

Schmid, Günther

### **Book Review — Digitized Version**

[Sammelrezension] Policy sciences - Entscheidungslehre - Politikberatung: Yehezkel Dror: Public policymaking reexamined. Scranton, PA [u.a.]: Chandler, 1968. Carl Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung : Modelle, Instrumente, Probleme. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1970

Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften

### **Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1972) : [Sammelrezension] Policy sciences - Entscheidungslehre - Politikberatung: Yehezkel Dror: Public policymaking reexamined. Scranton, PA [u.a.]: Chandler, 1968. Carl Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung : Modelle, Instrumente, Probleme. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1970, Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften, ISSN 0032-3470, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Vol. 13, Iss. 1, pp. 153-157

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112565>

#### **Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### **Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

**POLICY SCIENCES – ENTSCHEIDUNGS-  
LEHRE – POLITIKBERATUNG**

*Yehezkel Dror: Public Policymaking Reexamined*, Chandler Publishing Company, San Francisco 1968, XIII/370 S.

*Carl Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung; Modelle, Instrumente, Probleme* (Schriften zur politischen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, Bd. 2), Westdeutscher Verlag, Opladen 1970, 351 S.

„Policy Sciences“ heißt das „neue Paradigma“, das den Zauberschlüssel zur Reform öffentlicher Politik enthalten soll. Eine Reform, die nach *Yehezkel Dror* „wahrscheinlich eher revolutionären Charakter haben muß und wahrscheinlich nicht leicht akzeptiert wird“ (3)<sup>1</sup>. Begriff und Grundkonzept wurden freilich schon rund zwei Jahrzehnte zuvor von *Harold D. Lasswell*<sup>2</sup> geprägt: Auf einen kurzen Nenner gebracht soll *policy science* für eine empirisch informierte und praxis-relevante Wissenschaft stehen, die dem Politiker direkte Entscheidungshilfen in Form funktional-relationshipaler Informationen und umfassend-alternativer Gestaltungsentwürfe vermitteln soll. Wissenschaftslogisch gesprochen handelt es sich um einen Integrationsversuch von empirisch-analytischen und rational-normierenden Ansätzen oder – in den Worten *Lasswells* – um eine Verbindung von kontemplativem und manipulativem Standpunkt. Das daraus resultierende Verfahren – von *Lasswell* damals *configurative analysis* genannt – ist einfach: Isoliere die das Problemfeld repräsentierenden Variablen, suche nach den erforderlichen Operationen für die quantitativen Indizes und stelle Relationen fest in der Form des Satzes: Y ist eine Funktion von X. Vom manipulativen bzw. normativen Standpunkt aus betrachtet gehe von gegebenen Zielalternativen aus, stelle die Bedingungen, Mittel und Kosten (einschließlich Folgewirkungen) fest, die zur Verwirklichung erforderlich sind: Tue X, um Y zu erhalten.

1 Als theoretische Plattform und Diskussionsforum der „Policy-Science“-Schule dient die gleichnamige, seit 1970 erscheinende Zeitschrift, die von *Edward S. Quade* (RAND corporation) herausgegeben wird; vgl. insbesondere den programmatischen Aufsatz von *Y. Dror*: „Prolegomena to Policy Sciences“, in: *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 1 (1970), S. 135-150.

2 Vgl. *Daniel Lerner and Harold D. Lasswell*: *The Policy Sciences, Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford University Press, Stanford 1951.

Diesem Grundgedanken, den die neue *policy-science*-Bewegung und die mit ihr eng verwandte neuere deutsche Regierungslehre<sup>3</sup> wieder aufgreift (vgl. *Dror*, S. 19–22; *Böhret*, S. 19–25), ist zwar eine wirkungsvolle Plausibilität nicht abzustreiten, wissenschaftstheoretisch betrachtet ist er aber in einem mindest zweifachen Sinne naiv: Erstens wird die Genesis der Dichotomie von normativ und empirisch nicht mehr reflektiert, sondern als unbefragtes und unerklärtes Faktum vorausgesetzt. Diese Dichotomie resultiert ja aus dem Verlust der Zweckontologie. Jene betrachtete die Zwecke oder Ziele als die in den empirischen Dingen teleologisch wirkende Kraft. So bezeichnete nach *Aristoteles* das, was ein Ding wesentlich ist, auch das, was es wird. Empirische Wissenschaft war nur als normative möglich und umgekehrt. Zweitens werden die historisch auseinandergelassenen Ansätze nur additiv verknüpft, aber nicht logisch. Bemühungen, die in diese Richtung zielen – wie Deontik, mehrwertige Logik oder die anthropologisch gestützte funktional-strukturelle Systemtheorie – werden nicht rezipiert. Resultat dieser verkürzten wissenschaftstheoretischen Perspektive ist die dezisionistische Trennung von „wissenschaftlicher“ Entscheidungsvorbereitung und „politischer“ Entscheidung, die beiden hier zu rezensierenden Arbeiten gemeinsam ist.

Methodisch stehen diese Arbeiten in einem komplementären Verhältnis zueinander. Während es *Dror* fast ausschließlich um die Entwicklung einer „Metapolitik“ geht, d.h. um die Frage, wie eine Politik aussehen muß, um die Voraussetzungen für eine zukünftig bessere Politik zu schaffen, hält sich *Böhret* mit dem metapolitischen und theoretischen Bezugsrahmen nicht lange auf, sondern präsentiert und überprüft (teils durch eigene Applikationsversuche) „moderne“ Entscheidungstechniken auf ihren unmittelbaren Gebrauchswert für die öffentliche Politik.

3 Vgl. z.B. *Thomas Ellwein*: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart 1966; *Emil Guilleaume*: „Regierungslehre“ und *Wilhelm Hennis*: „Aufgaben einer modernen Regierungslehre“, beide in: *Theo Stammen* (Hg.): *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt 1967, S. 446-469 bzw. S. 470-500; *Klaus Lompe*: *Gesellschaftspolitik und Planung, Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie*, Freiburg 1971.

Zunächst eine kurze Bemerkung zum *policy*- bzw. zum Politik-Begriff dieses „neuen Paradigmas“: Der deutsche Begriff „Politik“ enthält zwei Aspekte, die im Englischen auch begrifflich auseinandergehalten werden als „*politics*“, d.h. Kampf um Machtanteile, Einfluß, Durchsetzung von Interessen, Programmen etc., und „*policy*“, d.h. Entwurf, Programm, Plan zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse<sup>4</sup>. „*Policy sciences*“ und neuere deutsche Regierungslehre vertreten nun ausdrücklich das Postulat, daß beide Aspekte – im Gegensatz zur vorherrschenden Tradition der partikularistischen Betrachtungsweise (Wahl-, Bürokratie-, Verbands- und Parteienforschung einerseits, formale Entscheidungsmodelle und globale Gesellschaftsentwürfe andererseits) – systematisch zu verknüpfen sind. Es gilt also u.a. zu überprüfen, inwieweit die hier zur Debatte stehenden Ansätze ihrem eigenen gestellten Anspruch genügen.

*Drors opus* beginnt – wie es sich für einen künftigen Paradigmatiker geziemt – mit „*the mission*“. Das Hauptproblem, mit dem sich zeitgenössische öffentliche Politik beschäftigen müsse, sei die sich ständig erweiternde Kluft zwischen dem, was über eine optimale Praxis der Politik bekannt sei, und dem, wie Politik tatsächlich gemacht würde. Die Botschaft ist die Vision von Sozialtechnologen, die ihren Elfenbeinturm verlassend in politische Stabsorganisationen ziehen und im wechselseitigen Prozeß ihr Wissen zur Verfügung stellen bzw. ihre Forschungsprobleme an brennenden politischen Problemen orientieren, zunächst also vor allen Dingen am Problem, wie die hinter dem wissenschaftlichen Fortschritt nachhinkenden politischen Strukturen in Trab gebracht werden können. Es ist Drors Hauptanliegen, zu dem letztgenannten Problem den theoretischen Bezugsrahmen und Ansätze zur Diagnose und Therapie zu liefern.

Im zweiten Abschnitt entwickelt *Dror* Bezugsrahmen und Bewertungskriterien für die Beurteilung der Praxis öffentlicher Politik. Die Grundkonzeption ist der betriebswirtschaftlichen Kalkulation entnommen, wie auch der allgemeine Grundtenor der ist, den Staat als „Großunternehmen“ oder als „Regierungsmaschinerie“ zu betrachten. Primäres Erfolgskri-

terium ist der sog. *Netto-Output* (*netoutput*), d.i. *output* der Regierungsmaschinerie (in Form von Gesetzen, Subventionen, Infrastrukturmaßnahmen etc.) minus *input* (Kosten für Rekrutierung und Ausbildung des Regierungspersonals, Öffentlichkeitsarbeit zur Unterstützung bestimmter politischer Maßnahmen etc.). Quantifizierbarkeit und Vergleichbarkeit von *input* und *output* vorausgesetzt, handelt das Management des Großunternehmens Staat im Sinne der Grenzkostentheorie dann optimal, wenn es den *input* solange steigert, bis es mit der letzten Einheit noch einen marginalen *Netto-Output* (marginaler *output* minus marginaler *input*) erreicht (45). *Dror* weist aber auch gleich mit zahlreichen Überlegungen nach, daß die Voraussetzungen für diese Art der Kalkulation kaum gegeben sind. Es seien daher sog. *sekundäre Erfolgskriterien* zu entwickeln. Diese könnten in der Regel nach dem Prinzip konstruiert werden, daß quantifizierbare Teilaspekte des *Input-Output*-Prozesses herausgegriffen werden, die mit dem Gesamtprozeß stark positiv korrelieren. Ist der Schritt der Kalkulation abgeschlossen, erfolgt die bewertende Qualitätskontrolle mit Hilfe sog. *Standards*, d.h. die Beurteilung, ob der *Netto-Output* „gut“ oder „schlecht“ ist.

Ergebnis dieser mit viel Redundanz, Trivialitäten und Leerformeln beladenen Überlegungen (dieser Vorwurf gilt leider auch für alle anderen Abschnitte) ist eine Kriterien- und Standardcheckliste, die *Dror* im folgenden Abschnitt als Leitfaden zur „empirischen“ Untersuchung und Beurteilung der praktischen Politik in Entwicklungsländern, kapitalistischen und kommunistischen Staaten dient. Der Wert dieses Leitfadens ist sehr zweifelhaft, nicht nur weil die Kriterien und Standards kaum operationale und vergleichbare Anhaltspunkte liefern, sondern weil auch entscheidende Wirklichkeitsaspekte wie Organisations- und Produktionsstruktur ausgeblendet werden. Entsprechend sehen dann auch die Ergebnisse der Analyse aus, die *Dror* (ehrlicherweise immerhin) in die Rangordnung zwischen „suggestiv“ und „hoch-wahrscheinlich“ einordnet (76). Der politische *output* wird z.B. nach drei Kriterien bemessen: der formalen Konsistenz, der politischen und ökonomischen Praktikabilität und nach der inhaltlichen Auswirkung. Hinsichtlich des Praktikabilitätskriteriums hält *Dror* für kapitalistische und kommunistische Staaten gleichermaßen folgendes „fundamentale“ Resultat fest: „*I may tentatively conclude that some countries tend to make policies which are often not imaginative enough,*

4 Auf diese Differenzierung hat vor allem *Fritz W. Scharpf* aufmerksam gemacht und sie zum Ausgangspunkt eines theoretischen Bezugsrahmens politischer Planung gemacht. Vgl. „Planung als Gegenstand der Politikforschung“, in: Die Verwaltung, Bd. 4, H. 1 (1971), 1-30.

while other countries tend to make policies that are not realistic enough. Only in a few cases do policies seem achieve the desired combination of ‚realistic idealism.‘ (89) Suggestiv ist dieser Schluß gerade nicht, aber höchstwahrscheinlich, weil leer; zu beachten ist noch die besondere Pointe durch das understatement „tentatively“.

Im vierten Abschnitt stellt Dror das Herzstück seines „neuen Paradigmas“ vor: ein optimales Modell öffentlicher Politik. Die Hauptmerkmale dieses Modells werden in der Auseinandersetzung mit verschiedenen Rationalitätsvorstellungen gewonnen. Ergebnis ist ein Konzept ‚der goldenen Mitte‘, eine Mischung von reaktiver Anpassungspolitik (*incrementalism, peace-meal social engineering* etc.) und umfassender Gestaltungspolitik, von „reiner“ Rationalität und „Extrarationalität“, wobei „Extrarationalität“ bei Dror ein Synonym für intuitive Kreativität zu sein scheint. Nach diesem Konzept wird ein Ablaufschema eines idealen Entscheidungsprozesses in 18 Phasen entworfen, das gleichzeitig als instrumentales wie normatives Modell dienlich sein soll. Abschließend werden sehr vage Vorstellungen zur entsprechenden optimalen Entscheidungsstruktur entwickelt. Im fünfnten Abschnitt gelangt Dror zu den therapeutischen Maßnahmen. Sein Vorgehen besteht darin, den „analytischen“ Kriterienkatalog in die normative Sprache umkehrend aufzuzählen und illustrativ zu belegen: „*Much more learning feedback*“, „*much more searching for alternatives*“, „*more development of extrarational components*“, „*more energy and drive*“ etc. Die Reformvorschläge, die im Theoretischen auf der Ebene additiver Postulate und zum Teil auch recht unklar bleiben, werden sicherlich nicht des revolutionären Impetus bedürfen, den Dror für ihre Verwirklichung erforderlich hält. Denn dort, wo sie realistisch sind, spiegeln sie nur Züge des neuzeitlich kapitalistischen Interventionsstaates wider. Dies wird besonders deutlich an Drors demokratietheoretischen Vorstellungen, die sich mit den Merkmalen der Theorie demokratischer Elitenherrschaft<sup>5</sup> decken (vgl. dazu vor allem S. 288-290). Dabei wird ein eklatanter Widerspruch offenkundig: Einerseits wird dem Bürger die Fähigkeit abgesprochen, Politik inhaltlich beurteilen zu können, und daher eine derartige Partizipation auch nicht für notwendig erklärt;

5 Vgl. dazu darstellend und kritisch Peter Bachrach: Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Eine kritische Analyse, Frankfurt/M. 1970.

andererseits wird der mit Hilfe von Sozialtechnologien rationalisierten Politik nicht nur größere Effektivität zugesprochen, sondern auch eine größere „Transparenz“ des politischen Systems, die effektivere demokratische Kontrolle ermöglichen<sup>6</sup>.

Carl Böhret entwickelt die Hauptmerkmale seiner generellen Konzeption ebenfalls in der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Rationalitätsvorstellungen, die in der Literatur vertreten werden, insbesondere mit der ‚inkrementalen Politik‘ Lindblomscher Prägung, der ein Konzept realistisch-gemäßigter aktiver Gestaltungspolitik entgegengesetzt wird. Dies ist kein Zufall, wenn man von der These ausgeht, daß Stückwerktechnologie, Inkrementalismus, „*muddling through*“ Ausprägungen neoliberaler Staatsauffassungen waren, die dem Staat neben seiner Ordnungs- und Sicherheitsfunktion nur noch die Rolle der sozialen Feuerwehr, des Schiedsrichters und allenfalls noch die des Katalysators für technologische und wirtschaftliche Entwicklung zubilligte. Falls diese Vorstellungen überhaupt jemals zutreffend waren, so besteht heute doch weitgehend Konsens darüber, daß Marktprinzip und Pluralismus als gesamtgesellschaftliche Steuerungsmechanismen nicht mehr ausreichen, daß permanentes wirtschaftliches Wachstum langfristiger politischer Infrastrukturplanung bedarf, daß die externen Folgewirkungen ungeplanten wirtschaftlichen Wachstums (Umweltverschmutzung, strukturelle Armut, horizontale und vertikale Disparitäten etc.) nicht mehr punktuell zu „lösch“ sind und ähnliche Überlegungen mehr. Dieser – hier nur andeutungsweise eingeblendete – Zusammenhang, bestätigt auch durch das Zusammentreffen von sog. „neuer Ökonomie“ und Einführung von Management-Techniken in Ministerien, wird freilich von Böhret analytisch kaum (und noch weniger von Dror) durchleuchtet, sondern lediglich mit globalen Reizsymbolen wie „Komplexität“ und „moderne Industriegesellschaft“ belegt. Konsequenz dieser mangelhaften Gesellschaftstheorie ist die tendenzielle Vernachlässigung des *politics*-

6 Die idealistisch-voluntaristische Hoffnung, daß sozialtechnologisch-rationale Politik per se größere Transparenz und demokratische Kontrolle ermöglichen, wird auch sehr deutlich bei Klaus Lompe: „Öffentliche Politik und die ‚machinery of government‘ kritisch überprüft, Bemerkungen zu einem Buch von Yehezkel Dror“, in: Die Verwaltung, Bd. 3, Heft 4 (1970), S. 467-473.

Aspekts, dessen systematisch-logische Verknüpfung mit dem *policy*-Aspekt ja gerade das Neue und „Wissenschaftlich-Revolutionäre“ sein sollte. Methodologisch spiegelt sich diese Abstinenz wider in der bewußten Ausklammerung von Entscheidungs- bzw. Systemtheorie, d.h. der wissenschaftlichen Erklärung von handlungsrelevanten Tatbeständen (65). Generell scheint eine Systemanalyse ohne Systemtheorie (hier im sehr weiten Sinne als Überbegriff für materiale Theorien wie Organisations-, Entscheidungs-, Gesellschaftstheorie verstanden) widersinnig zu sein. Steht z.B. ein Entscheidungsproblem wie Steuerreform zur Debatte und soll dieses Problem ‚suboptimiert‘, d.h. zwecks optimaler und effizienter Behandlung in Einzelprobleme zerlegt werden, so sind empirisch-theoretische Kenntnisse über die Interdependenz der Problemteile und ihrer relationalen Funktionen erforderlich.

Im Mittelpunkt der konzeptionellen Überlegungen steht ein „politologisches Modell rationaler Entscheidung“. Das politische Rationalitätskriterium ist eine Art spieltheoretisches Optimalprinzip, das mir eine Staat-Gesellschaft-Dichotomie widerzuspiegeln scheint: Exekutive bzw. politische Führung stehen als Spieler dem Parlament bzw. dem politischen Publikum gegenüber, deren Kontrollen im Entscheidungsprozeß folgerichtig dann auch als „systemnotwendige Hemmungen“ interpretiert werden: „Für den Entscheidungsträger ist es erforderlich, mittel- und kurzfristig das dynamische Gleichgewicht zwischen Machterhaltungs- und Gestaltungsmaxime auf der Basis politischer Rationalität herzustellen, d.h. die mit Hilfe der Entscheidungsinstrumente konkretisierten Zielsetzungen und die besten Wege zu ihrer Erreichung mit den systemnotwendigen Hemmungen seitens der Entscheidungsstruktur (interne und externe Kontrolle) so in Einklang zu bringen, daß er seinen politischen Nutzen unter den gegebenen Randbedingungen noch zu maximieren vermag.“ (272/3) Auszahlungen sind auf der einen Seite offenbar Wahlstimmen, auf der anderen Seite politische Dienstleistungen wie Subventionen, Infrastrukturmaßnahmen, Einkommensumverteilung etc. Die gesellschaftsstrukturellen Bedingungen für das Funktionieren dieses Modells werden als gegeben betrachtet.

Im zweiten und Hauptteil der Arbeit werden Entscheidungsinstrumente vorgestellt, zum Teil in Fallstudien erprobt und auf ihre Brauchbarkeit und Gefahren hin vorsichtig abwägend beurteilt. Es sind dies weniger spezifische Management-Techniken wie lineare Programmie-

rung, Netzplantechnik und dergleichen, sondern Verfahren, „die eher auf den politischen Entscheidungsträger zugeschnitten sind“. (65) Unter den ‚heuristischen‘ Problemlösungsverfahren behandelt *Böhret Drehbuch-Schreiben (scenario)*, ein Verfahren, das beginnend mit der Beschreibung des gegenwärtigen Zustandes und allein auf der Basis der eigenen Erfahrung und Phantasie mögliche Entwicklungen und Konsequenzen durchspielt und durch eine Art imaginativen Spiels mit Faktorenkombinationen zur Problemlösung gelangt; die *Konferenzmethode (brain-storming)* nutzt die Vorteile der Gruppendiskussion (Alternativ- und Informationsbreite) zur systematischen Ideenproduktion, von denen dann in der Regel 5 bis 10 Prozent als brauchbare Anhaltspunkte für die weitere Problemlösung dienen können; die *Delphi-Technik* benützt als Problemlösungsverfahren Expertenpanels, das sind wiederholte Expertenbefragungen zu einem bestimmten Problemfeld, wobei man durch einen jeweiligen schriftlichen Meinungsaustausch zu einem ‚*opinion feed-back*‘ und schließlich zu einem relativen Konsensus gelangt.

Als Vorbereitung zur Darstellung der mehr technischen Instrumente dient ein Kapitel über Methode und Leistung der „*systems analysis*“; darunter versteht der Verfasser „eine umfassende Beobachtung aller relevanten Faktoren eines definierten Problemfeldes (Entscheidungsfeldes) ..., und zwar unter dem *Systemaspekt*, d.h., der Gesamtzusammenhang der bei einer Entscheidung mitwirkenden Komponenten und Schritte wird als ‚Komplex‘ sichtbar gemacht und im konkreten Fall nachzuvollziehen versucht“ (77). Ergebnis dieser Überlegungen ist ein formaler Leitfaden für die Behandlung von Entscheidungsproblemen. Exemplarisch werden vier Einzelinstrumente erörtert: Die *Wert- und Zielsystemanalyse* versucht, soweit es geht, hochaggregierte Wert- und Zielvorstellungen in meßbare Subziele zu desaggregieren, um die politische Aktivität in eindeutige Bahnen zu lenken und die Erfolgskontrolle zu erleichtern. *Entscheidungsmodelle* im engeren Sinne dienen bei *Böhret* der „Beurteilung der möglichen und/oder wichtigsten Alternativen bezüglich der wahrscheinlichen Konsequenzen in einer bestimmten Entscheidungssituation durch den Entscheidungsträger mittels eines Entscheidungskriteriums zum Zwecke der Auswahl der günstigsten Alternative“ (104). U.a. wird ein stark formalisiertes Zwei-Verbände-Konfliktmodell (Beispiel Tarifkonflikt) mit und ohne Regierungseingriff vorgestellt, das allerdings von stark re-

striktiven Bedingungen ausgeht, daß es so kaum sinnvoll anwendbar sein dürfte. *Simulation* als Entscheidungshilfe kann als kontrolliertes Experiment mit Hilfe quantifizierter Modelle unter Ausnutzung der technischen Möglichkeiten von Computern bezeichnet werden; ihr analytischer Wert liegt idealiter vor allem darin, daß im Verlauf des Experiments die funktionalen Relationen der Variablen und Parameter so lange verändert werden können, bis eine Isomorphie mit der Wirklichkeit erreicht ist; ihr didaktischer Wert liegt vor allem in der Erfahrungsanreicherung, im kreativen Auffinden neuer Alternativen und Strategien sowie im risikolosen Ausgesetztsein von Entscheidungs- und Verantwortungsdruck. Wenn *Böhret* zum Ergebnis gelangt, daß beim augenblicklichen Stand der Simulationstechnik der didaktische Gebrauchswert größer ist als der analytische, so weist das m.E. wieder auf die mangelnde Verbindung von Systemtheorie (im oben beschriebenen Sinn) und Systemanalyse hin. Den Abschluß dieses Abschnittes bilden Überlegungen, Eigenversuche und Erfahrungsberichte zum Stand von *Daten- und Informationssystemen*, deren Bedeutung hier wohl nicht näher charakterisiert zu werden braucht.

Im letzten Teil beschäftigt sich der Verfasser ausführlich mit dem *PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System)*, wobei er sich bei der Endbeurteilung insbesondere auf die Erfahrungen der amerikanischen Ministerialbürokratie und amerikanischer Kongreßabgeordneter stützen konnte. Da inzwischen die deutsche PPBS-Literatur sehr umfangreich geworden ist und weiter wachsen wird<sup>7</sup>, kann hier die Kenntnis über Absicht, Methode sowie kritische Punkte dieses Planungsverfahrens vorausgesetzt werden. *Böhrets* Einstellung dazu selbst ist abwägend-distanziert, aber grundsätzlich positiv. Eine abschließende Bemerkung sei hier jedoch noch angebracht, da sie auf die eingangs angeführte Kritik zurückverweist: PPBS intendiert, für die Aufteilung der vorhandenen Budgetmittel eine Technik (insbesondere über die mikroorientierte Kosten/Nutzen-Analyse) in der Weise bereitzustellen, daß sich die Grenznutzen, die aus den verschiedenen Programmen erwartet werden, möglichst angleichen. D.h., der Nutzen der letzten Mark, die z.B. für die

Beschaffung eines militärischen Kampfflugzeuges ausgegeben wird, ist gleich dem Nutzen der letzten ausgegebenen Mark für regionale Wirtschaftsförderung oder gegen Umweltverschmutzung oder gegen strukturelle Armut etc. In der kritischen Literatur beziehen sich die häufig und zu Recht angeführten Einwände darauf, daß die operationalen und vergleichbaren Voraussetzungen für eine derartige Kalkulation nicht gegeben seien. Jedoch wird m. E. ein entscheidendes Argument meist vernachlässigt: Das Grenznutzenmodell ist nur in einem funktionierenden Marktmodell sinnvoll, in dem z.B. die Preise tatsächliche und nicht durch Monopole verzerrte Funktionen der Nachfrage sind und in dem – auf das politische Marktmodell übertragen – die politischen Präferenzen tatsächlich Funktion der Bedürfnisse des autonomen Bürgers sind.

Günther Schmid

<sup>7</sup> Als Beispiel für eine im Ansatz umfassende Kritik vgl. *Wolf-Dieter Narr: Rationalität und Regierung – Bemerkungen zum Programming-Planning-Budgeting System (PPBS)*, in: *Kritische Justiz*, Heft 1 (1971), S. 1-15.