

# Ökonomische Rationalität in der Polizeiarbeit

Versuch einer wirtschaftstheoretischen Fundierung polizeilichen Alltagshandelns

*Jochen Christe-Zeyse*

## Einleitung

Der Einzug betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in die Polizei bringt es mit sich, dass auch polizeiliches Alltagshandeln zunehmend unter Wirtschaftlichkeitsaspekten betrachtet wird. Das Denken in Wirtschaftlichkeitskategorien, der Umgang mit Begriffen wie Effizienz, Kosten oder Produkt stößt in vielen Bereichen der Polizei jedoch auf teilweise erhebliche Widerstände. Das ist verständlich, denn diese Art zu denken scheint auf den ersten Blick einer Welt vorbehalten zu sein, in der es um das Erwirtschaften von Gewinnen geht und nicht um die Sicherung des Gemeinwohls. Gute Polizeiarbeit wird

nach wie vor in erster Linie definiert durch Begriffe wie Professionalität, Rechtssicherheit, Zuverlässigkeit oder Berechenbarkeit, was sie einer schnöden Euro- und Cents-Betrachtung natürlich weitgehend enthebt. Doch auch wenn es sich bei der Arbeit der Polizei um eine Leistung handelt, deren Wert sich nicht in einem durch die Kräfte von Angebot und Nachfrage gebildeten Preis abbilden lässt, ist sie grundsätzlich einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugänglich. Und es ist nachvollziehbar, wenn Gesellschaft und Politik von der Polizei verlangen, die ihnen anvertrauten Ressourcen so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen. Steuerungsinstrumente wie Budget-

## Zusammenfassung

Die Betrachtung polizeilichen Handelns aus der wirtschaftstheoretischen Perspektive fristet im Kanon der polizeiwissenschaftlichen Teildisziplinen nach wie vor ein Schattendasein. Meist werden die Begriffe „ökonomisch“ oder „wirtschaftswissenschaftlich“ unzulässig verengt auf die Betrachtung bzw. Reduzierung von Kosten und den (in der Regel untauglichen) Versuch, polizeiliches Handeln einer wie auch immer gedachten Marktrationalität zu unterwerfen. Hierbei bleibt jedoch der Umstand unberücksichtigt, dass jedes Verhalten, dem nach unserem Alltagsverständnis die Bezeichnung „rational“ zukommt, zwingend die Betrachtung einer Aufwand-Nutzen-Relation beinhaltet und somit auch entscheidungstheoretisch fassbar ist. Die Kenntnis wirtschaftstheoretischer Basiskonzepte entfaltet somit auch einen belegbaren praktischen Nutzen, der weit über die praktische Anwendung des üblichen betriebswirtschaftlichen Handwerkszeugs hinausgeht.

**Polizei, Verwaltungsreform, Betriebswirtschaftslehre, Neue Steuerung, Kosten- und Leistungsrechnung, Effizienz, Wirtschaftstheorie**

## Abstract

Theoretical approaches to police management are still largely dominated by either behavioral or systems theories. Although there have been attempts made by economists to theoretically discuss the „right“ amount of crime fighting activities using microeconomic assumptions, there has been, up to now, no microeconomic study of the day by day management of a police force. Additionally, the introduction of economic thinking into police management in Germany is still focussed almost exclusively on reducing expenditures and saving money. That is not to say that a police chief necessarily needs a solid background in microeconomic theory to deploy limited resources rationally. But in order to comprehend the logic behind rational decision making within the police, it may be helpful to thoroughly analyze the (mostly subconscious) assumptions concerning rationality and efficiency.

**Police, New Public Management, Economic Theory, Police Management, Efficiency, Rational Choice**

tierung, Kosten- und Leistungsrechnung oder ein Controlling sollen dies gewährleisten.

Doch unabhängig von der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente ist der rationale Umgang mit knappen Ressourcen eine Grundvoraussetzung erfolgreicher Polizeiarbeit, denn eine polizeiliche Führungskraft, die ihre Ressourcen nicht optimal einsetzt, wird nie so erfolgreich sein, wie sie sein könnte. Aber was genau meinen wir, wenn wir sagen, jemand setze seine Ressourcen wirtschaftlich ein? Nach welchen Kriterien handeln wir, wenn wir uns effizient verhalten? Bei der Diskussion dieser Fragen zeigt sich, dass die wirtschaftswissenschaftliche Betrachtungsweise die Bestimmungsfaktoren polizeilichen Handelns transparenter machen und damit auch einen Beitrag leisten kann zur theoretischen Fundierung einer – in Deutschland erst im Entstehen begriffenen – Polizeiwissenschaft.

Hierzu sollen in dem nachfolgenden Beitrag zwei Konzepte im Zusammenhang mit der polizeilichen Arbeit dargestellt werden, die in der Wirtschaftswissenschaft eine zentrale Rolle spielen: das Konzept des abnehmenden Grenznutzens und das Konzept der Opportunitätskosten. Dass es sich bei diesen Konzepten nicht nur um theoretische Spielereien handelt, wird an konkreten Beispielen aus der polizeilichen Praxis dargestellt werden. Dabei soll außerdem gezeigt werden, dass das Denken in diesen Kategorien dem entspricht, was wir gemeinhin unter dem Begriff „rational“ verstehen. Konflikte ergeben sich fast zwangsläufig aus dem Umstand, dass sich das Alltags Handeln in der Polizei nicht immer an wirtschaftswissenschaftlichen oder alltagstheoretischen Rationalitätskriterien orientiert, sondern nach wie vor stark bestimmt wird von Regelungen und Anreizsystemen, wie sie für bürokratische Organisationen typisch sind. Doch soll im Folgenden der Nachweis geführt werden, dass Effizienzdenken im Sinne einer wirtschaftlichen Rationalität die Polizeiarbeit besser macht, da knappe Ressourcen sinnvoller eingesetzt werden und damit ein größerer gesamtgesellschaftlicher Nutzen erzielt werden kann.

Ein weiteres Ziel dieses Artikels ist es, die Art und Weise, wie Wirtschaftswissenschaftler denken, auch innerhalb der Polizei bekannt zu machen. Denn leider prallen – insbesondere bei der Zusammenarbeit zwischen Polizeibeamten und Unternehmensberatern in Projekten zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente – die unterschiedlichen Sichtweisen mehr oder minder unvorbereitet aufeinander, was nicht selten zu erheblichen Ver-

ständigungsproblemen führt. Derartige Probleme werden sich schon aufgrund der ganz anders gelagerten Interessen und der unterschiedlichen Sozialisation der beiden Berufsgruppen nie ganz vermeiden lassen, doch kann ein besseres Verständnis von der Denkweise der jeweils anderen die Konfliktpotenziale wenigstens ein Stück weit reduzieren helfen.

## Die Knappheit als zentrales Problem des Wirtschaftens

Die Menschheitsgeschichte ist geprägt vom Problem der Knappheit, und nicht ohne Grund beginnt die Bibel mit der Vertreibung der ersten Menschen aus dem Paradies, wobei das Paradies verstanden wird als eine (leider durch den Sündenfall verloren gegangene) Welt, die den Begriff der Knappheit nicht kennt. Der Polizei ist der Zustand der Knappheit nicht fremd – ein Befund, der heute aktueller ist denn je. Solange Güter knapp sind, bleibt für die Wirtschaftswissenschaft die Frage interessant, wie Menschen mit diesem Problem umgehen bzw. nach welchen Kriterien knappe Güter so verteilt werden können, dass der daraus resultierende Nutzen für alle Beteiligten am höchsten ist. Die Theorie, die sich mit diesen Fragen beschäftigt, heißt „mikroökonomische Theorie“<sup>1</sup>. Sie konzentriert sich auf das wirtschaftliche Handeln des Einzelnen und versucht hierbei, zu allgemein gültigen Aussagen zu kommen. Dabei geht es um Themen wie das Konsumverhalten des Menschen, das Funktionieren von Märkten oder das Zustandekommen von Preisen. Die mikroökonomische Theorie ist das theoretische Fundament sowohl der Betriebswirtschafts- als auch der Volkswirtschaftslehre. Alle diese Modelle sind sehr mathematisch und für den Nicht-Ökonomen oft nur schwer zu verstehen. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, diese oft ausgesprochen abstrakten Theoriegebäude so auf die praktische Polizeiarbeit zuzuschneiden, dass die dabei formulierten Gedanken auch dem Nicht-Ökonomen zugänglich sind.

Die Wirtschaftstheorie hat sich bislang kaum mit der Polizeiarbeit beschäftigt, doch gibt es mittlerweile vereinzelt Ansätze, beispielsweise die Kosten der Kriminalität und die Kosten der Kriminalitätsbekämpfung mit einem

<sup>1</sup> Neben der mikroökonomischen Theorie gibt es in der Wirtschaftstheorie auch noch die makroökonomische Theorie. Diese baut auf der mikroökonomischen auf und behandelt die großen volkswirtschaftlichen Fragen wie Arbeitslosigkeit, Konjunktur und Inflation. Sie versucht, die Entwicklung ganzer Volkswirtschaften in die Form theoretischer Modelle zu bringen.

wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentarium gegeneinander abzuwägen. Die Anfänge dieser Unterdisziplin der Wirtschaftstheorie datieren aus den späten sechziger und frühen siebziger Jahren.<sup>2</sup> Dabei wird die Innere Sicherheit ebenso als „Gut“<sup>3</sup> behandelt wie beispielsweise die Bildung, die Infrastruktur oder eine saubere Umwelt: Sie zur Verfügung zu stellen bzw. zu erhalten kostet Geld, wobei sich natürlich die Frage stellt, wie viel Geld eine Gesellschaft für dieses Gut auszugeben bereit ist und nach welchen Kriterien dieses Geld innerhalb der Polizei auf die einzelnen Tätigkeiten und Arbeitsschwerpunkte verteilt wird. Um dies darstellen zu können, ist es jedoch erforderlich, zuerst einige Grundbegriffe und Grundannahmen der Wirtschaftstheorie darzustellen.

## Nutzen und Opportunitätskosten

Ein zentraler Satz der Wirtschaftswissenschaften lautet, *dass wirtschaftlich rational handelnde Menschen ihren Nutzen maximieren wollen*. Dies klingt zwar wie die Beschreibung einer Gesellschaft hemmungsloser Egoisten, ist aber nicht wertend oder moralisch zu verstehen. Es besagt zum einen, dass wir uns im Falle einer Güterabwägung für diejenige Alternative entscheiden, die uns einen größeren Vorteil bringt, es bedeutet aber auch zum anderen, dass wir in unseren täglichen Entscheidungen ständig abwägen, ob Aufwand und Nutzen einer Tätigkeit in einem Verhältnis stehen, das wir als angemessen empfinden. Dabei ist der Begriff „Nutzen“ bzw. der Begriff „Vorteil“ nicht ausschließlich im Sinne eines materiellen Nutzens bzw. Vorteils definiert, sondern er kann sich

auch in anderer Form darstellen, beispielsweise in einem höheren sozialen Status, größerer Berufszufriedenheit, mehr Macht oder ähnlichem.<sup>4</sup>

Die ständige Bewertung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses ist uns in der Regel nicht bewusst, sie steuert aber dennoch unser Verhalten in den allermeisten Situationen. Doch nach welchen Kriterien nehmen wir eine solche Bewertung vor? Naheliegenderweise spielt der finanzielle Aufwand einer bestimmten Tätigkeit eine wichtige Rolle, aber sicher nicht die einzige. Wenn wir uns wirtschaftlich rational verhalten, verteilen wir unsere knappen Ressourcen so, dass eine alternative Verwendung uns keinen höheren Nutzen brächte. Wenn wir uns also entscheiden, heute Abend ins Kino zu gehen, so zeigt das, dass der Kinobesuch für uns in diesem Moment einen höheren Nutzen hat als alles andere, das wir uns für das selbe Geld kaufen könnten. Doch die Bewertung des *finanziellen* Aufwands, den der Kinobesuch verursacht, ist nur die eine Hälfte unseres Entscheidungsprozesses. Denn die Entscheidung für einen Kinobesuch zeigt auch, dass der Kinobesuch für uns einen höheren Nutzen hat als beispielsweise ein geruhsamer Abend zu Hause. Die Attraktivität des geruhsamen Abends zu Hause hat somit einen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung, ins Kino zu gehen. Je attraktiver das Alternativprogramm, desto schwerer fällt es uns, ins Kino zu gehen. Der „Preis“ für den Kinobesuch ist also zum einen das Geld, das wir dafür ausgeben (Eintrittskarte, Benzin, ggf. Babysitter), zum anderen aber auch die Unmöglichkeit, zur selben Zeit etwas anderes zu tun, was uns ebenfalls Spaß machen („einen Nutzen verschaffen“) würde: etwa gemütlich auf dem Sofa zu sitzen und ein Buch über Wirtschaftstheorie zu lesen.

<sup>2</sup> Zu den Anfängen dieser Diskussion vgl. u.a. Gary S. Becker: *Crime and Punishment: An Economic Approach*, in: *Journal of Political Economy*, 76/1968, S. 169-217, sowie Gordon Tullock: *An Economic Approach to Crime*, in: *Social Science Quarterly*, 50/1969, S. 59-71. Im deutschsprachigen Raum vgl. vor allem die Dissertation von Patricia Funk: *Kriminalitätsbekämpfung. Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz und der USA*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001. Als Einführung geeignet: Wolfgang Maennig: *Zur Ökonomik von Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung*, Vortrag an der Polizei-Führungsakademie am 17.06.2002 (unveröffentlichtes Manuskript). Eine Zusammenfassung der wesentlichen Thesen Maennigs findet sich in: Ders.: *Die optimale Kriminalität*, in: *Die Zeit*, 03.01.2002, im Internet abrufbar unter: [http://www.zeit.de/2002/02/Wirtschaft/print\\_200202\\_forum.html](http://www.zeit.de/2002/02/Wirtschaft/print_200202_forum.html) (rev. 05/12/03). Etwas älter, aber nach wie vor interessant: H.R. Schulz: *Sicherheit als Bestandteil der Wohlfahrt: eine ökonomische Betrachtung über gesellschaftliche Kosten der Kriminalität*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 188/1972, S. 377-403, außerdem H. Bartling: *Zur Ökonomik der Kriminalitätsbekämpfung. Eine Integration der Resozialisierung in die Kriminalökonomik*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 95/1974, S. 313-333, sowie H. Kunz: *Von einer neuen Ökonomik der Kriminalität*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 132/1976, S. 282-299. Einen guten Überblick gibt außerdem: Emil-Maria Claassen: *Ökonomische Aspekte gesellschaftlicher Probleme*, in: Dieter Bender u.a. (Hrsg.): *Vahlens Compendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., Band 2, München 1985, S. 119-153.

<sup>3</sup> Unter Gütern versteht der Wirtschaftswissenschaftler nicht nur materielle Güter, die man sehen und anfassen kann, sondern auch Dienstleistungen.

<sup>4</sup> Selbstverständlich ist das Bild eines rational denkenden und handelnden „homo oeconomicus“ nicht die einzige Hypothese, die Aussagen über die Beweggründe menschlichen Handelns macht. Wir befinden uns hier auf dem Feld der Motivationsforschung, die auch noch ganz andere Beweggründe aufführt, beispielsweise das Bild des Menschen als soziales Wesen, dessen Motive in erster Linie von dem Verlangen bestimmt sind, sich in seine soziale Umgebung einzugliedern, dazuzugehören und akzeptiert zu sein. Oder das Bild des Menschen, der einen inneren Antrieb verspürt, seine Fähigkeiten zu entfalten, Herausforderungen anzunehmen und Risiken einzugehen, weil dies mit einem besonderen Gefühl des Erfolgs, der Stärke und der Leistungsfähigkeit verbunden ist – man denke nur an Künstler oder Leistungssportler. Nun könnte man zwar die These vertreten, dass auch Menschen, die sich von diesen Motivbündeln leiten lassen, letztendlich nur ihren Nutzen maximieren wollen, wobei der Nutzen für den einen in der gesellschaftlichen Zugehörigkeit liegt und für den anderen in dem Gefühl, etwas Einzigartiges geleistet zu haben, doch werden solche Aussagen schnell tautologisch nach dem Muster: „Egal, ob wir Reinhold Messner, Jürgen Schrepp oder Mutter Theresa anschauen – auf ihre Art wollen sie alle ihren Nutzen maximieren; sie haben nur eine jeweils unterschiedliche Auffassung davon, was sie unter Nutzen verstehen.“ Sobald jedoch mit einer Hypothese *jegliche* Art des menschlichen Handelns erklärt werden soll, verliert die Hypothese ihre Differenzierungsschärfe und erklärt damit nichts mehr.

Damit sind wir bereits an einem ganz wesentlichen Punkt in der wirtschaftstheoretischen Betrachtung angekommen: an dem Gedanken nämlich, dass jede Entscheidung *für* etwas auch immer eine Entscheidung *gegen* etwas ist. Wenn ich A tue, kann ich nicht gleichzeitig auch B tun. Wenn ich einen Euro für X ausbebe, kann ich ihn nicht auch für Y ausgeben. Das ist das Wesen der Knappheit, und damit der Kern allen Wirtschaftens.

Den entgangenen Nutzen, der dadurch entsteht, dass ich A tue und deshalb B nicht tun kann, bezeichnen Wirtschaftswissenschaftler als „Opportunitätskosten“. Warum das Kosten sind, wird an einem Beispiel deutlich: Wenn ich als Privatmann für 20.000,- € ein Auto kaufe, dann habe ich nicht nur die Kosten, die mit dem Autokauf und der Haltung dieses Autos einher gehen (Wertminderung, Verschleiß, Steuer, Versicherung, Garage, Benzin usw.), sondern ich kann die 20.000,- €, die ich für das Auto ausgegeben habe, nicht gleichzeitig auf die Bank bringen und dafür Zinsen kassieren. Für den Wirtschaftswissenschaftler gehören die Zinsen, die ich deshalb *nicht* bekomme, ebenso zu den Kosten eines Autos wie die oben genannten Posten, denn ich bekäme sie ja, wenn ich das Auto nicht hätte. Der Wirtschaftswissenschaftler interessiert sich also nicht nur dafür, was der einzelne tut, sondern auch dafür, was der einzelne aus diesem Grund nicht tun kann. Und das, was er deshalb nicht tun kann, nennt er – wie gesagt – die *Opportunitätskosten*.<sup>5</sup> Der zentrale Gedanke lässt sich auch in Form der bekannten Alltagsweisheit ausdrücken: „Alles hat seinen Preis“.

Opportunitätskosten sind eine Kategorie, die man zwingend beachten muss, wenn man sich wirtschaftlich verhält, und die auch jeder im täglichen Leben beachtet – ob er sich dessen bewusst ist oder nicht. Die Beachtung von Opportunitätskosten ist auch ein wesentliches Element der Personalführung. Ein Dienststellenleiter weiß genau, dass er Kräfte, die er in der Innenstadt Streife gehen lässt, nicht gleichzeitig in den Außenbezirken zur Kriminalprävention einsetzen kann. Und er weiß, dass

<sup>5</sup> Diese Auffassung von Opportunitätskosten ist nicht gleichbedeutend mit den kalkulatorischen Zinsen, auch wenn diese durchaus auch Opportunitätskosten zu erfassen suchen. Doch werden die kalkulatorischen Zinsen nicht mit Bezug auf den Anschaffungspreis berechnet, sondern mit Bezug auf das durchschnittlich gebundene Kapital. In unserem Beispiel würden die entgangenen Zinsen den Autokäufer ja unabhängig von der Lebensdauer des Autos bis an sein eigenes Lebensende belasten, wohingegen sich die kalkulatorischen Zinsen am durchschnittlich gebundenen Kapital und damit an der Lebensdauer des Wirtschaftsgutes (in unserem Fall des Autos) ausrichten. Wird das Auto verkauft oder verschrottet, werden auch die kalkulatorischen Zinsen nicht mehr weiter berechnet.

ein Mitarbeiter, der in einer Projektgruppe zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente sitzt, nicht gleichzeitig kriminalpolizeiliche Sachbearbeitung machen kann. Ein wirtschaftlich rational denkender Dienststellenleiter wird im Zweifelsfall seine Kräfte so einteilen, dass sie insgesamt den höchsten „Nutzen“ stiften – wobei wir einmal dahin gestellt sein lassen, wie dieser Nutzen genau definiert ist und wem er letztendlich zugute kommt.

Diese Beobachtung ist von wesentlicher Bedeutung, denn an dieser Stelle wird bereits deutlich, dass es bei der Anwendung von ökonomisch rationalen Entscheidungskriterien nicht darum geht, bestimmte Tätigkeiten mit einem Preisschild zu versehen und Steuerungsentscheidungen mit dem Argument zu treffen, diese oder jene Tätigkeit sei zu teuer. Das Hauptproblem bei dieser Art der Steuerungsentscheidung bestünde nämlich darin, dass wir keinen verlässlichen Maßstab dafür haben, was „zu teuer“ eigentlich bedeutet. Ab wann wird eine Dienstbesprechung zu teuer? Ab wann eine Streifenfahrt oder die Ermittlungsarbeit in der OK-Bekämpfung? Die Beantwortung solcher Fragen ist so lange unmöglich, wie wir zum einen über keine verlässlichen Referenzgrößen verfügen, was denn eine solche Tätigkeit „normalerweise“ kostet, wir zum anderen aber auch keine Kriterien haben, denen wir diese Kosten gegenüberstellen können. Denn selbst wenn wir eine Vorstellung davon hätten, was solche Tätigkeiten „normalerweise“ kosten, wäre dies immer noch nicht ausreichend, um entscheiden zu können, ob ein bestimmter Aufwand in einem akzeptablen Verhältnis zum damit zu erzielenden Nutzen steht.

Doch die Abwägung, welche Tätigkeit einen höheren Nutzen erbringt, ist auch möglich, wenn wir keine Informationen über die finanziellen Kosten der zur Diskussion stehenden Tätigkeit haben. Konkret: Wie viel Geld eine Dienstbesprechung kostet, ist letztendlich unwichtig, da auch eine sehr teure Dienstbesprechung einen hohen Nutzen haben kann. Doch sollte sich jede Führungskraft, die zu einer Dienstbesprechung einlädt, darüber im Klaren sein, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Dienstbesprechung in der selben Zeit nichts tun können, was möglicherweise einen höheren Nutzen hätte. Das, was sie aufgrund ihrer Teilnahme an der Dienstbesprechung *nicht* tun können, sind die Opportunitätskosten der Dienstbesprechung. So können wir also in einem ersten Fazit festhalten, dass „wirtschaftlich handeln“ zuerst einmal nichts mit Geld zu tun hat, sondern lediglich bedeutet, knappe Ressourcen so einzusetzen, dass damit ein höchstmöglicher Nutzen erzielt werden kann.

## Das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens

Nun ist es jedoch leider nicht damit getan, dass Ressourcen einfach für einen bestimmten Zweck eingesetzt werden, der dann einen Nutzen erzeugt. Denn die Realität ist etwas verwickelter: Der Verbrauch einer bestimmten Menge an Ressourcen entfaltet nämlich je nach den Umständen einen ganz unterschiedlichen Nutzen. Dabei geht die wirtschaftswissenschaftliche Theorie davon aus, dass das Ergebnis eines bestimmten Ressourceneinsatzes sehr stark davon abhängt, welche Menge dieser Ressourcen bereits eingesetzt wurde. Die Hypothese, die diesem Gedanken zugrunde liegt, spielt in der Wirtschaftstheorie eine zentrale Rolle. Bezogen auf unser Konsumverhalten ist sie bekannt als „Gesetz des abnehmenden Grenznutzens“ und wurde erstmals 1854 von dem preußischen Statistiker Hermann Heinrich Gossen formuliert, weshalb dieses Gesetz auch das 1. Gossensche Gesetz heißt. Es lautet im Wesentlichen: Je mehr wir von einem Gut zur Verfügung haben, desto geringer wird der *zusätzliche* Nutzen, den uns eine *zusätzliche* Einheit dieses Gutes liefert.

Bezogen auf den Einsatz von Produktionsfaktoren sprechen wir vom „Gesetz des abnehmenden Grenzertrags“.<sup>6</sup> Die Grundthese ist hier dieselbe wie beim Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen: Genauso, wie jede zusätzlich konsumierte Einheit eines Gutes einen immer geringeren Zusatznutzen stiftet, so erwirtschaftet nach dem Gesetz des abnehmenden Grenzertrags auch jede zusätzlich eingesetzte Einheit eines Produktionsfaktors einen immer geringeren zusätzlichen Ertrag. Eine sehr einfache Variante dieser Annahme ist unter dem Namen „80:20-Regel“

<sup>6</sup> In der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie wird mit unterschiedlichen Produktionsfunktionen gearbeitet, die sich auf jeweils unterschiedliche Produktionsmethoden beziehen. Das aus der landwirtschaftlichen Produktion abgeleitete „Ertragsgesetz“ geht davon aus, dass bei der schrittweisen Erhöhung des Produktionsfaktors Arbeit und bei gleichzeitiger Konstanz aller anderen Produktionsfaktoren (Boden, Saatgut, Dünger) die Erträge zuerst mit steigenden Zuwachsraten, ab einem bestimmten Punkt aber nur noch mit sinkenden Zuwachsraten steigen und irgendwann sogar absolut sinken. Die neoklassische Produktionsfunktion geht demgegenüber davon aus, dass die Erträge von Anfang an mit sinkenden Zuwachsraten steigen, die Kurve also genauso verläuft wie beim abnehmenden Grenznutzen. Der Vollständigkeit halber sei noch die sog. „Leontief-Produktionsfunktion“ erwähnt, die von festen Zahlenverhältnissen zwischen den Produktionsfaktoren ausgeht, wie sie beispielsweise bei der Kombination einer Maschine mit einem Maschinisten zu beobachten ist. Dabei erhöhen sich die Erträge nur, wenn gleichzeitig der Einsatz beider Produktionsfaktoren erhöht wird. Eine solche Produktionsfunktion ist sicherlich auch auf einzelne Arbeitsabläufe in der Polizei anwendbar, nämlich dort, wo eine bestimmte Ausstattung mit technischen Mitteln Voraussetzung für die Aufgabenerledigung ist – man denke nur an die motorisierte Streife, bei der sich der Arbeitsertrag nicht allein dadurch vergrößern lässt, dass man die Zahl der Beamten erhöht, sondern bei der auch gleichzeitig der Bestand an Streifenwagen entsprechend erhöht werden muss. Ähnliche Verhältnisse zwischen den Produktionsfaktoren finden sich auch im Ermittlungsdienst oder bei den Spezialeinheiten (Reiter-, Krad-, Hubschrauber- oder Diensthundestaffel). Der Einfachheit halber unterstellen wir im Folgenden jedoch den Kurvenlauf einer neoklassischen Produktionsfunktion.

bekannt. Sie besagt, dass man häufig rund 80 Prozent der Aufgabe mit nur 20 Prozent des Ressourceneinsatzes bewältigen kann, dass aber jeder Versuch, die Aufgabenerfüllung zu verbessern, einen überproportional steigenden Ressourceneinsatz erfordert, so dass zur Bewältigung der verbleibenden 20 Prozent der Aufgabe 80 Prozent des Ressourceneinsatzes erforderlich sind.<sup>7</sup> Auch wenn es nach meiner Kenntnis keinen stichhaltigen empirischen Beleg für exakt dieses Zahlenverhältnis gibt, spiegelt diese „Regel“ doch einen Umstand wider, der in den unterschiedlichsten Zusammenhängen immer wieder deutlich wird: Dass die ersten Einheiten einer Investition oder einer Anstrengung jeweils recht hohe Zuwächse an Nutzen (sprich: Ertrag) erbringen, da man sich am Anfang auf die „schnellen Erfolge“ konzentriert, dass aber jeder weitere Nutzenzuwachs durch immer größere Einsätze erkauft werden muss.

Schauen wir uns im Folgenden diese beiden Prinzipien etwas genauer an. Bevor wir dies tun, sollten wir uns jedoch mit der für die wirtschaftswissenschaftliche Theorie typischen Betrachtungsweise von „Grenz“-Begriffen vertraut machen.

### Die Betrachtung von „Grenz“-Größen

Von zentraler Bedeutung in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie ist die Frage, wie sich eine abhängige Variable verändert, wenn man die Menge der unabhängigen Variablen um eine kleine Einheit verändert. Die Wirtschaftswissenschaft verwendet hierzu den „Grenz“-Begriff und analysiert beispielsweise die „Grenzkosten“ einer Produktion, die „Grenzerträge“ einer Investition oder eben den „Grenznutzen“ oder „Grenzertrag“ einer Tätigkeit. Aus dem Alltag ist uns der Begriff „Grenzsteuersatz“ geläufig, der den Steuersatz des letzten von dem betreffenden Steuerzahler verdienten Euros angibt. Dieser Steuersatz ist aufgrund der Steuerprogression natürlich deutlich höher als der Durchschnittssteuersatz, und er beeinflusst das Verhalten des Steuerzahlers insofern, als er sich überlegen muss, ob es sich lohnt, seine Anstrengungen auszuweiten und noch Geld hinzuzuverdienen. Hierzu muss er aber wissen, wie hoch jeder *zusätzlich* verdiente Euro versteuert wird. Eine ähnliche Betrachtungsweise gibt es in der Wirtschaftswissenschaft häufig. Entsprechende Fragen lauten beispielsweise: „Um wie viel Prozent steigt mein Output, wenn ich den Input

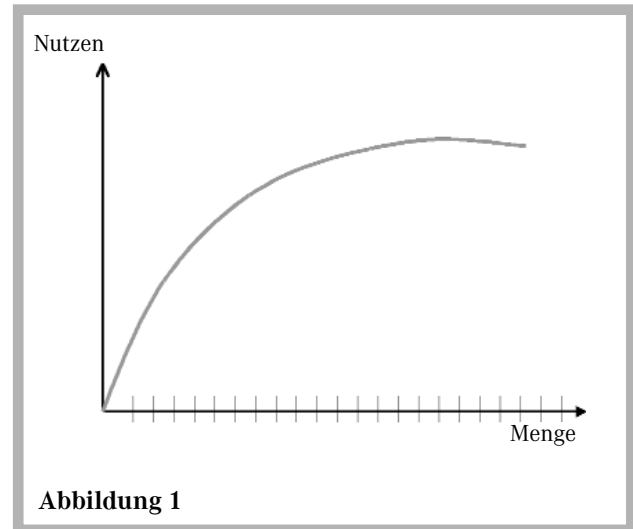
<sup>7</sup> Die 80:20-Regel wird häufig dem italienischen Nationalökonom Vilfredo Pareto zugeschrieben und in der Literatur bisweilen als „Pareto-Regel“ bezeichnet. Mir ist allerdings kein Beleg bekannt, wo und in welchem Zusammenhang Pareto diese Regel formuliert haben sollte. Für diesbezügliche Hinweise wäre ich dankbar.

des Produktionsfaktors X um ein Prozent erhöhe?“ oder „Wie verändern sich die Kosten pro Stück, wenn ich die Produktion um eine Einheit erhöhe?“ oder „Wie verändert sich das Konsumverhalten der Menschen, wenn der Steuersatz um ein Prozent steigt?“. Der Vorteil dieser Betrachtungsweise liegt darin, dass die weitere Entwicklung in Abhängigkeit dessen gesehen werden kann, was vorher bereits eingesetzt wurde. Mathematisch wird diese Entwicklungsrichtung ausgedrückt in Form der Steigung einer Kurve in dem betreffenden Punkt. Den Wirtschaftswissenschaftler interessiert also weniger die absolute Höhe eines Punktes, sondern eher die Steigung, die der Punkt an dieser Stelle hat, da hieraus die weitere Richtung der Kurve absehbar ist. Die Steigung ist aber wiederum abhängig von dem Ort, an dem sich der Punkt auf der Kurve befindet – genauso wie der Grenzsteuersatz abhängig ist von dem Einkommen, das bisher erzielt wurde.<sup>8</sup>

Grafisch lässt sich das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens oder der abnehmenden Grenzerträge folgendermaßen darstellen: Die Kurve in Abbildung 1 kennzeichnet den Nutzen, der abhängig ist von der Menge der verbrauchten Güter. Aus dem Verlauf der Kurve ist ersichtlich, dass der Nutzen bei den ersten verbrauchten Einheiten des betreffenden Gutes sehr schnell ansteigt, bei jedem weiteren verbrauchten Gut zwar immer noch weiter steigt, aber mit immer geringeren Zuwächsen, bis sich ab einem bestimmten Punkt die Kurve vielleicht sogar nach unten neigt, der Gesamtnutzen mit jeder zusätzlichen Einheit des verbrauchten Gutes also geringer wird oder – mit anderen Worten – ein Schaden entsteht (vgl. *Abb. Nr. 1*).

### Ein Beispiel für den abnehmenden Grenznutzen

In der Literatur wird zur Illustration dieses Prinzips häufig das Beispiel des Wassers gewählt, wobei ein Liter Wasser einen Menschen vor dem Verdursten retten kann und somit einen großen Nutzen entfaltet, wohingegen der zusätzliche Nutzen jedes weiteren Liters immer geringer wird. Nun kommen die wenigsten von uns in die Situation, sich in der Wüste über einen Liter Wasser freuen zu dürfen, doch lässt sich dieses Prinzip auch am Beispiel Wohnen sehr schön illustrieren: Der Umzug von einer Einzimmerwohnung in eine Zweizimmerwohnung bedeu-



tet für die meisten Menschen einen sehr deutlichen Zuwachs an Lebensqualität. Nimmt man nun ein weiteres Zimmer hinzu und zieht in eine Dreizimmerwohnung, ist der Zuwachs an Lebensqualität zweifellos immer noch groß, doch vermutlich nicht mehr ganz so groß wie bei dem Umzug von der Einzimmer- in die Zweizimmerwohnung. Dieses Beispiel lässt sich beliebig weiterspinnen: Zwar bringt jedes weitere zusätzliche Zimmer auch einen zusätzlichen Gewinn an Lebensqualität, doch werden die *Zuwächse* an Lebensqualität mit jedem weiteren Zimmer immer kleiner. Ab einer bestimmten Zahl von Zimmern verspüren die meisten Menschen keinen Bedarf mehr für weitere Zimmer, und selbst den verwöhntesten unter uns dürfte es herzlich egal sein, ob sie in einem Haus mit drei- oder in einem Haus mit einunddreißig Zimmern wohnen. Der zusätzliche Nutzen jedes zusätzlichen Zimmers nimmt somit also ständig ab, so lange bis ein weiteres Zimmer überhaupt keinen zusätzlichen Nutzen mehr bringt. Entsprechende Überlegungen mit dem abnehmenden Grenznutzen lassen sich ohne Mühe auch mit jedem Konsumgut anstellen, wobei der Sättigungspunkt bei dem ein Gut früher und bei dem anderen Gut später eintritt, bei manchen Gütern sogar negativ werden kann: So willkommen ein Geschenk von zwei Pfund Butter sein kann, so sehr wird ein solches Geschenk zum Fluch, wenn wir immer größere Mengen an Butter geliefert bekommen und schließlich zwanzig Paletten mit Butter vor dem Haus stehen, die langsam in der Sonne schmilzt. Der zusätzliche Nutzen dieser Menge Butter ist also nicht Null (denn dann wäre es uns egal, ob wir sie haben oder nicht), sondern er ist negativ, stellt also einen Schaden dar. Lediglich das Geld scheint bei vielen Menschen keinen abnehmenden Grenznutzen zu besitzen

<sup>8</sup> Weil sich die Wirtschaftstheorie sehr stark mit den Steigungen von Kurven, ihren Scheitel-, Tief- und Wendepunkten sowie ihren Schnittpunkten mit der X- oder Y-Achse beschäftigt, kommt der Differenzialrechnung in dieser Disziplin auch eine zentrale Bedeutung zu. So wird jeder, der sich intensiv mit der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie beschäftigt, früher oder später um Kurvendiskussionen, Differenzialgleichungen, erste und zweite Ableitungen von Funktionen und dergleichen nicht herumkommen. Für unsere Zwecke sind solche mathematischen Operationen jedoch verzichtbar.

und vielleicht auch noch immaterielle Güter wie Wissen, Anerkennung oder Macht: Wie die Geschichte und vielleicht auch die eigene Lebenserfahrung zeigt, können die meisten Menschen davon offenbar kaum genug haben.

### **Ein Beispiel für den abnehmenden Grenzertrag**

Nun bezieht sich die Regel des abnehmenden Grenznutzens nicht nur auf den Konsum von Gütern, sondern auch auf die Wirksamkeit von Anstrengungen, den Ertrag von Arbeitsleistungen und den Nutzen von Investitionen.

Ein Beispiel aus dem Alltag soll dieses Prinzip verdeutlichen: Unterstellen wir einmal, wir hätten aufgrund völliger beruflicher Überlastung seit mehreren Wochen keine Zeit gehabt, unser häusliches Arbeitszimmer aufzuräumen: Alles liegt kreuz und quer herum, auf dem Schreibtisch stapeln sich die ungeöffneten Briefe, Bücher liegen ungeordnet im Regal, außerdem haben die Kinder offenbar die eiserne Regel missachtet, dass das Arbeitszimmer für Spielsachen tabu ist, und ihre Playmobil- und Duplofiguren überall verstreut. Wir geben uns nun selbst den Samstag Vormittag von acht bis zwölf Uhr Zeit, um diese Unordnung zu beseitigen. Dabei machen wir vor Beginn unserer Aufräumaktion sowie jeweils nach einer Stunde eine Videoaufnahme unseres Arbeitszimmers. Die Erfahrung, die wir dabei machen, ist vermutlich die folgende: Der Unterschied nach der *ersten* Stunde gegenüber dem ursprünglichen Zustand wird vermutlich erheblich sein, da wir die erste Stunde damit zubringen, erst einmal „klar Schiff“ zu machen und die Dinge aufzuräumen, die uns am meisten ins Auge stechen. Der Unterschied zwischen dem Zustand am Ende der *zweiten* Stunde gemessen am Zustand am Ende der ersten Stunde wird zwar immer noch deutlich wahrnehmbar sein, doch nicht mehr ganz so dramatisch wie der Unterschied zwischen dem Ende der ersten Stunde und dem ursprünglichen Zustand. Und wenn wir uns um 11 Uhr – also nach nunmehr drei Stunden des Aufräumens – umschaun und das Ergebnis mit dem Zustand um 10 Uhr vergleichen, werden uns wahrscheinlich nur noch wenige Änderungen auffallen. Zwischen 11 Uhr und 12 Uhr wird sich vermutlich noch weniger ändern, denn wir werden die Zeit damit zubringen, die Ecken abzustauben, die schon seit Monaten nicht mehr dran waren und unsere Bücher im Regal endlich einmal nach einem sinnvollen System zu ordnen, so dass wir das gesuchte Buch in Zukunft mit einem Griff finden. Jede weitere Stunde, die wir in unsere Aufräumaktion investieren, wird zwar weiterhin Verbesserungen bringen, doch werden diese nicht mehr annähernd so groß sein wie die Verbesserungen, die wir in den ersten ein oder zwei Stunden unserer Aufräumaktion erzielen konnten.

### **Abnehmender Grenznutzen in der Kriminalitätsbekämpfung**

Doch was haben diese Beispiele nun mit der Kriminalitätsbekämpfung zu tun? Aus Sicht des Ökonomen sehr viel, denn auch hier wirkt das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens bzw. des abnehmenden Grenzertrags, wobei die Frage, ob wir von Grenznutzen oder Grenzertrag sprechen, davon abhängt, ob wir die Innere Sicherheit aus der Konsumentensicht als von der Polizei zu produzierenden Nutzen oder aus der Produzentensicht als den von der Polizei zu erzielenden Ertrag verstehen. Um Missverständnisse zu vermeiden und um den Charakter der Polizeiarbeit als gemeinwohlstiftende und ausdrücklich nicht am Gewinn orientierte Tätigkeit hervorzuheben, sprechen wir im Folgenden durchgängig vom *Nutzen* der polizeilichen Arbeit und nicht von ihrem *Ertrag*.

Zu Beginn unserer wirtschaftstheoretischen Betrachtung unterstellen wir, dass es eine Einheit gäbe für das Leid, das diese Gesellschaft durch Kriminalität erdulden muss. Dieses Leid ist zum einen abhängig von der Zahl der Verbrechen und zum anderen von deren Schwere. Wir nennen die Maßzahl für dieses Leid der Einfachheit halber „Leideinheit“. Theoretisch ließen sich diese Leideinheiten sogar addieren: Ein Diebstahl produziert X Leideinheiten, ein Raub die Menge Y und ein Mord die Menge Z. Selbstverständlich ist das individuelle und gesellschaftliche Leid durch einen Mord höher als durch einen Diebstahl, aber rein theoretisch müsste es eine Zahl von Rauben oder Diebstählen geben, die in ihrer Summe genauso viel gesamtgesellschaftliches Leid produzieren wie ein Mord.<sup>9</sup>

Um deutlich zu machen, wie sich das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens auf die Polizei auswirkt, nehmen wir ein einfaches Beispiel und stellen uns eine Gesellschaft vor, in der es keinerlei Strafverfolgung gibt und in der das Gesetz des Stärkeren herrscht. Es ist wahrscheinlich, dass die Kriminalität in einer solchen Gesellschaft

<sup>9</sup> Dass eine solche Sichtweise schnell ethische Fragestellungen erheblicher Größenordnung aufwirft, ist klar, denn bei dieser Betrachtungsweise besteht die Gefahr, ein Leben, um das viele Menschen trauern (beispielsweise ein ermordetes Kind), höher zu bewerten als ein Leben, um das nur wenige trauern (beispielsweise ein ermordeter Schwerverbrecher), da die Zahl der „Leideinheiten“ in dem ersten Fall offenbar höher ist als im zweiten. Unsere Werteordnung verbietet es jedoch, Menschenleben in eine Rangordnung zu bringen, sondern misst grundsätzlich jedem Menschenleben den gleichen Wert zu. Doch zeigen sowohl die gesellschaftlichen Reaktionen auf bestimmte Straftaten als auch die polizeiliche Praxis sehr deutlich, dass in diesem Zusammenhang trotz aller ethischen Grundsätze differenziert wird und der Mord an einem Kind sowohl eine größere öffentliche Aufmerksamkeit erfährt als auch den Einsatz stärkerer Polizeiresourcen rechtfertigt als beispielsweise ein Mord im „Milieu“. Da es uns im Folgenden aber um den optimalen Einsatz knapper polizeilicher Ressourcen und die Wirkung zusätzlicher polizeilicher Anstrengungen geht, soll die ethische Problematik an dieser Stelle bewusst nicht weiter vertieft werden.

auf einem Niveau läge, das die meisten Menschen kaum erträglich fänden. In einer solchen Gesellschaft könnte bereits das Aufstellen einer vergleichsweise kleinen Polizeitruppe von, sagen wir, tausend Beamten einen deutlichen Zuwachs an Sicherheit produzieren. Vermutlich würden sich diese tausend Polizeibeamten auf die Bekämpfung derjenigen Straftaten konzentrieren, die das höchste Leid verursachen, also etwa Mord, Erpressung, Entführung und Bandendelikte. Sie würden aber nicht nur diese ganz schweren Straftaten bekämpfen, sondern auch diejenigen, die einen schnellen Erfolg versprechen, also diejenigen Raube und Diebstähle, die ohne großen Aufwand aufzuklären sind, weil sich die Kriminellen in allzu großer Sicherheit gewiegt haben. Die prozentuale Reduzierung der „Leideinheiten“ in dieser Gesellschaft wäre vermutlich erheblich, denn dadurch würden bereits alle diejenigen von Straftaten abgehalten werden, die nur deshalb kriminell sind, weil sie sich vorher absolut sicher sein konnten, nicht verfolgt zu werden.

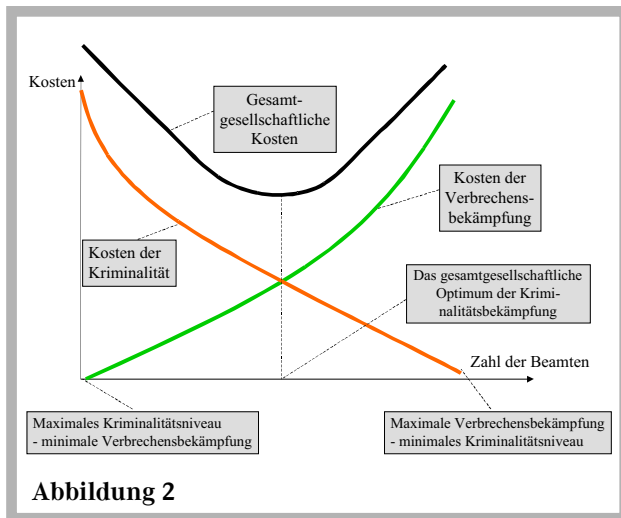
Eine weitere Erhöhung der Sicherheitskräfte um weitere tausend Beamte würde die Kriminalität weiter reduzieren, doch vermutlich nicht mehr ganz in demselben Ausmaß wie die ersten tausend. Denn diejenigen, die sich relativ leicht abschrecken lassen, haben sich aus dem kriminellen Umfeld bereits zurückgezogen und vielleicht sind auch die schlimmsten Verbrecher, auf die sich die Polizei konzentriert hat, bereits gefasst. Wir erhöhen nun in unserem Beispiel die Polizeitruppe immer um Einheiten von tausend Personen und beobachten, wie stark die Kriminalität dadurch sinkt. Wir werden schnell merken, dass sich die spektakulären Anfangserfolge immer seltener einstellen und sich der Rückgang des durch Kriminalität verursachten gesamtgesellschaftlichen Leides nicht mehr in demselben Tempo vollzieht wie noch am Anfang. Oder andersherum formuliert: Um denselben Rückgang um X „Leideinheiten“ zu produzieren, sind nun erheblich mehr Beamte erforderlich als am Anfang. Dies hat zum einen damit zu tun, dass die noch verbliebenen Kriminellen immer schwerer zu fassen sind, zum anderen aber auch mit der immer wieder zu machenden Beobachtung, dass Organisationen mit wachsender Größe einen immer höheren Prozentsatz ihrer Ressourcen darauf verwenden müssen, sich selbst zu verwalten. Und schließlich kommen wir an einen Punkt, an dem die Gesellschaft eine weitere Aufstockung der Polizeitruppe um tausend Beamte einfach nicht mehr will, zum einen natürlich, weil sie durch die ständige Erhöhung der Polizeidichte ihre bürgerlichen Freiheiten bedroht sieht, zum anderen aber eben auch, weil der damit zu erzielende

zusätzliche Nutzen in keinem sinnvollen Verhältnis mehr steht zu den zusätzlichen Kosten. Die Gesellschaft hat dann den – nicht ganz falschen – Eindruck, dass die zusätzlichen tausend Stellen ohne wahrnehmbare Wirkung irgendwo in der Organisation „versickern“, und sie wird dieses Geld deshalb lieber in die Krankenpflege, das Schulsystem oder den Straßenbau stecken wollen als in die Polizei.

Die Konsequenz aus dieser Beobachtung ist naheliegend: Offenbar gibt es ein bestimmtes Kriminalitätsniveau bzw. ein Ausmaß an kriminalitätsbedingtem gesamtgesellschaftlichem Leid, das eine Gesellschaft noch zu tolerieren bereit ist, da die gesamtgesellschaftlichen Kosten der Bekämpfung dieses Leides höher sind als die Kosten des Leides selbst. Das gesamtgesellschaftliche Optimum wäre dann erreicht, wenn eine weitere Ausweitung der Verbrechensbekämpfung mehr kosten würde als der damit bewirkte Kriminalitätsrückgang. Das wäre der Punkt, an dem die Summe aus Kriminalitätskosten und Verbrechensbekämpfungskosten am kleinsten wäre. Würde man – ausgehend von diesem Punkt – die Verbrechensbekämpfung ausweiten, dann stiegen die gesamtgesellschaftlichen Kosten an, da die Verbrechensbekämpfungskosten stärker stiegen, als die Kriminalitätskosten sanken. Würde man hingegen die Verbrechensbekämpfung zurückfahren, stiegen die gesamtgesellschaftlichen Kosten ebenfalls an, da die damit gesparten Verbrechensbekämpfungskosten geringer wären als die dadurch gestiegenen Kriminalitätskosten. Abb. 2 stellt diese Zusammenhänge grafisch dar, wobei die obere Kurve (die gesamtgesellschaftlichen Kosten) die Summe aus den beiden unteren Kurven (die Kosten der Kriminalität und die Kosten der Verbrechensbekämpfung) darstellt. Der Berührungspunkt der Kurve „Kosten der Verbrechensbekämpfung“ mit der X-Achse bezeichnet den Punkt, an dem die Gesellschaft noch überhaupt nichts in die Verbrechensbekämpfung investiert, wo dann allerdings auch die Kosten der Kriminalität am höchsten sind. Der rechte Endpunkt der Kurve „Kosten der Kriminalität“ bezeichnet den Punkt, an dem es fast keine Kriminalität mehr gibt (die Kosten der Kriminalität also fast null sind). Dies ist dann allerdings auch der Punkt, an dem die Kosten der Verbrechensbekämpfung ihr Maximum erreicht haben, somit also „hinter jedem Bürger ein Schutzmann steht“.

So schwer uns die Konsequenz aus dieser Betrachtungsweise auch fallen mag: Letztendlich handelt es sich bei der Frage nach der Ressourcenausstattung der Polizei um nichts anderes als um eine gesamtgesellschaftliche





Grenznutzenfrage. Damit ist die selektive Anwendung des Legalitätsprinzips keine Frage des Nicht-Könnens (nach dem Motto: „Wir würden ja auch gerne die Fahrraddiebstähle verfolgen, aber wir haben nicht die Leute dazu“), sondern eine Frage des politischen Nicht-Wollens. Die Tatsache, dass – Legalitätsprinzip und Strafverfolgungszwang hin oder her – tagtäglich Hunderte oder Tausende von Straftaten nicht verfolgt werden, sondern als sog. „Tote Vögel“ (vermeintlich) ohne Ermittlungsansatz an die Staatsanwaltschaften „abverfügt“ werden, ist Ausdruck einer gesellschaftlichen bzw. politischen Prioritätenentscheidung. Dasselbe trifft auch auf die von der Polizei immer wieder mit großer Bitterkeit gemachte Beobachtung zu, dass die Staatsanwaltschaften einen erheblichen Prozentsatz an Verfahren einstellen, in deren Ermittlung die Polizei viel Zeit und Mühe gesteckt hat. Selbstverständlich könnte die Gesellschaft dafür sorgen, dass bei jedem Fahrraddiebstahl Spuren gesichert und ausgewertet, Verdächtige ermittelt, verhört und verurteilt werden: Sie müsste dafür „nur“ die erforderlichen Mittel bereit stellen. Sie tut es aber nicht, sondern steckt das Geld lieber in den Bau von Straßen, die Besoldung von Lehrern oder die Beschaffung von Waffensystemen für die Bundeswehr. Das liegt nicht daran, dass die Gesellschaft mehrheitlich der Ansicht ist, Fahrraddiebstahl sei tolerierbar, sondern sie ist mehrheitlich der Ansicht, dass eine entsprechende Erhöhung der Haushaltsansätze für die Polizei oder für die Staatsanwaltschaften nicht den gleichen gesamtgesellschaftlichen Zusatznutzen erbringt wie eine entsprechende Erhöhung in anderen Bereichen.

Und so funktioniert auch unser politisches System im Wesentlichen nach diesem Prinzip, auch wenn sich viel-

leicht nicht jeder Landtags- oder Bundestagsabgeordnete über die wirtschaftstheoretischen Hintergründe im Klaren ist: Es geht bei den Haushaltsberatungen um nichts anderes als um die Frage, welcher Verwendungszweck einer bestimmten Menge Geldes den größten gesamtgesellschaftlichen Nutzen bringt. Die Abgeordneten müssen also abwägen, ob zehn Millionen Euro für den Bau von Schulen einen größeren Nutzen bringen als zehn Millionen Euro für zusätzliche Stellen im Polizeibereich. Und bei dieser Überlegung spielt natürlich der Grenznutzen-gedanke – ob bewusst oder unbewusst – eine ganz wesentliche Rolle: Man schaut sich an, wie der betreffende Bereich bereits ausgestattet ist, und fragt sich, welchen zusätzlichen gesamtgesellschaftlichen Nutzen eine weitere Aufstockung brächte. Und wenn man sich von der Einstellung von weiteren hundert Lehrern einen höheren gesamtgesellschaftlichen Nutzen verspricht als von der Einstellung von hundert zusätzlichen Polizeibeamten, dann werden anstelle der hundert Polizeibeamten eben hundert Lehrer eingestellt. Damit dokumentiert die Politik aber auch, dass sie den Nutzen dieser zusätzlichen hundert Lehrer für größer hält als den Schaden, den hundert zusätzliche Polizeibeamte verhüten könnten.

### Abnehmender Grenznutzen und Opportunitätskosten bei Großeinsätzen

Durch die Berücksichtigung des abnehmenden Grenznutzens und der Opportunitätskosten erscheint auch das oft gehörte Argument in einem anderen Licht, die Polizei könne doch nicht ihre Arbeit einfach dann einstellen, wenn sie zu teuer wird. Dabei wird oft als Beispiel die Suche nach einem vermissten Kind angeführt, die doch – so die Argumentation – nicht mit der Begründung abgebrochen werden könne, ab einem bestimmten, in Euro auszudrückenden Aufwand werde die Suche zu teuer. Jeder ethisch denkende Mensch würde eine solche Betrachtungsweise auch zu Recht von sich weisen, denn das Leben eines Menschen ist einer Bewertung in Euro und Cent grundsätzlich nicht zugänglich. Doch lohnt es sich auch hier, das Problem mit dem bereits bekannten wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentarium zu analysieren. Dabei ist vorab festzustellen, dass erfolglose Suchaktionen nach vermissten Kindern immer irgendwann abgebrochen werden, wobei sich die Begründung in der Regel auf eine Aussage zur Erfolgswahrscheinlichkeit stützt, indem behauptet wird, die Polizei habe in diesem Fall alles Menschenmögliche getan und die Chance, bei einer weiteren Suche fündig zu werden, sei so gering, dass ein weiterer Einsatz der Polizeikräfte nicht zu vertreten sei. Die Öffentlichkeit ist mit einer solchen Erklärung

häufig zufrieden, doch ist die Frage berechtigt, was eigentlich mit den Begriffen „alles Menschenmögliche“ und „geringe Chance“ gemeint ist.

Schauen wir uns hierzu die Motivlage des Polizeiführers etwas genauer an: Bei der Entscheidung über den angemessenen Kräfteinsatz werden zweifellos Fragen eine wichtige Rolle spielen wie: „Können wir im Fall, dass das Kind nicht lebend gefunden wird, glaubhaft begründen, alles Menschenmögliche getan zu haben?“ oder „Wie wurde in derartigen Fällen in der Vergangenheit verfahren?“ oder „Gibt es Vorgaben aus der Politik?“. Neben dem Hauptmotiv des Polizeiführers, den Einsatz zum Erfolg zu führen, dürfte also auch das Motiv eine Rolle spielen, das eigene Handeln im Falle eines Misserfolgs gegenüber seinem eigenen Gewissen, gegenüber dem fachlichen Urteil seiner Kollegen, gegenüber der Öffentlichkeit bzw. der Presse und natürlich auch gegenüber der ihm übergeordneten politischen Ebene rechtfertigen zu können. Dabei geht es vor allem darum, glaubhaft zu machen, auch tatsächlich alles getan zu haben, was vernünftigerweise in einer solchen Situation getan werden konnte. Die für uns wesentliche Frage lautet, nach welchen Kriterien wir den Einsatz knapper Ressourcen für „vernünftig“ halten und ab welchem Kräfteinsatz wir der Polizei tatsächlich zubilligen, „alles Menschenmögliche“ getan zu haben.

Wenn man von der prinzipiellen Unersetzlichkeit eines menschlichen Lebens ausgeht, dürfte es eigentlich bei der Suche nach einem vermissten Kind keine Begrenzung des Kräfteinsatzes geben mit der letzten Konsequenz, dass nötigenfalls *alle* Polizeibeamten der Republik mithelfen müssten, wenn dies die Überlebenschancen des vermissten Kindes erhöhte. Nun besteht wohl Einigkeit, dass dies – wie hoch wir den Wert eines Menschenlebens auch veranschlagen mögen – niemand ernsthaft fordern würde. Doch wo genau ist dann die Grenze? Bei *einer* Hundertschaft? Bei *zehn* Hundertschaften? Bei fünfzig? Bei hundert? Die Grenze wird zum einen durch das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens bestimmt: Jeder Polizeiführer weiß aus Erfahrung, dass der Unterschied zwischen *keiner* Hundertschaft und *einer* Hundertschaft erheblich ist. Er weiß auch, dass eine Verdoppelung der Kräfte durch die Anforderung einer *zweiten* Hundertschaft die Erfolgchancen deutlich erhöhen kann. Er weiß aber auch, dass ab einer bestimmten Stärke der *zusätzliche* Nutzen einer *zusätzlichen* Hundertschaft nur noch sehr klein ist.<sup>10</sup> Doch heißt „sehr klein“ natürlich immer noch nicht „gleich null“, so dass man immer noch das Argument vertreten kann, dass der Einsatz von – sagen wir – 14 Hundertschaften die Chancen, das vermisste Kind zu finden,

wenn auch nur geringfügig, aber immerhin doch *etwas* erhöht gegenüber dem Einsatz von 13 Hundertschaften.

Würden wir ethisch rigoros argumentieren, müssten wir auch die 14. Hundertschaft anfordern, doch könnten wir auch dann nicht begründen, warum wir darauf verzichten sollten, noch eine 15. und eine 16. Hundertschaft und dann immer noch weitere Hundertschaften anzufordern. Um die Entscheidung, die 14. Hundertschaft nicht mehr anzufordern, zu begründen, wird – wie oben bereits angedeutet – meist das Argument verwendet, dass der Aufwand in keinem sinnvollen Verhältnis zu dem zu erwartenden Nutzen stünde. Doch was genau meinen wir damit, wenn wir sagen, der Aufwand stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen? Um dies wirtschaftstheoretisch zu fundieren, müssen wir den Gedanken des abnehmenden Grenznutzens mit dem Gedanken der Opportunitätskosten kombinieren: Denn die angeforderten Kräfte haben ja in ihren Heimatdienststellen auch Aufgaben zu erledigen, und diese Aufgaben bleiben unerledigt, solange sie an der Suchaktion teilnehmen. Für den Wirtschaftswissenschaftler bestehen die Opportunitätskosten der Suchaktion aus den Einbußen an innerer Sicherheit, die dadurch verursacht sind, dass die bei der Suche eingesetzten Beamten in ihren Heimatdienststellen fehlen. Und das Fehlen dieser Kräfte in den Heimatdienststellen erzeugt – um die oben eingeführte Begrifflichkeit wieder zu verwenden – ebenfalls eine bestimmte Zahl gesellschaftlicher „Leideinheiten“, die den Leideinheiten gegenüber zu stellen sind, die diese Kräfte möglicherweise durch ihre Teilnahme an der Vermisstensuche verhindern können.

Der Polizeiführer (oder gegebenenfalls ein politischer Entscheidungsträger) müsste also – vorausgesetzt, er handelt ökonomisch rational – abwägen, ob der zu erwartende Zusatznutzen einer zusätzlich angeforderten Hundertschaft höher zu bewerten ist als der Schaden, der dadurch eintritt, dass diese Hundertschaft in ihrer Heimatdienststelle fehlt. Damit modifiziert sich die Kostenbetrachtung auch in ethischer Hinsicht: Denn dabei wird keineswegs mit einem Geldbetrag argumentiert („Die Suche darf höchstens eine Million Euro kosten, danach brechen wir ab...“), sondern mit einer Abwägung, bei welchem Einsatz knappe Kräfte den höchsten Gesamtnutzen bringen. Dabei müssen sowohl der abnehmende

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang soll, um die Darstellung nicht weiter zu verkomplizieren, das Problem des Transports, der Einteilung und logistischen Versorgung zusätzlicher Hundertschaften unberücksichtigt bleiben, obwohl dies in der Praxis selbstverständlich eine erhebliche Restriktion beim Einsatz zusätzlicher Kräfte darstellt.

Grenznutzen jeder zusätzlich angeforderten Hundertschaft berücksichtigt werden als auch die Opportunitätskosten, die dadurch entstehen, dass eine für die Vermisstensuche eingesetzte Hundertschaft nicht gleichzeitig in ihrer Heimatdienststelle Schaden von der Allgemeinheit abwenden kann.

Nun wird wahrscheinlich ein Polizeiführer entschieden bestreiten, dass die Frage nach der erforderlichen und sinnvollen Stärke nach wirtschaftstheoretischen Aspekten entschieden wird, und die Praxis lehrt auch, dass bei der Anforderung zusätzlicher Kräfte der Gedanke an den Nutzen, der durch die Anforderung zusätzlicher Kräfte in den entsendenden Dienststellen *nicht* erbracht werden kann, kaum eine Rolle spielt. Denn der Polizeiführer denkt – verständlicherweise – in der Regel zuerst an seinen Einsatz und erst in zweiter Linie daran, welche Folgen die Kräfteanforderung bei den entsendenden Dienststellen hat. Doch ist auch der Polizeiführer eingebunden in einen organisationskulturellen Kontext, der bestimmt, was gute Polizeiarbeit, was fachlich gerechtfertigt und professionell ist und was nicht. All dies hat der Polizeiführer im Hinterkopf, und er hat möglicherweise selbst schon darunter gelitten, dass aus seiner Organisationseinheit Kräfte abgezogen wurden, die ihm bei der täglichen Arbeit nachher fehlten, da die angeforderten Beamten irgendwann ihre beim Großeinsatz angefallenen Überstunden abfeiern mussten. Vor diesem Hintergrund hat er verständlicherweise kein Interesse daran, von seinen Kollegen vorgeworfen zu bekommen, knappe Personalressourcen für völlig unsinnige Aktivitäten eingesetzt zu haben. Dies wirkt als indirekter Anreiz, bei der Anforderung von Kräften maßvoll vorzugehen, und im Auge zu behalten, dass – wie bereits verschiedentlich erwähnt – jeder Einsatz knapper Ressourcen zwangsläufig verhindert, dass diese Ressourcen an anderen Stelle einen gesellschaftlichen Nutzen erzeugen können.

Dabei ist jedoch das, was als „gesellschaftlicher Nutzen“ anzusehen ist, genauso Schwankungen unterworfen wie nahezu alle übrigen Nutzenkalküle, was selbstverständlich das, was wir als „vernünftiges“ Aufwand-Nutzen-Verhältnis ansehen, stark beeinflusst. So wird in einer emotional und politisch stark bewegten Situation schnell ein sehr viel höherer Kräfteinsatz für vertretbar oder erforderlich gehalten als in einer weniger stark „aufgeladenen“ Situation, was sich auch bei der Einsatzplanung entsprechend auswirkt. Dies widerspricht jedoch den Grundprinzipien einer rationalen Aufwand-Nutzen-Abwägung keineswegs, denn dadurch vergrößert sich nur der Katalog dessen, was wir bei der Abwägung

des Verhältnisses zwischen Aufwand und Nutzen beachten müssen. Denn auch die Beruhigung einer aufgebrachten Öffentlichkeit stellt einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen dar ebenso wie die Wiederherstellung des Sicherheits- oder des Gerechtigkeitsempfindens. Und dieser Nutzen muss ebenso in die Aufwand-Nutzen-Abwägung einfließen wie der Aspekt der Opportunitätskosten. Somit wird das Rationalitätsprinzip nicht einfach dadurch außer Kraft gesetzt, dass die Öffentlichkeit, die Medien, die Politik und damit auch mittelbar der Polizeiführer den Nutzen einer bestimmten polizeilichen Maßnahme je nach Begleitumständen und Vorgeschichte unterschiedlich bewerten. Sondern wir haben es immer mit dem Grundproblem des optimalen Einsatzes knapper Ressourcen zu tun, mit denen ein möglichst hoher – wie auch immer exakt zu umreißender – gesellschaftlicher Nutzen erzielt werden soll.

Der Leser wird möglicherweise bemerkt haben, dass der Begriff „Kosten“ als Geldwertkategorie in unserer bisherigen Betrachtung keinerlei Rolle gespielt hat, wir aber nichtsdestoweniger von Aufwand, Opportunitätskosten und Nutzen gesprochen haben. Und in der Tat ist – dies sei an dieser Stelle noch einmal betont – eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung keineswegs darauf beschränkt zu fragen „wie teuer ist das?“, denn sowohl der Aufwand als auch der Nutzen einer Tätigkeit sind – entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis – keineswegs nur in Euro und Cent zu beziffernde Größen.

### **Anwendung des ökonomischen Prinzips im dienstlichen Alltag**

Doch wirkt sich die Anwendung des Prinzips des abnehmenden Grenznutzens im Zusammenhang mit dem Prinzip der Opportunitätskosten auch in Bereichen aus, die vielleicht etwas alltäglicher und politisch weniger problematisch sind als die Suche nach einem vermissten Kind. Schauen wir uns zu diesem Zweck exemplarisch den Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit der Beschaffung von Gütern an.

Geld wird in staatlichen Organisationen in der Regel dann ausgegeben, wenn a) der Bedarf festgestellt wurde, b) eine rechtliche Grundlage für die Beschaffung vorhanden sowie c) Geld in dem betreffenden Haushaltstitel verfügbar ist. Was nun aussieht wie ein völlig rationaler Entscheidungsprozess, ist nach den Regeln ökonomischer Rationalität alles andere als das. Denn der Einsatz knapper Ressourcen müsste nach den Regeln der ökonomischen Rationalität ausschließlich unter dem Aspekt entschieden

werden, *dass es für dieses Geld keine bessere Verwendung gibt!* Das ist eine grundlegend andere Betrachtungsweise, als wir sie aus dem dienstlichen Alltag gewohnt sind, eine Betrachtungsweise aber, die uns aus unserem Privatleben sehr vertraut sein müsste. Denn dort handeln wir – ob bewusst oder unbewusst – ständig so. Bei allem, was wir tun, verteilen wir unsere knappen Ressourcen (ob Zeit, Geld oder anderes) so, dass uns nach unserer subjektiven Einschätzung jede alternative Verwendung dieser knappen Ressource einen geringeren Nutzen brächte. Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung sollen genau dies sicherstellen, indem sie der verantwortlichen Führungskraft einen Anreiz geben, sich bei jeder Ausgabe zu fragen, ob das Geld in einer anderen Verwendung nicht einen höheren Nutzen brächte.

Wie eine solche Sichtweise dienstliche Entscheidungen verändern kann, zeigt das Beispiel Dienstreisen: Die Frage, ob ein Beamter eine Dienstreise in der ersten oder in der zweiten Klasse der Deutschen Bahn machen darf, wird im herkömmlichen System normalerweise auf der Basis der entsprechenden Dienstreisebestimmungen entschieden. Diese Bestimmungen sehen entweder die Möglichkeit einer Fahrt in der ersten Klasse generell oder überhaupt nicht oder erst ab einer bestimmten Entfernung vor. Der Grund, einen Beamten in der ersten Klasse fahren zu lassen, ist leicht nachzuvollziehen, denn möglicherweise wird von dem Beamten erwartet, dass er die Zeit in der Bahn nutzt, um zu arbeiten. Dies kann er jedoch nur, wenn er einigermaßen ungestört ist, und dies ist in der ersten Klasse eher gewährleistet als in der zweiten. Nun sind aber nicht alle Dienstreisen gleich: Zum einen muss der Beamte nicht auf allen Bahnfahrten arbeiten, zum anderen gibt es durchaus Züge, die ein ungestörtes Arbeiten auch in der zweiten Klasse erlauben, vorausgesetzt, man fährt außerhalb der Stoßzeiten. Bürokratische Regelungen lassen in solchen Fällen jedoch keinen Spielraum, und so fahren die Beamten eben – je nach Regelung – erste oder zweite Klasse, ob es nun sinnvoll ist oder nicht. Orientiert sich die Führungskraft aber an den oben skizzierten Nutzenabwägungen, dann würde sie die Entscheidung, in welcher Klasse der Beamte fährt, nicht damit begründen, dass die Verwaltungsvorschrift XY derartiges erlaubt, sondern damit, dass dieses Geld gut investiert ist und eine alternative Verwendung dieses Geldes einen geringeren Nutzen brächte. Das kann dann, wenn der Zug voll ist und der Beamte noch eine wichtige Vorlage fertig machen soll, durchaus die Entscheidung für die erste Klasse sein. Das kann aber genauso gut die Entscheidung für die zweite Klasse sein, wenn eine Nutzenabwägung ergibt, dass eine

alternative Verwendung des Differenzbetrags zwischen der ersten Klasse und der zweiten Klasse einen höheren Nutzen brächte als die Fahrt in der ersten Klasse. Derartige Überlegungen finden sich zunehmend (und leider fast nur) in budgetierten Dienststellen – ein Beleg dafür, dass die Einführung von Budgetierung und dezentraler Ressourcenverantwortung tatsächlich den wirtschaftlicheren Einsatz knapper Ressourcen fördert.

## Fazit

Ein wesentliches Betätigungsfeld der Polizeiwissenschaft wird auch die theoretische Fundierung polizeilichen Handelns sein, wobei die Bandbreite der hierbei zur Verfügung stehenden Perspektiven außerordentlich groß ist. So lässt sich polizeiliches Handeln beispielsweise unter ethischen, psychologischen, kriminologischen, rechtlichen, organisationssoziologischen oder kommunikationstheoretischen Aspekten betrachten. Die wirtschaftstheoretische Betrachtungsweise fristet in diesem Kanon polizeiwissenschaftlicher Teildisziplinen (leider) noch ein Schattendasein, was u.a. auch in dem weit verbreiteten Vorurteil begründet ist, dass sie sich lediglich mit monetären Größen beschäftigt und ihre Erkenntnisse aus denjenigen gesellschaftlichen Sphären bezieht, die sich in erster Linie mit Geld, Preisen und Gewinn beschäftigen. Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie geht jedoch weit über diese enge Betrachtungsweise hinaus und ist durchaus in der Lage, überall da verwertbare Erkenntnisse zu produzieren, wo Menschen mit dem Problem begrenzter Ressourcen konfrontiert sind. Dass dieses Problem gerade in der Polizei eine mitunter schon bedrückende Aktualität hat, muss nicht gesondert herausgehoben werden. Umso wichtiger ist es, dass die Prinzipien wirtschaftlichen Denkens auch Teil des polizeilichen Alltagshandelns werden.

## Kontakt

*Dr. Jochen Christe-Zeyse*  
**Polizeiführungsakademie**  
*Fachbereich Führung, Organisations- und Wirtschaftswissenschaften*  
**Zum Roten Berge 18-24**  
**48165 Münster**