

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung

Neuere Ziele und Methoden der Budgetgestaltung

Von Dietmar Dorn und Günter Eckstein, Erlangen-Nürnberg

I. Theoretische Grundlagen

Die moderne Theorie der Staatsausgaben hat eine Reihe von analytischen Verfahren erarbeitet, die es erlauben, die Sterilität der Routine in der öffentlichen Verwaltung zu überwinden und die Effizienz in der Staatswirtschaft zu verbessern. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich der Begriffsinhalt der Effizienz verändert. Im technischen Sinne handelt der Staat, wie der einzelne, effizient oder wirtschaftlich, wenn er das Rationalprinzip anwendet.

Zwei Wege bieten sich hierzu an: Es gilt, entweder ein bereits gestecktes Ziel mit dem geringsten Opfer (input) zu erreichen oder bei gegebenem Einsatz den Erlös (output) zu maximieren¹. In diesem Falle sprechen wir von *reiner* Effizienz. Ob in der Wirklichkeit ein bestimmtes Ziel erwünscht ist oder nicht, wird auch von den hierfür aufzubringenden Kosten abhängen, so daß der Politiker oder Beamte die Ziele auf die verfügbaren Ressourcen abstimmen muß. Nennen wir dies *polare* Effizienz. In ihrem Ziel sind beide Arten insofern *begrenzt*, als sie die bestehende Struktur des politischen Systems als gegeben ansehen und innerhalb dieses Rahmens angewandt werden. Der Ökonom mag jedoch entdecken, daß er ein bestimmtes Ergebnis mit größtmöglicher Wirtschaftlichkeit nur erreichen kann, wenn gleichzeitig die herrschende Form der politischen Entscheidung geändert wird. Er variiert dann nicht allein Mittel und Ziele, sondern macht beide zusätzlich von Wandlungen in der politischen Willensbildung abhängig. Trägt er auf diese Weise die Wirtschaftlichkeit bis in die Struktur des politischen Systems, dann liegt *totale* Effizienz vor².

Von den neueren praktischen Verfahren, im öffentlichen Sektor wirtschaftlicher zu arbeiten, gehört die Nutzen-Kosten-Analyse dem

¹ Vgl. Horst Claus *Recktenwald*: Effizienz und innere Sicherheit. *Kyklos*. Bd. 20 (1967). S. 610.

² Vgl. Aaron *Wildavsky*: The Political Economy of Efficiency; Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting. *Public Administration Review*. Bd. 26 (1966). S. 292.

Konzept der reinen Effizienz an. Die Systemanalyse liegt auf einer höheren Ebene, da sie mit dem Begriff der polaren oder gemischten Effizienz verbunden ist. Auf der höchsten Stufe greift das Programmbudget unmittelbar in die Struktur des Verwaltungsapparates ein. Es verfolgt damit den Zweck, totale Effizienz in der Staatswirtschaft zu sichern³.

Keines dieser Verfahren vermag alle Probleme des öffentlichen Sektors ökonomisch eindeutig zu lösen. Jedem kommt jedoch in einem bestimmten Bereich praktische Bedeutung zu. Unsere Aufgabe ist es, Nutzen-Kosten-Analyse, Systemanalyse und Programmbudget als Techniken für den staatlichen Entscheidungsprozeß zu untersuchen. Wir zeigen zunächst Inhalt und Grenzen der theoretischen Konzepte. Dabei liegt das Schwergewicht auf der Nutzen-Kosten-Analyse, weil sie mit der Systemanalyse und dem Programmbudget eng zusammenhängt. Die beiden letztgenannten Verfahren behandeln wir ausführlicher im anschließenden praktischen Teil, wo wir sie auf das kommunale Polizeiwesen anwenden.

1. Die Nutzen-Kosten-Analyse

Als „angewandte Wohlfahrtsökonomie“⁴ verfolgt die Nutzen-Kosten-Analyse letztlich das Ziel, den gesellschaftlichen Wohlstand zu maximieren. Diese Absicht ist jedoch nicht unmittelbar realisierbar. Da interpersonale Nutzenvergleiche nicht möglich sind, kann man nicht mit Hilfe einer einzigen Nutzenskala darüber entscheiden, ob z. B. Investitionen im Bereich des Bildungswesens größeren Nutzen stiften und daher wünschenswerter erscheinen als der Ausbau des Straßennetzes. Es gibt keine wissenschaftlich exakte Methode, den Verlust einer Person, einer Gruppe, einer Region oder gar Generation mit dem Gewinn einer anderen so zu vergleichen, daß man sagen könnte, der Verlust einer Geldeinheit auf der einen Seite werde durch den Gewinn auf der anderen ausgeglichen. Die Frage, wessen Wertskala ausschlaggebend sein soll, ist jedoch für die praktische Wirtschaftspolitik entscheidend. Im Idealfall müßten staatliche Aktionen jedermann gleich viel nutzen und niemandem schaden. Als Annäherung an die Wirklichkeit könnte der Wohlfahrtstheoretiker zunächst verlangen, daß staatliche Maßnahmen zwar unterschiedlichen Nutzen stiften, aber niemanden schlechter stellen dürften. Praktisch wäre eine solche Politik mit dem Vetorecht für jeden einzelnen verbunden, wodurch jegliche Handlungsfähigkeit blockiert würde. Das von der Wohlfahrtsökonomie entwickelte Kompensationskriterium

³ Vgl. *Wildavsky*: a.a.O.

⁴ *Julius Margolis*: *The Economic Evaluation of Federal Water Resource Development*. *The American Economic Review*. Bd. 49 (1959). S. 97.

(Kaldor-Hicks-Kriterium), nach dem eine Maßnahme die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht, wenn die Gewinner auf der einen Seite die Verluste anderer ausgleichen können und dann noch einen Überschuß erzielen, hat für die Realität keine Bedeutung. Solange eine objektive soziale Nutzenfunktion nicht definiert ist, muß sich die Nutzen-Kosten-Analyse mit dem bescheideneren Ziel zufrieden geben, das künftige Einkommen zu maximieren⁵.

Zweck der Nutzen-Kosten-Analyse ist, das rein intuitive Handeln der öffentlichen Verwaltung durch ökonomisch-rationale Kriterien zu ersetzen, mit deren Hilfe über Projekte entschieden werden kann, die langfristig personale, regionale und sektorale Wirkungen verursachen. Sie versucht, die von bestimmten Maßnahmen ausgehenden relevanten Nutzen und Kosten zu ermitteln und zu bewerten. Praktisch geht es darum, im regional oder gesamtwirtschaftlich überschaubaren Wirkungsfeld einzelner Projekte oder ganzer Verwaltungszweige⁶ den Gegenwartswert aller Nutzen abzüglich aller Kosten unter Beachtung bestehender Beschränkungen (constraints) zu maximieren⁷.

Formal läßt sich dieser Sachverhalt leicht veranschaulichen⁸. Gehen von einem bestimmten Projekt in den Perioden 1, 2, ... n soziale Nutzen (vor Abzug der Kapitalkosten) in Höhe von N_1, N_2, \dots, N_n aus, so beträgt bei konstanten (sozialen) Kapitalkosten i der diskontierte Gegenwartswert aller zukünftigen Nutzen

$$(1) \quad N = \sum_{t=1}^n \frac{N_t}{(1+i)^t} .$$

Verursacht dieses Projekt in den Perioden 1, 2, ... n die Kosten K_1, K_2, \dots, K_n , dann läßt sich der Gegenwartswert aller zukünftigen Kosten ausdrücken durch

$$(2) \quad K = \sum_{t=1}^n \frac{K_t}{(1+i)^t} .$$

Definiert man den zu erwartenden sozialen Nettonutzen S einfach als Differenz von N und K , so gilt:

⁵ Vgl. Ann F. *Friedlaender*: Public Investment Criteria: A Survey Article. In: Kansantaloudellinen Aikakaikirja. Bd. 60 (1964). S. 241. Einkommens- und Wohlfahrtsmaximierung sind nur identisch, wenn der Grenznutzen des Geldeinkommens konstant und für jedermann gleich ist.

⁶ Vgl. *Rechtenwald*: a.a.O. S. 609.

⁷ Vgl. A. R. *Prest* und R. *Turvey*: Cost-Benefit Analysis: A Survey. The Economic Journal. Bd. 75 (1965). S. 583 ff.

⁸ Vgl. James C. T. *Mao*: Efficiency in Public Urban Renewal Expenditures through Benefit-Cost Analysis. The Journal of the American Institute of Planners. Bd. 32 (1966). S. 98.

$$(3) \quad S = N - K = \sum_{t=1}^n \frac{N_t}{(1+i)^t} - \sum_{t=1}^n \frac{K_t}{(1+i)^t} .$$

Als Entscheidungskriterium gilt nun, daß die öffentliche Hand einen Plan nur dann verwirklicht, wenn der soziale Nettonutzen S größer als Null ist. Durch alternativen Vergleich der Nettonutzen, die man, wie in unserem Beispiel, entweder als Differenz oder auch als Quotient errechnet, kann der Politiker oder Beamte entscheiden, wie die verfügbaren Ressourcen am wirksamsten einzusetzen sind. Für das Grenzprojekt gilt $S = 0$.

Um die Bedingungen zu ermitteln, unter denen S gleich Null wird, definieren wir r als den internen Zinsfuß einer Investition⁹. Das ist jener Zinssatz, der den heutigen Wert aller gegenwärtigen und zukünftigen Nutzen und Kosten ausgleicht. Dieser Zinsfuß r läßt sich ausdrücken durch

$$(4) \quad K = \sum_{t=1}^n \frac{N_t}{(1+r)^t} .$$

Für jedes Projekt, das einen positiven Beitrag zum sozialen Nettonutzen leistet, gilt nun

$$(5) \quad \sum_{t=1}^n \frac{N_t}{(1+i)^t} - \sum_{t=1}^n \frac{N_t}{(1+r)^t} \geq 0 .$$

Diese Bedingung kann nur erfüllt sein, wenn der interne Zinsfuß r größer oder gleich der sozialen Diskontrate i ist. Daher läßt sich die Maximierungsbedingung nun so formulieren: Die Regierung muß alle Projekte nach ihrem internen Zinsfuß ordnen und alle jene realisieren, deren interner Zinsfuß r größer oder gleich den sozialen Kapitalkosten i ist¹⁰.

⁹ Vgl. Otto Eckstein: *Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics*. Quarterly Journal of Economics. Bd. 71 (1957). S. 59 ff.

¹⁰ Die praktische Verwendbarkeit dieses simplen Modells ist eng begrenzt. Um den „Gewinn“ aus öffentlichen Projekten bestimmen zu können, ist es nötig, die direkten und indirekten Nutzen und Kosten sowie die Opportunitätskosten für den Ressourcentransfer von der Markt- zur Staatswirtschaft zu bewerten. Daher haben sich alle einfachen Formulierungen der Zielfunktion entweder als unrichtig oder als unvollständig herausgestellt. Steiner berücksichtigt in seinem umfassenden Modell sämtliche möglichen Einkommensströme, die eine bestimmte Investition erzeugt und verhindert. Dabei bezieht er die sektoral unterschiedlichen Opportunitätskosten des Faktortransfers und der unterlassenen privaten Investitionen ein. Auf diese Weise stellt er für jede geplante Investition den Grenzertrag fest und entscheidet über die Supramarginalität. Gleichzeitig wird die Differenz zwischen den gesamten Nutzen und Kosten in allen Sektoren der Wirtschaft maximiert. Vgl. hierzu Peter O. Steiner: *Choosing among alternative Public Investment in the Water Resource Field*. The American Economic Review. Bd. 49 (1959). S. 893. Weiterentwicklungen hierzu bei Martin S. Feldstein: *The Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit Analysis*. The Economic Journal. Bd. 74 (1964). S. 360 ff.

Die Durchführung der Nutzen-Kosten-Analyse stößt auf nicht geringe Schwierigkeiten. Zur Bewertung des *Aufwands* gilt es zunächst, die direkten Kosten zu erfassen. Generell kann man die effektiven Ausgaben zugrunde legen, wenn das Projekt nicht der Arbeitsbeschaffung dient und sein Umfang die Marktpreise nicht wesentlich verändert. Als indirekte Opfer muß man einmal die entstehenden sozialen Kosten (Verlust von Ackerland beim Straßenbau) und zum anderen die Opportunitätskosten des Faktortransfers hinzurechnen. Die Ermittlung der Opportunitätskosten ist besonders schwierig, weil sie eine Antizipation der zukünftigen Konsum- und Investitionsströme und der relevanten Investitionen voraussetzt.

Für die Quantifizierung des *Ertrags* ist der direkte Nutzen leicht feststellbar, wenn das Projekt marktfähige Güter hervorbringt. Er entspricht dann dem Marktwert. Gestattet dagegen die öffentliche Tätigkeit keine monetäre Nutzenberechnung, so läßt sich in der Regel der Ertrag mit Hilfe der eingesparten Kosten des Alternativprojekts messen. Unklar ist bislang, welche Arten von Nebeneffekten in Form sekundärer und intangibler Nutzen berücksichtigt werden sollen. Im Gegensatz zur privaten Investition gehören im öffentlichen Sektor positive und negative volkswirtschaftliche Nebenwirkungen zur Kalkulation. Sie geben nicht selten den Ausschlag.

Besonders problematisch ist die Ermittlung der *sozialen Diskont-rate*. Sie ist getrennt für Nutzen und Kosten unter Beachtung volkswirtschaftlicher, demographischer und soziologischer Tatbestände auszuwählen. Da für ihre exakte Ermittlung die empirischen Daten (Zeitpräferenzfunktion und langfristige Investitionspläne der Gesellschaft) nicht erfaßt werden können, müssen bei theoretisch gleichwertigen Zinssätzen letztlich normative Urteile den Ausschlag geben. Schließlich sind bei der praktischen Anwendung der Nutzen-Kosten-Analyse auch die realen Möglichkeiten zu berücksichtigen. Daher hat man je nach Art und Umfang des Projekts technische, administrative, verteilungspolitische oder finanzielle (budgetäre) Beschränkungen bewußt in Rechnung zu stellen.

Wegen der zugrunde liegenden ökonomischen Prämissen (u. a. vollkommene Konkurrenz, Konstanz des marginalen Geldwertes und Vollbeschäftigung) ist die Aussagefähigkeit der Nutzen-Kosten-Analyse generell begrenzt. Es kommt hinzu, daß sie nicht für alle staatlichen Bereiche gleich gut anwendbar ist. Sie eignet sich wesentlich besser zur Kontrolle der Produktion öffentlicher Güter als zur Beurteilung der Sozialleistungen. Die Unsicherheit in der Erfassung aller Nutzen und Kosten und ihre mangelhafte Quantifizierbarkeit machen sie teilweise von politischen und sozialen Werturteilen abhängig. Gleichzeitig wird sie dadurch der Manipulation durch die politischen Ent-

scheidungssträger zugänglich. Diese Einschränkungen bedeuten nicht, daß die Nutzen-Kosten-Analyse wenig oder keinen praktischen Wert besitzt. Selbst dort, wo nur eine indirekte Quantifizierung von Nutzen und Kosten möglich ist, kann sie dazu beitragen, aus den verfügbaren Hilfsquellen mehr herauszuwirtschaften als bei intuitivem Handeln.

2. Die Systemanalyse

Das Verfahren der Systemanalyse zu erläutern, stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, weil bislang kein allgemein anerkanntes Konzept mit festen Regeln für eine solche Untersuchung existiert. Sie zeichnet sich dadurch aus, daß sie neben den Mitteln auch die Ziele als veränderlich ansieht, ja, daß unter Umständen die Ziele vor der Analyse gar noch nicht bekannt sind. Die Systemanalyse entwickelt in der Regel

- (1) ein bestimmtes *System* aus einer Anzahl von Personen, Entwürfen oder Verfahren, die eine bestimmte Funktion erfüllen sollen;
- (2) die *Funktion* des Systems selbst, d. h. das zu erzielende Ergebnis;
- (3) *Effizienzmaßstäbe*, um zu beurteilen, mit welchem Erfolg alternative Systeme die Funktion erfüllen;
- (4) *Vergleiche alternativer Ziele* des Systems;
- (5) *mathematische Modelle*, die zur Messung der Effizienz jedes einzelnen alternativen Systementwurfes dienen¹¹.

Die Modelle abstrahieren von der Wirklichkeit, sie erfassen jedoch die wichtigsten gegenseitigen Beziehungen, so daß sie sich in bestimmter Hinsicht wie ihr reales Gegenstück verhalten. Der Wert des Modells besteht darin, daß man mit ihm experimentieren kann, während die Wirklichkeit aus ökonomischen, zeitlichen, politischen oder juristischen Gründen dem Experiment weitgehend verschlossen bleibt. In dem Maße, wie das Experiment Voraussetzung für eine erfolgreiche Verbesserung ist, gewinnen solche Modelle an Bedeutung.

Ihre Aufstellung ist mit einer Reihe technischer Schwierigkeiten verknüpft. Der Analytiker beurteilt, welche Probleme für die Untersuchung wichtig sind, er wählt bestimmte quantifizierbare Faktoren aus, verringert die Zahl der Faktoren durch Aggregation oder Eliminierung und erarbeitet schließlich eine mathematische Funktion, welche die realen Beziehungen ausdrückt. Es kommt hinzu, daß er Entwicklungen in der näheren oder fernen Zukunft antizipieren muß, wodurch die Unsicherheit der Ergebnisse weiter vergrößert wird. Bestimmte statistische und mathematische Verfahren helfen, diese Unsicherheit zu umgehen. Mit Korrelationsrechnungen kann beispiels-

¹¹ Vgl. Alfred Blumstein: *Systems Analysis and the Criminal Justice System*. The Annals of the Academy of Political and Social Sciences. Bd. 374 (1967). S. 93.

weise festgestellt werden, ob die Vernachlässigung eines Faktors das Ergebnis merklich verändert. Zufallsanalysen sind geeignet, zu testen, ob der Eintritt bestimmter Ereignisse das System zerstört oder nicht. Damit erweist sich die Systemanalyse als Kombination exakter quantitativer Methoden und gewisser Näherungsverfahren. Ihre Vorzüge beruhen vor allem darauf, daß das Modell Erkenntnisse vermittelt, die nicht erst durch Experimente oder unerwünschte Erfahrungen erworben werden müssen. Nicht zuletzt schärft die Systemanalyse auch die Intuition¹².

3. Das Programmbudget

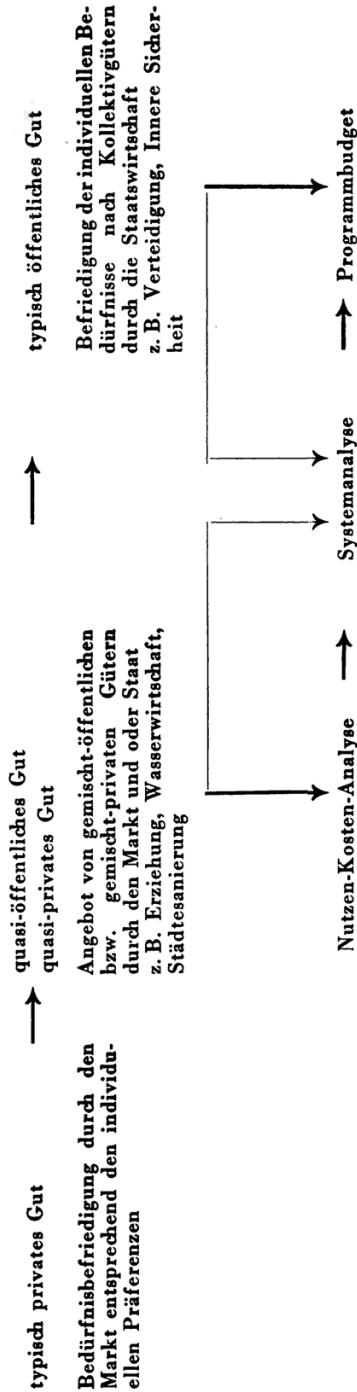
Dem Programmbudget liegt die Idee zugrunde, daß Budgetentscheidungen am Ergebnis (Ertrag, Nutzen, Erlös) der staatlichen Betätigung und nicht am Mitteleinsatz (Aufwand, Kosten, Ausgaben), etwa an den Personal- oder Sachkosten, zu orientieren seien. Das Kernproblem des Programmbudgets besteht in der Definition von Inhalt und Struktur der Programme und der Fixierung spezifischer Programmziele. Der Analytiker bedient sich dazu einer bestimmten Form der Systemanalyse und benutzt zugleich die Nutzen-Kosten-Analyse¹³.

Das Programmbudget ermittelt die gesamten Kosten eines Vorhabens und verteilt sie entsprechend dem antizipierten Fortschritt in der Ausführung auf die Perioden. Hierfür ist zunächst zu klären, aus welchen Kategorien das nützlichste Programm bestehen sollte. Gehört die Ausbildung an Militäarakademien in ein umfassendes Erziehungsprogramm oder muß sie dem Verteidigungsprogramm zugeordnet werden? Soll ein nationales Erziehungsprogramm zentral gesteuert werden oder können über Transferzahlungen die regionalen Zuständigkeiten gewahrt bleiben, ohne daß das Programmbudget seine Wirksamkeit verliert?

Mit dem Programmbudget ist logischerweise eine institutionelle Reorganisation verbunden. Die Verwaltungs- und Kontrollfunktion muß der Behörde zustehen, die über Aufbau und Umfang des Programms entschieden hat. Damit geht das Programmbudget über die Ziele der Systemanalyse und der Nutzen-Kosten-Analyse hinaus, weil es auch den Nutzen der politischen Machtstruktur kritisch überprüft. Es vermag bestimmte Zwecke mit höchster Effizienz zu verfolgen. Seine Anwendung auf nationaler Ebene führt jedoch zu stärkerer Zentralisierung und bedeutet damit eine Gefahr für den föderativen Aufbau des Staates.

¹² Vgl. E. S. *Quade*: *Analysis for Military Decisions*. Chicago 1964. S. 12.

¹³ Vgl. *Wildavsky*: a.a.O. S. 303.



Alle drei Verfahren sind zur Bewertung öffentlicher Projekte bzw. Programme brauchbar, jedoch findet jedes seine spezifische Anwendung. So bedient man sich der Nutzen-Kosten-Analyse im Bereich des Straßenbaus¹⁴, des Eisenbahnwesens, des Öffentlichen Wohnungsbaus (Housing Programs)¹⁵ sowie der Städtiesanierung (Urban Renewal)¹⁶. Ganz besonders geeignet erscheint die Nutzen-Kosten-Analyse zur Lösung wasserwirtschaftlicher Aufgaben. Die in jüngster Zeit immens gewachsene Literatur beweist, daß diese Technik bei Bewässerungs- und Entwässerungsprojekten (einschließlich der damit verbundenen Kanal- und Dammbauten) sowie bei der kommunalen Wasserversorgung tatsächlich mit Erfolg angewandt wird¹⁷.

Von Systemanalyse und Programmbudget hingegen macht man vor allem auf dem Gebiet der Verteidigung und auf dem Sektor Innere Sicherheit und Ordnung Gebrauch.

Die Unterschiede im Verfahren und deren jeweilige Anwendbarkeit auf die einzelnen Bereiche beruhen letzten Endes auf der Art des angebotenen Gutes (privat, quasi-privat/quasi-öffentlich, öffentlich). Das vorstehende Schema verdeutlicht diese Zusammenhänge.

An einem typisch öffentlichen Gut, nämlich der Inneren Sicherheit und Ordnung, versuchen wir nunmehr darzulegen, wie sich in der Verwaltungspraxis mit Hilfe von Systemanalyse und Programmbudget eine Verbesserung der Effizienz erzielen läßt. Dabei erweist sich ein einfaches Beispiel aus dem Bereich des Polizeiwesens als besonders nützlich, die Vorzüge und Grenzen dieser Verfahren zu kennzeichnen.

II. Praktische Anwendung auf das Polizeiwesen

1. Modell eines Programmbudgets

Jede Planung des Haushalts zeigt von neuem, daß bei der Zusammenstellung der Anmeldungen einzelner Referate und Dienststellen im Bereich der Polizei wie in allen anderen öffentlichen Sektoren eine Überschreitung des Vorjahresansatzes eintritt. Eine einger-

¹⁴ H. C. Bos und L. M. Koyck: The Appraisal of Road Construction Projects: A Practical Example. The Review of Economics and Statistics. Bd. 13 (1961). S. 13 ff.

¹⁵ William B. Ross: A Proposed Methodology for Comparing Federally Assisted Housing Programs. The American Economic Review. Bd. 57 (1967). Papers and Proceedings. S. 91 ff.

¹⁶ Jerome Rothenberg: Economic Evaluation of Urban Renewal. Conceptual Foundation of Benefit-Cost Analysis. Washington 1967.

¹⁷ Wir erwähnen nur die jüngste Diskussion im American Economic Review. Bd. 57 (1967). Papers and Proceedings. Von den grundlegenden Beiträgen verweisen wir besonders auf A. Allan Schmid: Nonmarket Values and Efficiency of Public Investments in Water Resources. S. 158 ff.

maßen adäquate Erfüllung der Aufgaben im nächsten Jahr, so wird argumentiert, sei nur durch einen zusätzlichen Personal- und Sachaufwand gewährleistet¹⁸. Bei den Beratungen sowie bei der Beschlussfassung über den Haushalt im Plenum, z. B. im Stadtrat, haben die Mitglieder dann kein stichhaltiges Argument zur Hand, diese Ansätze auf das sachlich richtige Maß zu reduzieren. Die verantwortlichen Stellen werden glaubwürdig zu versichern wissen, daß die augenblickliche Praxis ihres Handelns die wirksamste sei. Und es erscheint nicht möglich, eine solche Aussage richtig zu beurteilen, die einzelnen Anforderungen gegeneinander abzuwägen oder gar mit den Wünschen anderer Institutionen zu konfrontieren.

Die herkömmliche Form des Haushaltsplanes (Tabelle 1) erlaubt es nicht, sich einen Überblick über die Tätigkeit der Polizei zu verschaffen, geschweige denn, eine öffentliche Kontrollfunktion auszuüben. Je nach Tiefe der Aufgliederung geben die Pläne eine mehr oder weniger detaillierte Auskunft über die Verwendung der öffentlichen Mittel. Diese teilen sich in der Regel auf in persönliche Ausgaben (Löhne, Gehälter), Sachausgaben (Bürobedarf, Heizung), Neuananschaffungen von beweglichem Vermögen sowie bauliche Investitionen. Damit ist zwar die Gewähr gegeben, daß keine öffentlichen Mittel verloren oder gestohlen werden, aber eine Antwort auf die wichtige Frage, was mit ihnen geschieht, wird nicht erteilt. Da die meisten kommunalen Haushalte nur mit Mühe gemäß Art. 91 Abs. 1 GO auszugleichen sind, werden die Etatvorschläge der Polizei auf eine Art und Weise gekürzt, wie sie der Haushalt eben zuläßt: indem z. B. nicht genügend Mittel für die Funkausstattung der Polizeiwagen zur Verfügung gestellt werden oder der Ersatz einer völlig veralteten Schreibmaschine noch ein weiteres Jahr hinausgeschoben wird. Einem verschwenderischen und unerwünschten Handeln der Polizei kann man damit nicht Einhalt gebieten, im Gegenteil, es wird auch noch die Leistungsfähigkeit geschmälert, da die Polizei heutzutage mit Requisiten ihre Aufgaben keinesfalls befriedigend erfüllen kann.

Ein Programmbudget hingegen zeigt, wie hoch sich die Ausgaben für die einzelnen Aktivitäten innerhalb einer Organisation belaufen, nicht hingegen die genauen Summen für Personal, Treibstoff und Ausrüstung¹⁹. Es hat den Vorteil, klar festzuhalten, was eine Dienststelle unternimmt. Im Falle der Polizei heißt das: Wieviel Geld wird

¹⁸ Diese Forderung ist so typisch, daß man den gesamten Budgetprozeß bei der Polizei sarkastisch auf eine Formel reduziert. OSQ + CI = MPP: Operational Status Quo + Crime Increase = More Police Personnel. Vgl. *Klimkowski: The Police Budget, the Mistake of Using the OSQ + CI = MPP Formula. The Police Yearbook. No. 50 (1966).*

¹⁹ Vgl. hierzu *Program Budgeting for Police Department. Yale Law Journal. Bd. 76 (1967). S. 822—838.*

**Tabelle 1: Beispiel eines herkömmlichen Haushaltsplanes
(stark gekürzt)**

	Ansatz für 1968 DM	Ansatz für 1967 DM	Rechnungs- ergebnis 1966 DM
111-4.400 Persönliche Ausgaben			
4.631 Bürobedarf			
4.638 Dienstreisen			
4.653 Heizung			
4.779 Diensthunde			
4.782 Polizeigefängnis			
4.839 Spenden			
4.847 Abschleppkosten			
4.891 Zinsen			
6.97 Ausbau sonstiger Anlagen:			
6.97901 Ausbau der Polizeirufanlage			
6.98 Neuanschaffung von bewegl. Vermögen			
6.98031 Hunde			
6.98041 Büromaschinen			

Quelle: Haushaltsplan der Stadt Nürnberg für das Rechnungsjahr 1968, S. 52/53.

z. B. für Ermittlungen, Patrouillen oder Inhaftierungen verbraucht. Der Haushalt soll möglichst ein Abbild der Funktionen sein, wie sie in organisatorischen Gliederungen (z. B. Aufteilung in Verkehrs-, Schutz- und Kriminalpolizei) bereits häufig ihren Niederschlag gefunden haben. Tabelle 2 gibt das Modell eines Programmbudgets für eine Polizeiorganisation in gestraffter Form wieder. Anhand eines solchen Modells kann aufgezeigt werden, welche Aufgaben man besonders stark betont und welche man stiefmütterlich behandelt. Es werden ohne weiteres Diskrepanzen augenscheinlich, etwa wenn bei einer unterstellten gleichen Anzahl von Delikten Ermittlungen zu B 1a und 2a einen wesentlich geringeren Kostenanteil aufweisen sollten als jene zu B 1b und 2b. Werden solche Budgets für einzelne Stadtbezirke aufgestellt, so läßt sich verhältnismäßig leicht ein Ungleichgewicht in der Erfüllung gleicher Aufgaben erkennen. Jede einzelne Polizeidienststelle ist dann verpflichtet, den erhöhten Aufwand für diese Tätigkeit näher zu erläutern. Das würde allerdings erfordern, daß möglichst viele Dienststellen ein solches Budget aufstellen, da zumindest in den Großstädten an die Polizei mehr oder weniger gleiche Aufgaben herangetragen werden. Kleinere Modifikationen

Tabelle 2: Modell eines Programmbudgets (Grundstruktur)

	Anzahl	Ausgaben	Ausgaben pro Einheit	Anteil der Ausgaben an der Kategorie	Anteil an den Gesamtausgaben
		DM	DM	v. H.	v. H.
A. Verhinderung von Gesetzesverstößen					
1. Allgemeiner Streifendienst					
Polizeiwache 1					
Polizeiwache 2					
Polizeiwache 3					
2. Inspektionen					
3. Sonstiges (z. B. Straßensperren)					
B. Ermittlungen					
1. Ermittlungen an Ort und Stelle					
a) Verstöße, die eine Gefahr an Leib und Leben der Opfer beinhalten (z. B. Totschlag, Entführung)					
b) Verstöße, die keine Gefahr für Leib und Leben der Opfer bedeuten (z. B. Diebstahl, Einbruch)					
c) Sittliche Delikte					
2. Ermittlungen von im nachhinein bekannt gewordenen Verstößen					
a)					
b) siehe B 1					
c)					
C. Verhaftungen und Unterstützung der Anklagebehörde					
1. Verhaftungen von Verdächtigen					
a)					
b) siehe B 1					
c)					
2. Unterstützung des Gerichts					
D. Aufgaben, die nicht mit Verstößen zusammenhängen					
1. Überwachung und Regulierung des Verkehrs					
2. Sonstiges					
E. Unterstützung durch allgemeine Tätigkeiten					
1. Verwaltung					
2. Training (Aus- und Fortbildung)					
3. Protokolle, Urkunden, Archive					
4. Juristischer Beistand und Beratung					
F. Forschungs- und Entwicklungsarbeit					

Quelle: Yale Law Journal, Bd. 76 (1967), S. 826.

(z. B. bei Hafenstädten) sind ohne weiteres zulässig, jedoch sollte die Grundstruktur des Budgets nicht verändert werden, um einen interregionalen Vergleich auch wirklich durchführen zu können. Werden durch das Programmbudget die Zielsetzungen und Prioritäten der Polizeidienststellen bekannt, dann liegt bei Genehmigung oder Kürzung des Haushaltsansatzes die Verantwortung wieder voll bei der öffentlichen Hand. Außerdem müssen die maßgebenden Stellen der Polizei Rede und Antwort stehen, (1) wie sie die öffentlichen Bedürfnisse für die polizeiliche Tätigkeit bestimmt haben und (2) aufgrund welcher Kriterien sie entschieden haben, welcher Nachfrage nach ihren Diensten eine Priorität einzuräumen ist. Sicherlich wird nicht die Art und Weise des gesamten polizeilichen Vorgehens im Programmbudget explizit ihren Niederschlag finden, die größeren Fälle diskriminierender Maßnahmen kommen jedoch ans Tageslicht: Sendet z. B. die Polizei bei einem Einbruchsdiebstahl, der in einem ausgesprochenen Armenviertel geschieht, nur einen einzigen Beamten, der zudem noch eine oberflächliche Untersuchung vornimmt, bei dem gleichen Delikt in einer wohlhabenden Gegend hingegen ein ganzes Heer von Kriminalisten, so werden die Ermittlungskosten in dem Stadtbezirk, in dem das Armenviertel liegt, wesentlich niedriger sein, und es steht fest, daß eine solche Politik dann öffentlicher Kritik ausgesetzt sein wird.

2. Operationale Konzepte der Systemanalyse

Das Programmbudget erlaubt es einmal, die Handlungsweise der Polizei offenzulegen und zum andern die zukünftige Politik der Polizei zu gestalten. Ist die politische Entscheidung, welche Aufgaben im einzelnen zu erfüllen sind, gefällt, so bleibt noch zu klären, wie die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel ökonomisch eingesetzt werden können, das heißt, wie man die einzelnen Ziele mit dem geringsten Aufwand realisiert. Die Entscheidung, wer Träger einzelner Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sein soll, ist dabei nicht von vorneherein gelöst. Es ist ein Grundsatz der Systemanalyse, daß scheinbar enge Fragestellungen, die man ad hoc ganz selbstverständlich den entsprechenden Institutionen zuerkennen würde, in einem größeren Rahmen gesehen werden müssen. So kann man z. B. die Fragen untersuchen, welchen Einfluß eine höhere Verhaftungsquote durch die Polizei auf die zukünftige Kriminalität ausübt und welchen zusätzlichen Belastungen die Gerichte ausgesetzt sind oder ob es ökonomisch nicht sinnvoller wäre, den Gerichten mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, damit die Arbeitsrückstände aufgeholt werden, um die Kosten der Untersuchungshaft zu verringern, und welchen Einfluß

eine verkürzte U-Haft auf die Kriminalität haben wird. Es wird hier ein Zusammenspiel zwischen verschiedenen Institutionen deutlich, das im Grunde genommen eine Systemanalyse für den gesamten Bereich öffentlicher Ordnung und Sicherheit einschließlich Justizwesen notwendig machen würde. Die Kunst des Systemanalytikers liegt nun darin, eine operationale Fragestellung zu finden. Ist das System zu groß, wie eben erwähnt, so ist es zu komplex. Hält man es hingegen zu klein, so wird es trivial²⁰. Dazwischen liegt eine Vielzahl von Anwendungsmöglichkeiten, wobei es sich immer um Subsysteme eines umfassenderen Systems handelt.

Betrachten wir einmal die Kontrollfunktion durch Streifendienste etwas näher. Für eine kleinere Polizeidienststelle kann es darum gehen, ob eine wirksamere Kontrolle durch den Einsatz zusätzlicher Autos oder durch Anschaffung tragbarer Funkgeräte gewährleistet ist. Anderswo taucht das Problem auf, ob man ein bestimmtes Gebiet am besten durch Ein-Mann-Autos, Zwei-Mann-Autos, durch eine Motorradstreife oder durch Patrouillen zu Fuß überwachen kann. Da der Nutzen einer solchen Kontrolle im allgemeinen keinen geldwerten Ausdruck finden kann, bedeutet dies, daß eine Systemanalyse die Kosten der einzelnen Methoden und ihre Wirksamkeit, ein spezifisches Ziel zu erreichen, vergleichen muß, wobei das Ziel in der Verhinderung von Verbrechen gegeben ist. Nun kommt hinzu, daß eine solche Kontrolle ja nicht nur von den Beamten der Streife durchgeführt wird, sondern nebenher noch durch Verkehrspolizisten und Kriminalisten. Viele Aufgaben werden von anderen zum Teil miterledigt, und ein herkömmliches Budget, das nur die Personalkosten der Streifenbeamten enthält, gibt keinen Aufschluß darüber, was die Tätigkeit „Kontrolle“ wirklich kostet, und noch weniger darüber, was die einzelne Methode kostet. Für eine Polizeiverwaltung ist es deshalb wichtig, zu wissen, wieviel Personenstunden und wieviel DM für jede Art der Patrouille notwendig sind, bevor sie die Frage nach der relativen Effizienz stellt.

Kürzlich hat eine amerikanische Studie den Prozeß der Verhaftungen zum Gegenstand einer Systemanalyse gemacht²¹. Bei der Messung der Effizienz ging es darum, neben den Kosten einen geeigneten Maßstab für den Nutzen zu finden. Man führte den Begriff des gesellschaftlichen (sozialen) Verlustes ein, der zwei Komponenten aufweist, nämlich den Verlust, der durch das Verbrechen hervorgerufen wird, und den, der durch die Aktionen der Polizei bei Bekämpfung von

²⁰ Vgl. *Blumstein*: a.a.O.

²¹ Vgl. U.S. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: Science and Technology, Washington 1967, insbesondere die Untersuchung von Herbert H. Isaacs: A Study of Communications, Crimes, and Arrests in a Metropolitan Police Department. S. 88—106.

Verbrechen bedingt ist. Wird eine Bekämpfung intensiviert, so sinken zwar die sozialen Verluste durch die Verbrechen, doch nehmen die Verluste durch die polizeilichen Aktionen zu, z. B. indem eine Reihe geheimer oder irrtümlicher Verhaftungen vorgenommen wird. Es gilt, ein optimales Niveau der Verbrechensbekämpfung und -aufklärung zu finden, das die Summe beider Verluste minimiert. Von diesem Punkt an würde zusätzliche Kontrolle zu einer übermäßigen Beeinträchtigung der Allgemeinheit durch die Polizei führen, weniger hingegen zu einem Anstieg von Verbrechen. Es ist jedoch sehr schwierig, aufgrund der dahinterliegenden Werturteile eine gemeinsame Verlustskala für beide Komponenten zu finden.

Noch komplizierter ist es, den sozialen Verlust bei beiden Komponenten festzusetzen, wenn eine geplante polizeiliche Maßnahme durchgeführt wird, sei es, daß z. B. die Anzahl der Polizisten vermehrt wird. In New York hat man einen solchen Versuch unternommen: Das gewöhnliche Polizeiaufgebot wurde in einem Distrikt für vier Monate verdoppelt. Das unter Operation 25 bekanntgewordene Experiment zeigte nach außen hin große Erfolge. So gingen die Körperverletzungen um 29 %, leichte und schwere Diebstähle um je 70 % und Einbrüche um 65 % zurück²². Obwohl die Untersuchung der einen Komponente, nämlich soziale Verluste durch übermäßige polizeiliche Aktivität, nicht zur Diskussion stand, zeigen weitere Schwächen²³ dieses Experiments, wie exakt und umfassend eine Systemanalyse aufgebaut sein muß, um wirklich brauchbare Ergebnisse zu liefern. Es wurde weder die Quote der Delikte in den umliegenden Bezirken während des Testzeitraumes untersucht noch der aus der Soziologie bekannte Hawthorne-Effekt berücksichtigt, wonach ein Rückgang der Kriminalität auch bei verringertem Polizeiaufgebot möglich gewesen wäre. Es ist deshalb durchaus verständlich, wenn die Polizei selbst solchen Effizienzuntersuchungen skeptisch gegenübersteht²⁴.

Anhand der aufgeführten Beispiele wird deutlich, daß solche Studien immer nur zu groben und manchmal spekulativen Ergebnissen führen können. Auch die Lösung von Werturteilen ist nicht möglich, wie z. B. über die Priorität des Schutzes von Leben oder Vermögen. Was die Systemanalyse jedoch zu leisten vermag, ist, den Entscheidungsträgern Alternativen zu bieten, unter denen sie dann wählen müssen. Diese könnten z. B. wie folgt lauten: Streifensystem A kann höchstwahrscheinlich im nächsten Jahr einen Vermögensschaden von einer Million DM verhindern, die Anzahl ernster Körperverletzungen

²² Police Department, City of New York, Operation 25 (1955).

²³ Vgl. Program Budgeting for Police Departments. a.a.O. S. 831.

²⁴ Vgl. Richard N. Walton: Selective Distribution of Police Patrol Force. Journal of Criminal Law, Criminology and Political Science. Bd. 49 (1958).

auf 30 oder 40 reduzieren und 5 von 10 Gewaltverbrechen vermeiden helfen. Das Streifensystem B hingegen ist nur halb so wirksam bei der Verhinderung von Vermögensverlusten, aber dreimal wirksamer bei Körperverletzung und Gewaltverbrechen.

Programmbudget und Systemanalyse bilden die Grundlage für eine verbesserte Effizienz im Polizeisektor und brechen gleichzeitig die Monopolstellung der Polizei, ihre Politik nach eigenem Gutdünken zu gestalten, auf. Die verbesserte Information über ihre Operationen läßt eine wirksamere öffentliche Kontrolle zu.

Natürlich kommen die Ergebnisse solcher Verfahren der Effizienz des Marktes, der in immerwährender Spontaneität bewertet und ausschaltet, nicht gleich. Ihr Anliegen ist es jedoch, wenigstens in gewissem Umfange, marktwirtschaftliche Elemente in den öffentlichen Sektor einzubauen und dadurch den politischen und administrativen Entscheidungsprozeß ökonomisch-rational gestalten zu helfen.

Summary

Efficiency in Public Administration

The article is divided into two parts: (a) theoretical and (b) practical aspects of cost-benefit analysis, systems analysis, and program budgeting. These three techniques of decision-making belong to alternative views on efficiency. Efficiency can be seen in a narrow sense as a purely technical one when maximizing output or minimizing input. In cost-benefit analysis this concept is mainly used. Moreover, if objectives must be altered in order to suit available resources, the concept of efficiency is broader. Yet analysts may not only change means and ends but they may also reform the political environment. This is the broadest possible view, called "total efficiency".

The method to be chosen depends upon the nature of the public good. In the case of quasi-public/quasi-private goods, e.g. education or water supply, cost-benefit analysis is applicable, whereas for pure public goods, e.g. national defense, law, order and police, systems analysis and program budgeting usually prevail.

The authors also point out the advantages and disadvantages of the three methods and show their relation to welfare economics.

In the practical part a shortened version of a program budget for a police department is developed showing the essential features of such a budget. By means of this concept police officials are forced to make explicit their objectives and priorities, thus allowing the public to observe and modify police practices. The objectives of the program budget can be met at the least possible expense with the help of systems analysis.