehenden Alternativen, die in einer Planwirtschaft durch eine Bürokratie mühsam und unvollständig nachvollzogen werden muß. Diese Bewertung von Alternativen durch den Markt gilt genau genommen nur für solche Güter, die nicht unter die oben genannten Einschränkungen fallen. Bei langfristigen und makroökonomischen Problemen treten jedoch typischerweise Externalitäten auf, wie etwa im gesamten Bereich der Infrastruktur. Für viele Güter besteht auch keine Bewertung für die Zukunft (futures market), d. h. auch hier hilft das Preissystem nicht weiter. In diesen Fällen kann anhand einer Zielerreichungsmatrix untersucht werden, welche **anderen** Entscheidungssysteme infrage kommen und welche Vor- und Nachteile ihnen anhaften.

### 2.4.3. Die Demokratie

Neben dem Preissystem sind die Eigenschaften des **demokratischen Entscheidungsmechanismus** besonders gut bekannt, auch wenn selbst hier noch große Lücken bestehen.

Die Forschung hat sich vor allem auf das abstrakte Problem der Aggregation individueller Präferenzen mittels (direkter)

Abstimmung zu einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion konzentriert. Abstimmungsverfahren gibt es in großer Zahl: Am besten bekannt ist die **einfache Majorität**, während die qualifizierte Mehrheit (Zweidrittel, Dreiviertel) nur in solchen Fällen zum Zuge kommt, in denen der status quo besonders geschützt werden soll. Daneben ist die **Pluralitätswahl** anwendbar, bei der die Wähler der am höchsten bewerteten Alternative einen Punkt, der nächsthöheren Alternative zwei Punkte etc. zuordnen, und die Alternative mit der geringsten Gesamtpunktzahl gewinnt. Anstelle fest vorgegebener Intervalle in der Bewertung der Alternativen kann es den Wählern auch überlassen bleiben, auf welche Weise sie eine fest vorgegebene Punktzahl (z. B. 10 Punkte) auf die verschiedenen Alternativen verteilen wollen. In diesem Falle spricht man von einer **Punktwahl**.

Bei allen genannten Verfahren besteht die Gefahr des „strategischen“ Wählens, d. h. es wird eine von den echten Präferenzen abweichende Wahlentscheidung getroffen, um dadurch auf Kosten anderer Vorteile zu erlangen. Besonders ausgeprägt ist diese Möglichkeit bei der Punktwahl, denn hier besteht für die Wähler der größte Spielraum: Z. B. ist die Versuchung groß, der an oberster Stelle der Präferenzskala liegenden Alternative **alle** Punkte zuzuordnen, um deren Gewinnchance zu erhöhen. Allerdings bietet gerade die Punktwahl die beste Möglichkeit, Abstufungen in der Präferenz durch einen **Wahlakt** ausdrücken zu können.

Seit langem ist bekannt, daß Abstimmungen nach dem einfachen Mehrheitsprinzip zu widersprüchlichen Ergebnissen führen können (*Condorcet 1785, Arrow*). Solange die Abstimmung sich nur auf **einen Gegenstand** – z. B. die Höhe der Ausgaben für ein öffentliches Gut – bezieht, entstehen keine Schwierigkeiten, falls die üblichen Annahmen über die Nutzenvorstellungen der Wähler/Konsumenten zutreffen (quasi-konkave Nutzenfunktionen entsprechen in diesem Falle dem Erfordernis der „Eingipfligkeit“ der Präferenzen). Sobald die Alternativen jedoch **mehrere Dimensionen** umfassen (z. B. gleichzeitig über den Umfang und die regionale Verteilung eines öffentlichen Gutes entschieden wird), müssen widersprüchliche Ergebnisse in Kauf genommen werden.

Das Aggregationsproblem stellt sich nicht nur bei Wahlen nach dem Majoritätsprinzip, sondern bei **allen** demokratischen Entscheidungen. Dies rührt daher, daß bei sämtlichen Verfahren Vergleiche zwischen einer begrenzten Zahl von Alternativen durchgeführt werden müssen, und kein simultaner Vergleich **aller infrage kommenden Alternativen** möglich ist. Da diese Einschränkung ebenso für die Pluralitäts- und Punktwahl zutrifft, sind auch diese Verfahren nicht gegen widersprüchliche Ergebnisse gefeit.

Bei **repräsentativen politischen Systemen** treten die gleichen grundlegenden Aggregationsprobleme auf. Auf diesem Gebiet hat die **Parteienkonkurrenz** die größte Aufmerksamkeit gefunden. Ähnlich wie bei der Konkurrenz verschiedener Firmen um die Gunst der Konsumenten ergibt sich auch bei der Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen unter geeigneten (einschränkenden) Bedingungen ein **Pareto-optimales Ergebnis**.

Demokratische Entscheidungsmechanismen können einige Probleme überwinden, die bei der Anwendung des Preismechanismus auftreten, insbesondere bei der Allokation von **öffentlichen Gütern** (im Sinne von *Samuelson*) und bei Gü-

tern mit ausgeprägten **externen Effekten**. Dieser Entscheidungsmechanismus ist allerdings aus praktischen Gründen oft nicht anwendbar, weil er zuviel Zeit und sonstigen Aufwand erfordern würde. Außerdem zeigen sich in manchen Fällen die gleichen Probleme wie beim Preissystem: Verteilungskonflikte lassen sich nur sehr bedingt durch Abstimmungen „lösen“, und bei der Beschlußfassung über öffentliche Güter kann das Verbergen der eigenen Präferenzen, das bei Anwendung des Preissystems in der Free-Rider Haltung zum Ausdruck kommt, in Form des strategischen Wählens auftreten.

#### 2.4.4. Hierarchie

Die Hierarchie findet sich vor allem in Form der **Bürokratie**, die heute nicht nur im staatlichen Bereich, sondern auch in privaten Großunternehmen eine gewichtige Rolle spielt. Die Hierarchie ist durch **formalisierte Befehlsketten von oben nach unten**, einen **pyramidenförmigen Aufbau** und **vertikale Spezialisierung** gekennzeichnet.

Die Bürokratie dringt als Entscheidungssystem immer weiter vor; es läßt sich in der Tat nur schwer vorstellen, wie manche Entscheidungen in einer modernen Gesellschaft auf andere Weise vernünftig getroffen werden könnten. Die Regelung des Verkehrs auf einer Kreuzung geschieht am besten durch hierarchische Entscheidung (Polizist oder Ampeln); die Anwendung des Preissystems (Geldzahlungen) oder Abstimmungen unter den Automobilisten, die die Kreuzung überqueren wollen, wären unsinnig.

Dieser Mechanismus hat jedoch auch offensichtliche **Nachteile**: Ungenügende Effizienz, indem im Laufe des bürokratischen Verfahrens das eigentliche Ziel aus den Augen verloren wird und ein unnötiger Aufwand getrieben wird; Langsamkeit und die Tendenz, Entscheidungen auszuweichen oder auf andere Instanzen und Ebenen zu verschieben; Inflexibilität und Vorgehen nach einem allgemeinen Schema, das die Einzelfälle ungenügend berücksichtigt; Mangel an Initiative; ausgeprägter Hang zum eigenen Wachstum und zur künstlichen Schaffung von Aufgaben (hervorragend durch *Parkinson* geschildert) und vieles andere mehr. Ob bürokratische Entscheidungen „gerechter“ sind als z. B. solche des Marktes, ist unstritten.

Bürokratien sind erst seit kurzem Gegenstand ökonomischer Analyse. Ausgangspunkt bildet zum einen die Theorie der Firma, die für den speziellen Fall staatlicher Büros weiterentwickelt wird (Außenbeziehungen), zum andern der individualistische Ansatz, der sich mit der Beziehung zwischen der Motivation des einzelnen Bürokraten und dem Ergebnis des Verwaltungshandelns (Innenbeziehung) beschäftigt. Bisher liegen noch wenige allgemeine und empirisch gestützte Ergebnisse vor.

#### 2.4.5. Verhandlungen

Auch über **Verhandlungen** als gesellschaftliches Entscheidungssystem ist noch recht wenig bekannt, besonders wenn man deren wichtige Rolle bedenkt. Die speziell für ihre Analyse geschaffene **Spieltheorie** hat bisher nur vereinzelte Ergebnisse gebracht, die für die praktische Einschätzung dieses Entscheidungsmechanismus von unmittelbarem Nutzen sind. Dies sollte nicht so sehr der Spieltheorie angekreidet werden, sondern ist vor allem als Hinweis darauf zu verstehen,

daß eine allgemeine Analyse von Verhandlungen eine große Zahl von Ergebnissen zuläßt. Nur eine sehr detaillierte Kenntnis der speziellen Bedingungen, d.h. eine theoretisch fundierte Fallanalyse erlaubt es, den Lösungsbereich genügend einzuschränken.

Beim Verhandlungssystem spielt der **Stimmenaustausch (Logrolling)** eine große Rolle. Minoritäten können dadurch Koalitionen bilden, die ihnen zu einer Mehrheit in ihnen besonders am Herzen liegenden Angelegenheiten verhilft: Minorität A verspricht Minorität B, diese in einer sie besonders interessierenden Frage zu unterstützen unter der Bedingung, daß B im Austausch dafür mit A stimmt, wenn es um eine Sache geht, die für A besonders wichtig ist.

Eine ständige Ausbeutung der Minoritäten durch die Majorität wird auf diese Weise zwar verhindert; es ist aber auch möglich, daß spezielle Interessen immer wieder auf Kosten der Mehrheit der Stimmbürger und Steuerzahler profitieren, und daß die staatlichen Ausgaben ungebührlich ausgeweitet werden.

Beim Verhandlungssystem spielt die unterschiedliche Fähigkeit zur Bildung von **Interessengruppen** eine große Rolle. Im allgemeinen sind Produzenteninteressen (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) leichter organisierbar als die verstreuten Interessen der Konsumenten und Steuerzahler.

#### 2.4.6. Zusätzliche Entscheidungsmechanismen: Tradition und Zufall

Neben den genannten Mechanismen bestehen eine Reihe weiterer Möglichkeiten, um gesellschaftliche Entscheidungen zu treffen. Hier soll nur auf die **Tradition**, d. h. die Entscheidung nach bewährtem Vorbild, und den **Zufall** hingewiesen werden. Die positiven Eigenschaften von Entscheidungen nach dem Prinzip des statistischen Zufalls werden in der Wissenschaft mehr und mehr erkannt, wenn sie auch bei Laien auf wenig Verständnis stoßen. Ein zumindest diskutierbarer Vorschlag ist z. B. die Auswahl der Parlamentarier durch Zufall, da dann wirklich jede Gruppe ihrem Anteil in der Bevölkerung gemäß vertreten wäre, und solche Einflüsse wie Reklameaufwand und unterschiedliche Wahlbeteiligung ausgeschaltet sind. Dieses Auswahlprinzip hatte jedoch Nachteile in anderer Hinsicht, z. B. ist eine weit geringere Sachkompetenz der Parlamentarier zu erwarten.

### 3. Kriterien zur Beurteilung von Entscheidungssystemen

Bei der Diskussion der einzelnen Entscheidungsmechanismen wurde bereits auf einige ihrer wichtigsten Eigenschaften hingewiesen. Ein vollständiger Vergleich würde eine inhaltliche Füllung einer **Zielerreichungsmatrix**, wie in Abb. 3 dargestellt, erfordern.

Zu diesem Zwecke müßten die Entscheidungsmechanismen genau spezifiziert werden. Als **Beurteilungskriterien** kommen z. B. die Allokationseffizienz, die Verteilungsgerechtigkeit (nach Personen, Gruppen, Regionen etc.), die Schnelligkeit der Entscheidungsbildung, die Kosten der Anwendung u. ä. infrage. In den einzelnen Feldern wird verbal oder zahl-

		Beurteilungskriterien				
		1	2	3	4	...
Entscheidungsmechanismen	Preis					
	Demokratie					
	Hierarchie					
	Verhandlungen					
	Tradition					
	Zufall					
	· · ·					

Abb. 3

lenmäßig angegeben, wie gut der betreffende Entscheidungsmechanismus das obenstehende Kriterium erfüllt.

Die Erstellung einer solchen Zielerreichungsmatrix hat den Vorteil, daß die einzelnen Entscheidungsmechanismen nach den gleichen Kriterien beurteilt und damit vergleichbar werden. Die speziellen Eigenschaften dieser „reinen“ Mechanismen lassen sich durch eine solche Gegenüberstellung am besten erkennen und die für das jeweilige Problem am besten geeignete **Kombination** zusammenstellen. Mit dieser Aufgabe sind nicht nur die einzelnen Verwaltungseinheiten, sondern auch die Gesellschaft als Ganzes konfrontiert. Die Entwicklung der institutionellen Voraussetzungen für derartige neue Kombinationen von Entscheidungsmechanismen erfordert oft **soziale Innovationen**.

### 4. Der konstitutionelle Kontrakt

Die Entwicklung der beschriebenen Zielerreichungsmatrix birgt neben den Vorteilen auch einige Gefahren in sich. Sie kann leicht zu einer bloßen Klassifizierung und damit einem Verzicht auf Analyse entarten.

Grundsätzlicher ist folgender Einwand: Mit den Kriterien zur Beurteilung der Entscheidungssysteme und deren Gewichtung wird eine **gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion** zugrunde gelegt. Die Suche nach der bestmöglichen Kombination unter den „reinen“ Entscheidungsmechanismen bedeutet die Maximierung dieser gesellschaftlichen Zielfunktion. Dieses Vorgehen entspricht nicht demjenigen in einer freiheitlichen Gesellschaft; nur ein Diktator kann eine gesellschaftliche Zielfunktion maximieren. Dieser Ansatz eines „wohlwollenden Diktators“ – der in der Wohlfahrtstheorie häufig verwendet wird – widerspricht den freiheitlich-individualistischen Prämissen, die demokratischen Gesellschaftsordnungen zugrunde liegen. Deshalb wird (vor allem von *Buchanan*) die Ansicht vertreten, daß der Prozeß analysiert werden muß, wie sich die Individuen untereinander einigen, um gemeinsam (gesellschaftlich) handeln zu können. Die

Individuen schließen einen **freiwilligen Kontrakt**, in dem festgelegt ist, auf welche Weise über die kollektiv durchgeführten Tätigkeiten entschieden werden soll. Insbesondere müssen sie sich darüber einigen, mit welchen Mehrheiten die zukünftigen demokratischen Entscheidungen gefällt und welche Entscheidungsmechanismen überhaupt verwendet werden sollen. Dieser Kontrakt, der die grundsätzlichen Elemente der gesellschaftlichen Entscheidungen regelt und deshalb als **Verfassung** bezeichnet werden kann, beruht auf freiwilliger Basis und setzt somit Einstimmigkeit voraus.

Bei diesem Ansatz eines konstitutionellen Kontraktes wird ein anderer Blickwinkel gewählt als bei der Erstellung einer gesellschaftlichen Zielerreichungsmatrix. Die Beurteilung der verschiedenen Entscheidungsmechanismen für die Bewältigung der (noch unbekannt) zukünftigen gesellschaftlichen Aufgaben geschieht ausschließlich vom Gesichtspunkt des (repräsentativen) **Individuums**. Es macht sich Gedanken darüber, welcher Entscheidungsmechanismus und welche Abstimmungsregel ihm die größten Vorteile verschaffen. Eine Zielerreichungsmatrix kann ihm nur insofern nützlich sein, als sie ihm bessere Kenntnisse über die Funktionsweise der Entscheidungssysteme vermittelt. Nur die **Voraussetzungen** zum Ablauf des individualistisch-demokratischen Prozesses werden analysiert und sind z. B. durch gesellschaftliche Innovationen beeinflussbar, das sich einstellende Ergebnis wird akzeptiert, denn eine Veränderung würde ja wiederum die Kenntnis der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion voraussetzen.

## 6. Schlußbemerkungen

Die diskutierten Klassifikationen von Entscheidungssystemen und die darauf aufbauende Zielerreichungsmatrix können im Sinne der traditionellen Wohlfahrtsökonomie als Erörterung der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion aufgefaßt werden. Alternativ können sie auch als Element des individuellen Entscheidungskalküls auf der Verfassungsebene interpretiert werden. Die angestellten Überlegungen können somit für zwei grundsätzlich unterschiedliche Betrachtungsweisen Verwendung finden.

## Literatur

Bernholz, P., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. I, II, UTB, Tübingen 1972 und 1975.

Eine für Studenten des Hauptstudiums vorzüglich geeignete Einführung in die Ökonomische Theorie der Politik.

Der erste Band beschäftigt sich vorwiegend mit dem grundlegenden Allokationsproblem und der Rolle des Preissystems.

Der zweite Band behandelt die Funktionsweise der Repräsentativen Demokratie, den Einfluß der Parteien und Interessengruppen sowie die Zentralgeleitete Verwaltungswirtschaft.

Blankart, B., Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie. Public Finance, No. 2/1975.

Diskussion der auf der Theorie der Firma und auf dem eigenützigen Verhalten der einzelnen Mitglieder aufgebauten ökonomischen Betrachtung der Bürokratie.

Boulding, K. E., Beyond Economics. Ann Arbor 1972.

Entwicklung und Anwendung der drei Entscheidungssysteme: Tausch, Liebe und Drohung auf verschiedene Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens.

Buchanan, J. M., A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory. American Economic Review, May 1975.

Kritik des üblichen wohlfahrtstheoretischen Ansatzes und Plädoyer für eine Analyse unter dem Gesichtspunkt des konstitutionellen Kontraktes.

Dahl, R. A. und Ch. L. Lindblom, Politics, Economics and Welfare. New York 1953.

Darstellung der vier Entscheidungssysteme: Markt, Demokratie, Hierarchie (Bürokratie) und Verhandlung. Vermittelt einen ausgezeichneten Überblick.

Frey, B. S., Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie der 70er Jahre. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Heft 4, 1975.

Kritische Übersicht über den gegenwärtigen Stand der Neuen Politischen Ökonomie mit besonderer Berücksichtigung der empirischen Forschung.

Hirschmann, A. O., Abwanderung und Widerspruch. Tübingen 1974.

Diskussion und Anwendung der beiden im Titel genannten Entscheidungssysteme. Sehr anregend und unorthodox.

## Kontrollfragen

1. Nennen Sie einige duale Klassifikationen gesellschaftlicher Entscheidungssysteme.
2. Welche demokratischen Abstimmungsverfahren kennen Sie? Bei welchem Verfahren ist strategisches Wählen am leichtesten möglich?
3. Wie können die spezifischen Eigenschaften der verschiedenen Entscheidungsmechanismen verglichen werden?
4. Charakterisieren Sie den Ansatz des konstitutionellen Kontraktes.

Die Antworten auf die Kontrollfragen finden Sie im WiSt-Testbogen auf S. 198.

# Probleme der Investitionslenkung – Ein Überblick

Von Prof. Dr. Otmar Issing, Würzburg

Der Beitrag klärt zunächst einige relevante Begriffe und bringt einen Überblick über die verschiedenen Formen der Investitionslenkung. Dann wird das Konzept der direkten Investitionslenkung dargestellt und kritisch analysiert. Am Schluß werden einige wirtschaftspolitische Konsequenzen abgeleitet, die sich aus der Anwendung der direkten Investitionslenkung ergeben müßten.

Dr. Otmar Issing ist o. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg. Bevorzugte Forschungsgebiete: Außenwirtschaft, Geldtheorie und Geldpolitik, Wirtschaftsordnung.

## 1. Einleitung

Der Streit um die Investitionslenkung hat in der Bundesrepublik während der letzten Jahre teilweise heftige Formen