

Karl Sputeck

# ZIELGERICHTETE RESSOURCEN- ALLOKATION

Ein Modellentwurf zur Effektivitätsanalyse  
praktischer Budgetplanung am Beispiel von  
Berlin (West)



Karl Sputek

## ZIELGERICHTETE RESSOURCENALLOKATION

Die Zunahme der Komplexität von Entscheidungssituationen sowie die Knappheit der verfügbaren Ressourcen in Wirtschaft und Politik führen zu wachsenden Anforderungen an die Allokationsplanung.

In dieser Studie wird ein interdisziplinäres Modell zur Analyse und Kontrolle der Effektivität praktischer Budgetplanung aus systemtheoretischer Sicht entworfen. Die Anwendung des Modells erfolgt auf das System Berlin (West), wobei aber eine analoge Vorgehensweise auch für größere gewerbliche und öffentliche Unternehmen von Interesse ist.

Als Voraussetzung für eine Effektivitätsanalyse der Ressourcenplanung erweist sich die Definition von strategischen Zielen und deren Quantifizierung mittels Zielgewichten sowie die Entwicklung eines Indikatorensystems als Grundlage für die Bewertung der aktuellen Systemqualität. Auf Grundlage der relevanten Finanzströme werden Thesen rationalen Entscheidungsverhaltens simuliert und hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz analysiert. Dies führt zu einer Erhöhung der Transparenz und damit zu einer besseren Beherrschbarkeit komplexer Entscheidungssituationen.

Karl Sputek wurde 1957 geboren. Er absolvierte sein Studium des Wirtschaftsingenieurwesens an der TU-Berlin im Jahre 1984. Seinen Studienschwerpunkt im Bereich der Problemlösungs- und Planungswissenschaften (Systems Engineering) sowie der Budgetierung konnte er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Luft- und Raumfahrt der TU-Berlin weiter ausbauen. Veröffentlichung von Projektberichten in den Gebieten: Zielplanung, Nutzwertanalyse, Systemsimulation. Seit 1988 ist der Autor als beratender Ingenieur tätig.

**Zielgerichtete Ressourcenallokation  
Ein Modellentwurf zur Effektivitätsanalyse praktischer Budgetplanung  
am Beispiel von Berlin (West)**

# STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

Herausgegeben von  
Heinz König, Hans-Heinrich Nachtkamp,  
Ulrich Schlieper, Eberhard Wille

Band 30



**Verlag Peter Lang**

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Karl Sputeck

# **ZIELGERICHTETE RESSOURCEN- ALLOKATION**

Ein Modellentwurf  
zur Effektivitätsanalyse  
praktischer Budgetplanung  
am Beispiel von Berlin (West)



**Verlag Peter Lang**

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Karl Sputeck - 978-3-631-75614-0

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 03:04:01AM

via free access

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sputek, Karl:

Zielgerichtete Ressourcenallokation : Ein Modellentwurf zur Effektivitätsanalyse praktischer Budgetplanung am Beispiel von Berlin (West) / Karl Sputek. - Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris : Lang, 1989

(Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System ; Bd. 30)

Zugl.: Berlin, Techn. Univ., Diss., 1989

ISBN 3-631-42247-4

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com) and [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu) under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 83

ISSN 0721-2860

ISBN 3-631-42247-4

ISBN 978-3-631-75614-0 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1989

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 3 5 6 7

Karl Sputek - 978-3-631-75614-0

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 03:04:01AM

via free access

## **Inhaltsübersicht**

Die Zunahme der Komplexität von Entscheidungssituationen sowie die Knappheit der verfügbaren Ressourcen in Wirtschaft und Politik führen zu wachsenden Anforderungen an das Allokationsverhalten.

In dieser Studie wird ein Modell zur Analyse und Kontrolle effektiver Budgetplanung entwickelt und auf das System Berlin (West) angewendet. Dabei erweist sich die Definition von strategischen Zielen und die Quantifizierung von Zielprioritäten ebenso als unverzichtbare Voraussetzung für eine zielkonforme Ressourcenallokationsplanung wie die Entwicklung eines Indikatorensystems zur Messung der aktuellen Systemqualität.

Nach der Ermittlung der relevanten Finanzströme und deren Aufbereitung zu konsistenten - nach Funktionen gegliederten - Zeitreihen werden Thesen rationalen Entscheidungsverhaltens simuliert und hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz für die real zu beobachtende Allokationspraxis analysiert. Dies führt zu einer Erhöhung der Transparenz bezüglich der Effektivität und der dynamischen Entwicklung der Budgetplanung und damit zu einer verbesserten Beherrschbarkeit komplexer Entscheidungssituationen.

## **Abstract**

The growth in complexity of decisionmaking and the limited availability of resources in economy and policy stipulates increasing demands on the attitude to resource allocation.

In this report a model to analyse and control the effectiveness of budgeting is developed and applied to the system of West-Berlin. In doing so the setting of strategic goals and the quantitative definition of priorities prove as well an indispensable precondition for effective planning of resource allocation as the development of a measuring system by means of indicators to describe the present situation of West-Berlin in a quantitative way.

After the ascertainment of relevant cash outflows, theses of rational decision-making are formulated and analysed towards their significance in the praxis of resource allocation. This leads to an increase of transparency relative to the effectiveness and the dynamic development of budgetplanning methods and with that to a better control of complex decisionmaking.



# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsübersicht/Abstract</b>	<b>I</b>
<b>Verzeichnis der Abbildungen</b>	<b>VI</b>
<b>Verzeichnis der Tabellen</b>	<b>IX</b>
<b>Systemtechnische Begriffsbildung</b>	<b>X</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Hintergrund	1
1.2 Problemstellung	5
1.3 Vorgehensweise	8
<b>2 Zielanalyse</b>	<b>12</b>
2.1 Zielstrukturierung	14
2.1.1 Randbedingungen des Grobentwurfs	15
2.1.2 Prinzipien des Feinentwurfs	17
2.1.3 Zielhierarchie	18
2.2 Zielgewichtung	22
2.2.1 Technische Quellenanalyse	24
2.2.1.1 Aufbereitungskriterien	24
2.2.1.2 Literaturquellen	25
2.2.1.3 Methodik	27
2.2.1.4 Normierung	29
2.2.2 Simulation	34
2.2.3 Quellengewichtung	36
2.2.3.1 Bagatellausgleich	38
2.2.3.2 Idealquellengewicht	40
2.2.3.3 Bedeutungsdynamik	42
2.2.3.4 Korrekturfaktoren	50
2.2.3.5 Quellengewichtssynthese	53
2.2.4 Zielgewichtssynthese	55

2.3	Ergebnisse der Zielanalyse	58
<b>3</b>	<b>Budgetanalyse</b>	<b>61</b>
3.1	Haushaltsbudget	61
3.2	Gesamtbudget	67
3.3	Ergebnisse der Budgetanalyse	73
<b>4</b>	<b>Theorie zielorientierter Ressourcenallokation</b>	<b>74</b>
4.1	Inputdenken	74
4.2	Thesen	77
<b>5</b>	<b>Empirische Analyse der Zielorientierung</b>	<b>80</b>
5.1	Gleichheit von Budgetanteil und Zielgewicht	80
5.2	Time lag Problematik	87
5.3	Zielinterdependenzanalyse	90
5.3.1	Methodik	90
5.3.2	Budgetierungsauswirkungen	95
5.4	Zielgewichtsabhängigkeit des Budgetanteils	101
5.4.1	Zeitvergleich – Budgetfortschreibung	102
5.4.2	Zielvergleich – Zero-Base Budgeting	105
5.5	Zielgewichtsabhängigkeit der Budgetwachstumsrate	108
5.6	Zielgewichtsabhängigkeit des absoluten Budgetwachstums	111
5.7	Kombination von Budgetanteils- und Budgetwachstumsthesen	115
5.8	Ergebnisse der Zielorientierungsanalyse	117
<b>6</b>	<b>Systemzustandsanalyse</b>	<b>120</b>
6.1	Zustandsindikatoren	120
6.2	Zustandsbewertung	123
6.3	Zielerreichung	124
<b>7</b>	<b>Theorie zielwirksamer Ressourcenallokation</b>	<b>127</b>
7.1	Outputdenken	127
7.2	Thesen	129
<b>8</b>	<b>Empirische Analyse der Zielwirksamkeit</b>	<b>131</b>

8.1	Zielerreichungsgradabhängigkeit des Budgetanteils	131
8.2	Zielerreichungsgradabhängigkeit der Zielgewichtung	134
8.3	Restpotentialabhängigkeit des Budgetanteils	137
8.4	Restpotentialabhängigkeit der Budgetwachstumsrate	144
8.5	Nutzenabhängigkeit des Budgetanteils	145
8.6	Nutzenabhängigkeit der Budgetwachstumsrate	148
8.7	Abhängigkeit des Budgetanteils von der Wachstumsrate des Zielerreichungsgrads	149
8.8	Ergebnisse der Zielwirksamkeitsanalyse	150
<b>9</b>	<b>Modell- und Ergebniskritik</b>	<b>153</b>
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>157</b>
	<b>Anhang</b>	<b>161</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>175</b>

## Verzeichnis der Abbildungen

	Seite
Abb. 0-1 Systemtechnische Grundbegriffe	XII
Abb. 0-2 Zusammenhang systemtechnischer Begriffe im Rahmen der Nutzwertanalyse	XIV
Abb. 1-1 Einordnung des Ressourcenallokationsprozesses	6
Abb. 1-2 Problemdefinition und Arbeitsziele	7
Abb. 1-3 Grobstruktur der Studie	9
Abb. 1-4 Ablauforganigramm der Arbeitspakete	11
Abb. 2-1 Arbeitsschritte des Zielhierarchieentwurfs	13
Abb. 2-2 Quellen der Ermittlung von Zielaussagen und Zielgewichten	14
Abb. 2-3 Zielhierarchie - Verbesserung der Systemqualität von Berlin (West)	20
Abb. 2-4 Teilgewichtungsschritte im Zielgewichtungsprozeß	23
Abb. 2-5 Ableitung der Zielgewichtung aus einer Quelle	28
Abb. 2-6 Einordnung der Korrekturschritte in den Zielgewichtungsprozeß	37
Abb. 2-7 Wirkung des Bagatellkorrekturfaktors	39
Abb. 2-8 Festlegung der Idealquellengewichtung	41
Abb. 2-9 Bedeutungsdynamik einer Regierungserklärung	43
Abb. 2-10 Bedeutungsdynamik einer Halbzeiterklärung	43
Abb. 2-11 Bedeutungsdynamik einer Regierungserklärung eines abgelösten Regierenden Bürgermeisters	44
Abb. 2-12 Bedeutungsdynamik einer Regierungserklärung eines ablösenden Regierenden Bürgermeisters	44
Abb. 2-13 Bedeutungsdynamik der konkreten Regierungs- und Halbzeiterklärungen	45
Abb. 2-14 Bedeutungsdynamik der 'Perspektiven der Stadtentwicklung'	47
Abb. 2-15 Bedeutungsdynamik der 'Leitlinien der Stadtentwicklung'	47
Abb. 2-16 Bedeutungsdynamik der Finanzplanung	48
Abb. 2-17 Bedeutungsdynamik der Simulation	50
Abb. 2-18 Zielgewichte auf Oberzielebene	59
Abb. 3-1 Ermittlung zielspezifischer Ausgabenbewegungen auf Grundlage des Haushaltsbudgets	63

## VII

Abb. 3-2	Haushaltsbudgetanteile auf Oberzielebene	66
Abb. 3-3	Ermittlung zielspezifischer Ausgabenbewegungen auf Grundlage des Gesamtbudgets	68
Abb. 3-4	Gesamtbudgetanteile auf Oberzielebene	72
Abb. 4-1	Planungsphilosophie des Inputdenkens	75
Abb. 5-1	Zielgewichte und Haushaltsbudgetanteile von 1971 bis 1980	82
Abb. 5-2	Zielgewichte und Haushaltsbudgetanteile von 1981 bis 1986	83
Abb. 5-3	Zielgewichte und Gesamtbudgetanteile von 1971 bis 1980	84
Abb. 5-4	Zielgewichte und Gesamtbudgetanteile von 1981 bis 1986	85
Abb. 5-5	Ziel-Budget-Abstand	86
Abb. 5-6	Wirkung des time lags auf den Ziel-Haushaltsbudget-Abstand	88
Abb. 5-7	Wirkung des time lags auf den Ziel-Gesamtbudget-Abstand	89
Abb. 5-8	Modelle der Zielinterdependenzanalyse	92
Abb. 5-9	Optimale Interdependenzstärke bezüglich des Haushalts- budgets	96
Abb. 5-10	Wirkung der Interdependenzstärke $X$ auf den Ziel-Budget-Abstand <sub>HH</sub>	98
Abb. 5-11	Wirkung der Interdependenzstärke $X$ – Innere Sicherheit	99
Abb. 5-12	Wirkung der Interdependenzstärke $X$ – Freizeit	99
Abb. 5-13	Wirkung der Interdependenzstärke $X$ – Wirtschaft	100
Abb. 5-14	Wirkung der Interdependenzstärke $X$ – Soziales	100
Abb. 5-15	Wirkung der Interdependenzstärke $X$ auf den Ziel-Budget-Abstand <sub>GES</sub>	101
Abb. 5-16	Korrelation zwischen Zielgewicht und Budgetanteil	103
Abb. 5-17	Gegenüberstellung von Zeit- und Zielvergleich	106
Abb. 5-18	Korrelation zwischen Zielgewicht und Budgetanteil auf Jahresbasis	107
Abb. 5-19	Korrelation zwischen Zielgewicht und Budgetwachstumsrate	110
Abb. 5-20	Informationsverlust von Regressionsanalysen	112
Abb. 5-21	Vergleich der Vorzeichenrichtung von $\Delta$ -Budgetanteil und $\Delta$ -Zielgewicht	113
Abb. 5-22	Vorzeichenvergleich von $\Delta$ -Budgetanteil <sub>HH</sub> und $\Delta$ -Zielgewicht unter Berücksichtigung von time lags	114
Abb. 5-23	Vorzeichenvergleich von $\Delta$ -Budgetanteil <sub>GES</sub> und $\Delta$ -Zielgewicht unter Berücksichtigung von time lags	114

## VIII

Abb. 5-24	Kombinationsthese im Vergleich zu den Einzelthesen	116
Abb. 5-25	Analysefelder der Zielorientierung	118
Abb. 6-1	Vorgehensweise der Systemzustandsanalyse	121
Abb. 6-2	Indikatorenbasis des neuen Modells im Vergleich zur Projektstudie	123
Abb. 6-3	Zielerreichungsgrade für Berlin (West) von 1971 bis 1986	125
Abb. 7-1	Planungsphilosophie des Outputdenkens	128
Abb. 8-1	Korrelation zwischen Zielerreichungsgrad und Budgetanteil	132
Abb. 8-2	Korrelation zwischen Zielerreichungsgrad und Budgetanteil auf jährlicher Basis	133
Abb. 8-3	Korrelation zwischen Zielgewicht und Zielerreichungsgrad	135
Abb. 8-4	Korrelation zwischen Zielgewicht und Zielerreichungsgrad auf jährlicher Basis	136
Abb. 8-5	Restpotentiale auf Oberzielebene	138
Abb. 8-6	Korrelation zwischen Budgetanteil und Zielgewicht, Zielerreichungsgrad, Restpotential	139
Abb. 8-7	Restpotentiale und Gesamtbudgetanteile auf der Ebene der Oberziele	141
Abb. 8-8	Korrelation zum Haushaltsbudget auf Jahresbasis bezüglich 1) Zielgewicht, 2) Restpotential	142
Abb. 8-9	Korrelation zum Gesamtbudget auf Jahresbasis bezüglich 1) Zielgewicht, 2) Restpotential	143
Abb. 8-10	Abstand zwischen Restpotential und Gesamtbudget	144
Abb. 8-11	Korrelation zwischen Restpotential und Budgetwachstumsrate	145
Abb. 8-12	Korrelation zwischen Nutzen und Budgetanteil	146
Abb. 8-13	Korrelation zwischen Nutzen und Budgetanteil auf jährlicher Basis	147
Abb. 8-14	Korrelation zwischen Nutzen und Budgetwachstumsrate	148
Abb. 8-15	Korrelation zwischen Budgetanteil und Wachstumsrate des Zielerreichungsgrads	149
Abb. 8-16	Analysefelder der Zielwirksamkeit	150
Abb. 10-1	Arbeitsergebnisse	158

## Verzeichnis der Tabellen

Tab. 2-1	Gliederungsschemata politischer Zielsetzungen zum Wirtschaftsbereich	16
Tab. 2-2	Beispiele inhaltlicher Zielabgrenzung	18
Tab. 2-3	Quellenspezifische Zielgewichtung	30
Tab. 2-4	Gesamtgesellschaftliches Zielsystem – gewichtet für 1975, 1979, 1985	33
Tab. 2-5	Externer Paarweiser Vergleich für das Jahr 1979	35
Tab. 2-6	Quellen und Korrekturfaktoren	52
Tab. 2-7	Quellengewichtungssynthese	54
Tab. 2-8	Dynamische Zielgewichtung der Berlin-Zielhierarchie aus Sicht der Regierung	57
Tab. 3-1	Zielspezifischer Ausgabenströme auf Grundlage des Haushaltsbudgets in Mio DM	65
Tab. 3-2	Zielspezifischer Ausgabenströme auf Grundlage des Gesamtbudgets in Mio DM	70
Tab. 5-1	Vergleichbare Förderungssituation bei Quotienten- und Differenzenregel	93
Tab. 5-2	Ziel-Budget-Abstand(HH) in Abhängigkeit von der Interdependenzstärke	96
Tab. 5-3	Korrelationskoeffizient R bezüglich des Zusammenhangs zwischen Zielgewicht und Budgetanteil unter Verwendung linearer, logistischer und exponentieller Funktionen	104
Tab. 5-4	Korrelationskoeffizient R-lin bezüglich des Zusammenhangs zwischen Zielgewicht und Budgetwachstumsrate	109
Tab. 5-5	Zeitliche Einordnung praxisrelevanter Analysefelder der Zielorientierung	119
Tab. 8-1	Zeitliche Einordnung praxisrelevanter Analysefelder der Zielwirksamkeit	151

## Systemtechnische Begriffsbildung

Die Systemtechnik ist eine neue, unfertige Wissenschaft, in der in erheblichem Umfang eine sukzessive Entwicklung oder Weiterentwicklung von Instrumenten und Methoden zu beobachten ist. Ihre Anwendung erfolgt zum Zweck der Planung und Umsetzung komplexer Problemlösungen durch interdisziplinäre Teams.

Unter diesen Bedingungen kann es nicht verwundern, daß die Begriffsbildung nicht abgeschlossen ist, so daß je nach Aufgabenstellung, den beteiligten Interessengruppen und der primären disziplinären Ausrichtung der Projektteams systemtechnische Definitionen eine flexible Auslegung erfahren können.

Die Begriffsbildung in dieser Studie beruht im wesentlichen auf /46/. Zur besseren Kommunizierbarkeit seien die Inhalte der wichtigsten systemtechnischen Begriffe im folgenden kurz erläutert:

- Ziel

Ein Ziel ist eine angestrebte Handlungswirkung oder allgemein ein angestrebter Zustand eines Systems. In dieser Studie werden vorwiegend hochaggregierte Ziele (Zielfelder) betrachtet, welche eine Vielzahl von Einzelzielen umfassen können und daher auf Grund ihrer Komplexität meist nicht exakt nach Zielwirkung und Zielfristen bestimmbar sind.

- Zielhierarchie

Hierarchisch geordnete und situationsspezifisch vollständige Menge von Zielen, wobei zwischen den einzelnen Hierarchie- bzw. Zielebenen eine Zweck-Mittel Beziehung besteht.

- Zielträger

Individuen oder Gruppen, welche ihre Ziele definieren oder aus deren Sicht Ziele definiert werden.

- Zielgewicht

Allgemein ist ein Zielgewicht der durch die Präferenzen eines Zielträgers bestimmte Ausdruck für die relative Bedeutung eines einzelnen Zieles im Vergleich zu den anderen Zielen in einer Zielhierarchie, so daß eine quantitative Prioritätsrangreihung der Ziele ermöglicht wird. Die Definition erfolgt dabei meist normativ im Sinne von:

- Handlungsrelevanzen

Im Falle dieser relevanzbaumanalytischen Interpretation stellt das Zielgewicht eine zielspezifisch bewertete Soll-Ist-Abweichung des Systemzustands dar (Nutzengröße i.w.S.)./64/

- Verrechnungsrelevanzen

Im Falle dieser nutzwertanalytischen Interpretation entspricht das Zielgewicht einem konstanten, in der Regel zielwertunabhängigen Skalenfaktor, der erst durch die Multiplikation mit den entsprechenden Zielwerten eine Nutzengröße generiert./63/

Diese Zielgewichtsinterpretationen sind insbesondere zur Ableitung von Zielgewichten in zukunftsorientierten Zielhierarchien verwendbar. Bei einer ex-post Analyse aber gilt es, die tatsächlich beobachteten Zielgewichte quantitativ abzubilden, ohne daß von einer exakten normativen Definition der realen Zielgewichte ausgegangen werden kann. Die Zielgewichtsableitung erfolgt daher deskriptiv auf Grundlage der Regierungsveröffentlichungen im Sinne einer 'quantitativen Beschreibung der Intensität eines Änderungswillens'. Dabei wird modelltheoretisch eine primäre Orientierung an der nutzwerttheoretischen Sicht der Zielgewichte angenommen. Diese aber kann gegenüber der vereinfachten normativen Definition wie folgt erweitert und damit problemgerechter gestaltet werden:

- Die Zielgewichte werden als zeitabhängig variabel aufgefaßt
  - Ein Zusammenhang zwischen der Ausprägung der jeweiligen Zielgewichte und dem Systemzustand wird als eine mögliche Einflußgröße akzeptiert.
- Indikator
 

Indikatoren sind Meßgrößen zur objektiven Beschreibung des Systemzustands. Sie werden den jeweils untersten Zielelementen einer Zielhierarchie zum Zweck der Quantifizierung zugeordnet /46/. Indikatoren dienen zugleich als Grundlage für die Bewertung des Systemzustands mittels Zielwertfunktionen. (Abb. 0-1).

- Gütefaktor

Der Gütefaktor mißt die Eignung eines Indikators zur quantitativen Beschreibung des objektiven Systemzustands hinsichtlich eines Ziels. Er stellt somit einen Gewichtungsfaktor auf Indikatorebene dar.

- Zielbetrag

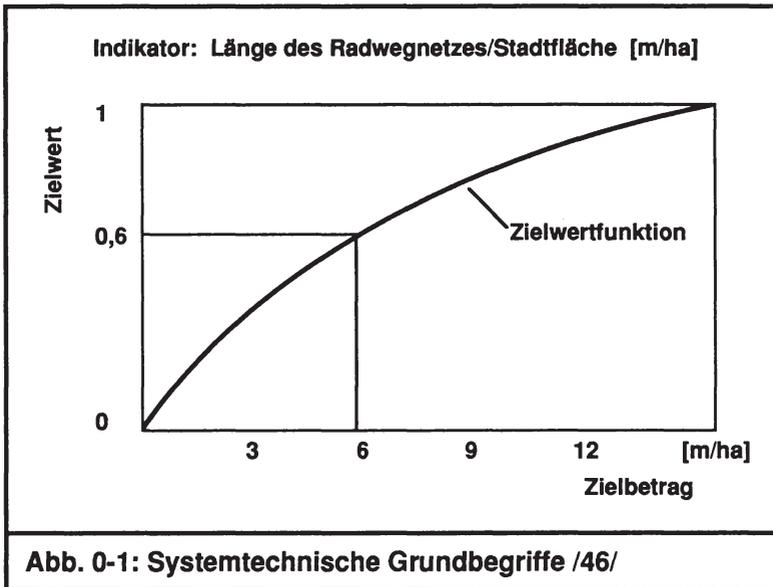
Punkt auf der Meßkala eines Indikators (Abb. 0-1)

- Zielwert

Ein Zielwert beschreibt das subjektive Zufriedenheitsniveau, welches ein Zielträger speziell einem Indikatorspezifischen Zielbetrag zuordnet (Abb. 0-1).

- Zielwertfunktion

Die Zielwertfunktion ordnet jedem Zielbetrag eines Indikators einen Zielwert zu (Abb. 0-1).



- Zielerreichungsgrad

Formal umfaßt der Zielerreichungsgrad die Summe der gewichteten Zielwerte aller zugehörigen Indikatoren. Bezogen auf ein Ziel beschreibt er den Beitrag dieses Zieles zum Gesamtzielerreichungsgrad (systembezogen<sup>1</sup> gewichteter Zielerreichungsgrad<sup>1</sup>).

Der systembezogene gewichtete Zielerreichungsgrad kann je Ziel maximal den Wert des Zielgewichts annehmen, so daß durch Division durch das Zielgewicht ein 'prozentualer Zielerreichungsgrad' auf Zielebene ermittelt werden kann (zielspezifisch normierter Zielerreichungsgrad<sup>2</sup>).

Um Verwechslungen zwischen dem 'systembezogenen' und dem 'zielspezifischen' Zielerreichungsgrad zu vermeiden, erfolgt in dieser Studie ausschließlich die Verwendung des zielspezifisch gewichteten Zielerreichungsgrads.

- Nutzwert

Der Nutzwert (Nutzen) einer Maßnahme wird hier definiert als die bewertete Differenz von Indikатораusprägungen (Zielbeträgen) oder Systemzuständen, die sich auf Grund von Maßnahmenwirkungen einstellen. Formal entspricht dies den mit den Zielgewichten multiplizierten zugehörigen Zielwertdifferenzen.

- Restpotential

Das Restpotential beschreibt das noch realisierbare Nutzenpotential in einem Zielfeld. Dies entspricht den mit den Zielgewichten multiplizierten noch nicht ausgeschöpften relativen Zielerreichungsgraden.

In Abbildung 0-2 seien nunmehr die allgemein zugrundegelegten Zusammenhänge zwischen den beschriebenen systemtechnischen Begriffen im Rahmen der in dieser Studie verwendeten nutzwertanalytischen Vorgehensweise verdeutlicht.

- 
- 1) Der systembezogen gewichtete Zielerreichungsgrad wird in der Literatur allgemein auch als (Teil-) Nutzwert bezeichnet /63/.
  - 2) Der zielspezifisch normierte Zielerreichungsgrad wird in der Literatur allgemein auch als Zielwert (auf Zielebene) bezeichnet /63/.

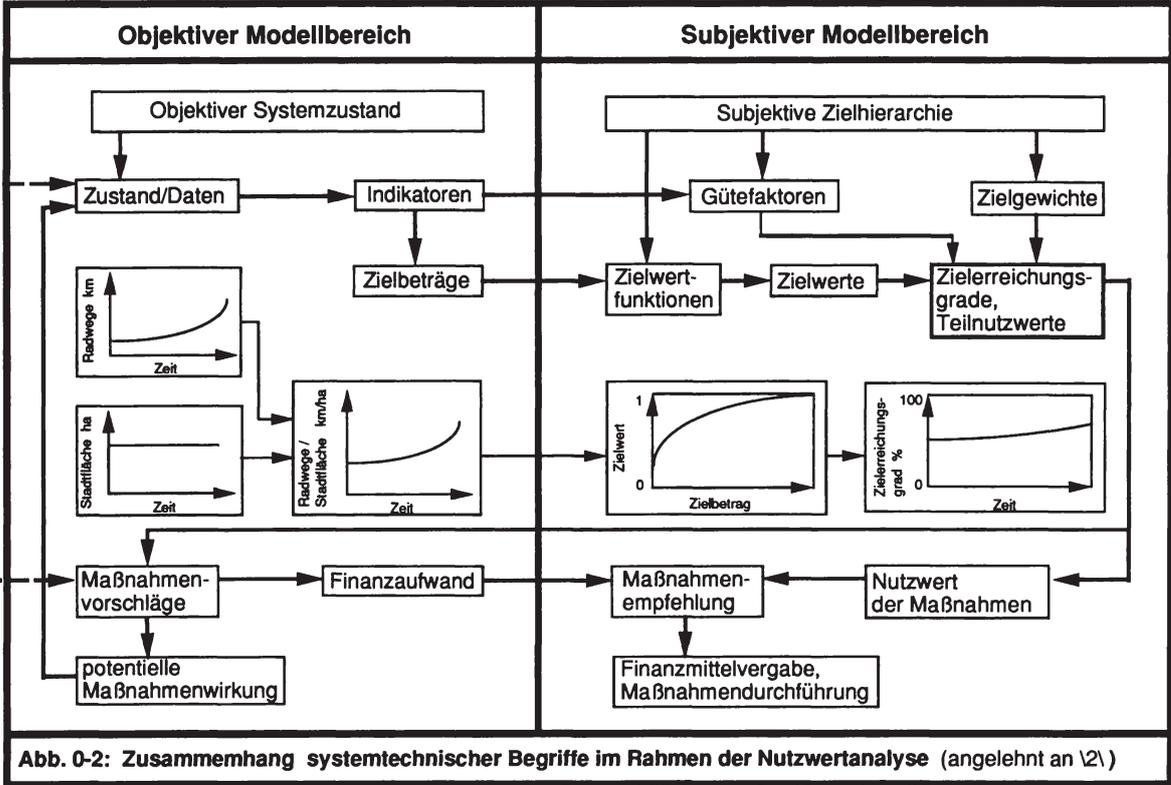


Abb. 0-2: Zusammenhang systemtechnischer Begriffe im Rahmen der Nutzwertanalyse (angelehnt an [2])

## 1. Einleitung

Die Zunahme der Komplexität von Entscheidungssituationen in Wirtschaft und Politik bedingt die Analyse und Gestaltung von Unternehmens- bzw. Regierungszielen als Voraussetzung für die Planung zieladäquater Maßnahmen. Die Knappheit der verfügbaren Ressourcen kennzeichnet die Evaluation und Selektion geeigneter Programme zur Verbesserung des aktuellen Systemzustands als komplexe Entscheidungssituation, die eine integrierte Betrachtung der Ziel- und Maßnahmenplanung erfordert.

Nur wenn es gelingt, Veränderungen des Systemzustands zu erfassen und die Folgewirkungen projektierter Maßnahmenpakete abzuschätzen, kann entsprechend der Prioritätsverteilung der verfolgten Ziele ein optimaler Nutzenzuwachs angenähert werden. Da eine Maßnahme stets den Verzehr von Ressourcen bewirkt, ist die Budgetplanung das entscheidende Instrument der verantwortlichen Instanzen zur Steuerung der Priorität und Intensität alternativer Programme und somit Schlüssel für die Effektivitätsbetrachtung des Planungsverhaltens in der Praxis.

### 1.1 Hintergrund

Die Verteilung finanzieller Mittel in einem Budget ist Resultat eines Planungsprozesses und damit Ausdruck für die Schwerpunktbildung der Entscheidungsträger bezüglich eines festgelegten Zeitraums. Die Ressourcenallokation erfolgt unter der Maßgabe einer möglichst hohen Erreichung der verfolgten Zielsetzungen, wobei vorgegebene Budgetgrenzen eingehalten werden müssen. Entsprechend stellt die Entscheidung für ein bestimmtes Budget ein jeder anderen Alternative vorzuziehendes 'Optimum' aus Sicht des Entscheidungsträgers dar.

Inwieweit diese Entscheidung aber als effektiv bezeichnet werden kann und damit die angestrebte 'optimale' Ressourcenallokation tatsächlich verwirklicht wurde, bleibt fraglich. Gerade der Bereich der öffentlichen Planung, an dem die Kriterien effektiver Budgetierungspolitik exemplarisch verdeutlicht werden sollen, vermittelt dem Bürger den Eindruck einer unkoordinierten kurzfristigen, tagespolitisch orientierte Vielzahl von ad hoc Entscheidungsabläufen.

Die wissenschaftliche Literatur über die Notwendigkeit und Methodik staatlicher Planung aber hat in Berlin (West) bereits gegen Ende der sechziger Jahre ein planungsfreundliches Klima ausgelöst, welches 1970 zur Entwicklung des Berliner Planungssystems (BPS) führte /34/56/. Die Zielplanung, die ressortübergreifende Programmplanung und die ausdrücklich erwartete Effektivitätseigenschaft, weisen das BPS als anspruchsvolles Modell aus, welches als didaktisches System den Planungsgedanken in die Verwaltung tragen sollte /41/.

Inwieweit die Verankerung des Planungsgedankens, auch über die Lebensdauer des BPS hinaus, zu einer effektiven Mittelverwendung geführt hat, läßt sich nicht pauschal aufgrund der Vielzahl in den Medien angeprangerten Fehlplanungen beurteilen. Die in der Öffentlichkeit übliche Verallgemeinerung einzelner unverständlicher Budgetentscheidungen auf den gesamten Ressourcenallokationsprozeß ist schon aufgrund des unzureichenden Einblicks in die Komplexität an gesamtgesellschaftlichen Zielsystemen ausgerichteter Programme nicht zulässig. Erst das Auffinden der Kontrollvariablen der Budgetierung sowie die empirische Analyse deren Relevanz und Entwicklungstendenzen ermöglicht Aussagen über das Planungsverhalten und die Planungsqualität.

Wie aber ist der Nachweis der Effektivität der Ressourcenallokation einer konkreten Anwendung in der öffentlichen oder privaten Wirtschaft zu ermitteln?

Die wissenschaftliche Literatur zu Allokationsproblemen insbesondere der Staatswirtschaft liefert in erheblichem Umfang Denkanstöße und Verbesserungsvorschläge, die aber vornehmlich eine Effizienzmaximierung zur Grundlage haben. So werden die Vor- und Nachteile von Nutzenbetrachtungen, Programmbudgets, sozialen Indikatoren oder des Zero-Base Budgetings ebenso ausführlich diskutiert wie die Möglichkeiten der Etablierung organisatorischer Kontrollinstanzen /37/48/51 /52 /.

Es herrscht jedoch weitgehend Einigkeit darüber, daß für die Ressourcenallokation im wesentlichen Intuition und Urteilsvermögen von größerer Bedeutung sind als analytische Methoden /37/. Das Hauptproblem wird dabei in der Entwicklung eines geeigneten Meßsystems gesehen, ohne daß quantitative Analysen nicht angewendet werden können.

Zur Lösung dieser Problematik wurden Ansätze entwickelt, über Indikatorensysteme einen Systemzustand quantitativ zu erfassen und damit eine

ex ante Erfolgskontrolle durchzuführender Maßnahmen zu ermöglichen /52/. Diese Vorgehensweise ist unter Effizienzgesichtspunkten sehr zu begrüßen. Für die in dieser Arbeit nachzuvollziehende Effektivität praktischer Ressourcenallokation aber fehlt diesem Ansatz die zielkonforme Ausrichtung der Budgets. Damit besteht auch keine Möglichkeit einer Rückkopplung von einem Erfolg auf Indikatorebene zur Bewertung der dadurch bewirkten Annäherung an die angestrebte Zielsetzung.

Auch die Vermutung einer Abhängigkeit zwischen der Budgetverteilung und den Prioritäten der verfolgten Ziele wird in der Literatur diskutiert. Den diesbezüglichen Ansätzen ist der Versuch gemeinsam, aus der Budgetgliederung des Funktionenplans direkt die Zielgewichtung abzuleiten /53/.

Die Annahme eines Zusammenhangs zwischen Zielgewichtung und Budgetierung zeigt bereits deutliche Parallelen zu dem in dieser Arbeit vorgestellten Modell einer zielgerichteten Ressourcenallokation. Der methodische Ansatz und die Vorgehensweisen aber unterscheiden sich erheblich. So liegt die Absicht dieser Ansätze vornehmlich nicht in der Ableitung der funktionalen Abhängigkeit der Budgetierung von vermuteten oder normativen Entscheidungskriterien, sondern vielmehr in der bloßen Ableitung von Zielprioritäten.

Mit dem Entscheidungskriterium, welches den Zusammenhang zwischen Budgethöhe und Zielgewicht beschreibt und dem ebenfalls zu ermittelnden Zielgewicht, sind dabei aber gleich zwei Variablen einer Gleichung unbekannt, so daß ein Nachweis der Realitätsnähe der unterschiedlichen Thesen bezüglich der in der Planungspraxis angewendeten Entscheidungskriterien schon aus mathematischen Gründen nicht möglich ist.

Im hier vorgestellten Ansatz dagegen wird unabhängig von den Budgetanteilen auch eine quantitative Ermittlung der Zielgewichte vorgenommen. Erst dadurch wird die Voraussetzung dafür geschaffen zu überprüfen, inwieweit unterschiedliche Hypothesen hinsichtlich des vermuteten Zusammenhangs zwischen Budgetplanung und Zielgewichtung in der Lage sind, den empirisch gemessenen Sachverhalt zu beschreiben.

Darüber hinaus wird auch der bereits angesprochene Ansatz der Entwicklung eines auf Indikatoren beruhenden Meßsystems in die Betrachtung integriert. Damit werden die beiden in der Literatur vertretenen Thesen

- Budget = f(Zielgewicht)
- Budget = f(Zustandsindikatoren, Nutzen)

zusammengefaßt.

Dieser kombinierte Ansatz erfährt durch die Anwendung systemtechnischer Planungsgrundsätze eine Betrachtung aus einem gegenüber der rein volkswirtschaftlichen Vorgehensweise abweichenden, interdisziplinär ausgerichteten Sichtweise. Besonders der Entwurf einer Zielhierarchie und die quantitative Bestimmung der Zielgewichtung mit Hilfe pragmatischer komplexitätsreduzierender Methoden eröffnet ein weites Feld interessanter Ansatzpunkte für die empirische Effektivitätsanalyse praktischer Budgetplanung.

Die Existenz einer direkten Beziehung zwischen Budget und Zielgewichtung aber wird aus theoretischer Sicht aufgrund folgender Argumentation bezweifelt /50/53/55/62/65/:

- Staatliche Aufgaben werden zum Teil durch Dritte erfüllt
  - Parafiskal (Intermediäre Finanzgewalten, z.B.: Ges. Krankenversicherungen)
  - öffentliche Unternehmen
  - private Organisationen
- Staatliche Zielsetzungen werden zum Teil nicht durch Finanzmittel, sondern durch Normsetzung realisiert
- Staatliche Ausgaben werden zum Teil falsch ausgewiesen
  - keine Umlegung von Investitionskosten auf den Nutzungszeitraum
  - Einnahmeverzicht wird nicht ausgabenwirksam
  - Ausgaben können durch entsprechende Einnahmen im gleichen Zielbereich kompensiert werden

Da diese Effekte nicht in jedem Zielbereich und schon gar nicht in der gleichen Intensität auftreten, wird der Zusammenhang zwischen Budget und Zielgewicht als von Ziel zu Ziel unterschiedlich und im Zeitablauf variierend angenommen. Es wird daher davon ausgegangen, daß - sollte eine allgemeine Beziehung zwischen Budget und Zielgewicht bestehen - diese stark von einer ziel-spezifischen Verzerrung überlagert wird. Diese Verzerrungen beruhen auf den

als erheblich erwarteten Differenzen in den Transformationsfunktionen zwischen Mitteleinsatz und der bewirkten Zustandsänderung

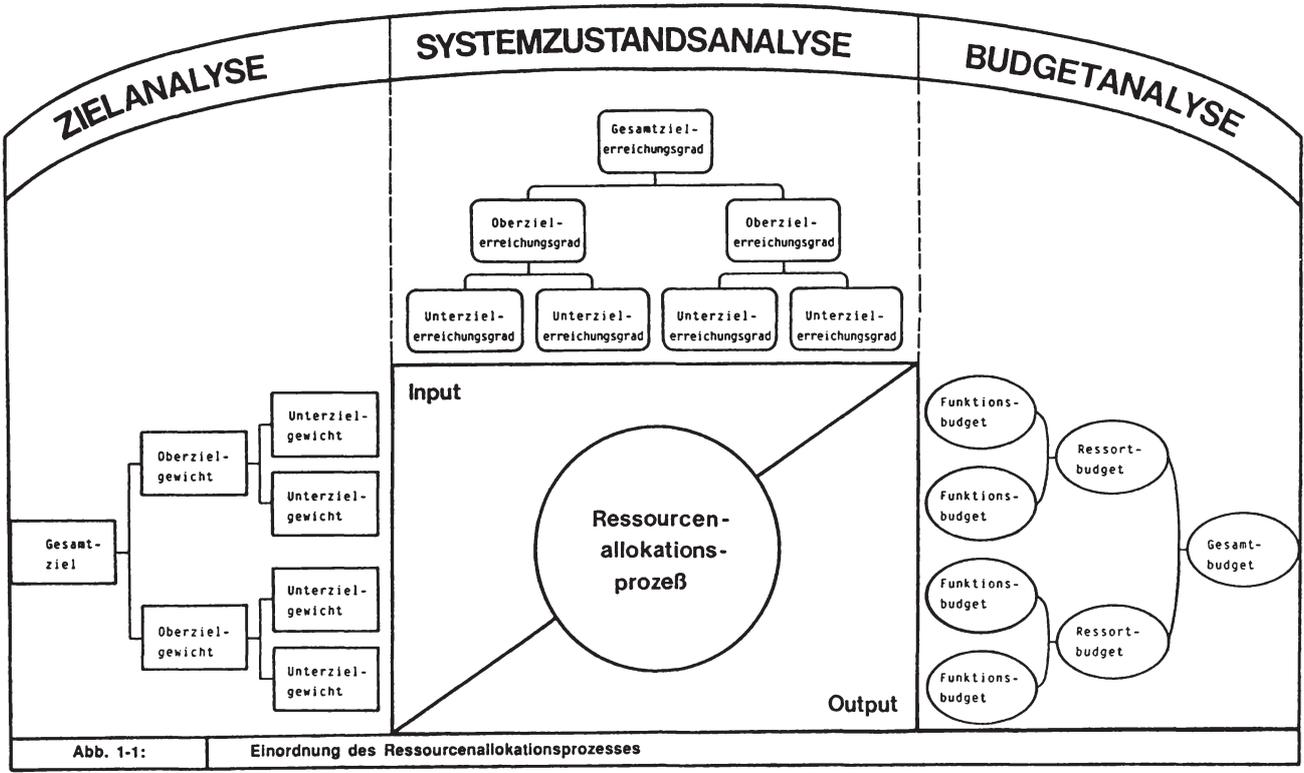
Wiewohl diese Einwände ihre Berechtigung haben, ist es aber völlig offen, welche Intensität die vermuteten Verzerrungen aufweisen und folglich, welche Relevanz diesen beigemessen werden muß. Die theoretischen Einwände im Zusammenhang mit der Existenz von Transformationsfunktionen sowie deren Bedeutung für die Nachvollziehbarkeit des Ressourcenallokationsprozesses sollen daher im Rahmen dieser Studie eine Beurteilung aus empirisch-quantitativer Sicht erfahren.

## 1.2 Problemstellung

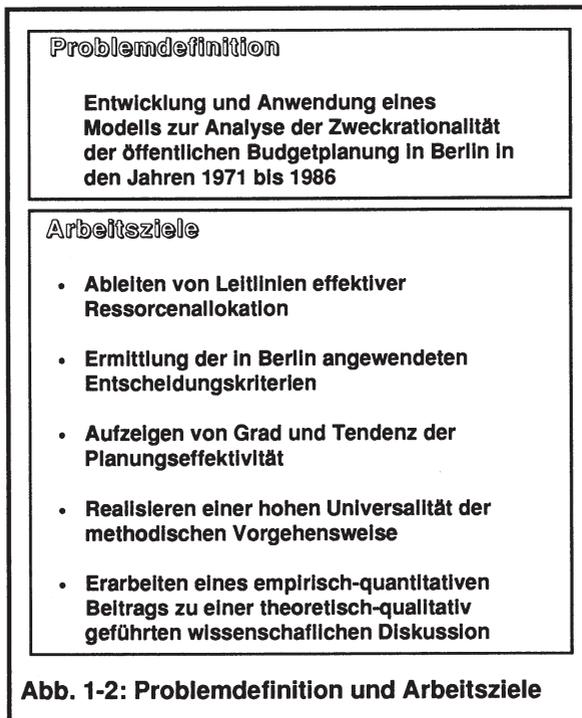
In dieser Arbeit erfolgt eine empirische Analyse praktischer Ressourcenallokationsplanung am Beispiel der Regierungen Berlins während der Legislaturperioden sechs bis zehn (1971-1986). Die benötigten Daten, Zielaussagen, Haushaltspläne und Berlin-Statistiken sind der Öffentlichkeit weitgehend zugänglich, so daß die quantitative Entscheidungssituation in der Budgetplanung Berlins rekonstruierbar und somit in ihrer dynamischen Entwicklung abbildbar wird.

In einem rationalen Ressourcenallokationsprozeß erfolgt die Mittelvergabe nach Maßgabe der von der Regierung verfolgten Zielprioritäten (Zielgewichte) sowie nach dem Zufriedenheitsgrad (Zielerreichungsgrad) mit dem bereits erreichten Systemzustand. Dabei dienen die Finanzmittel über eine Vielzahl von Programmen als Mittel der Verbesserung des Systemzustands und damit der Realisierung oder Annäherung der verfolgten Zielvorstellungen.

Die Existenz eines Zusammenhangs zwischen dem Zielsystem, der Qualität des Systemzustands und dem Finanzsystem im Sinne einer effektiven Entscheidung ist somit offensichtlich (Abb. 1-1). Art, Intensität und dynamische Entwicklung dieser Beziehung sind Gegenstand einer auf theoretischer Basis geführter wissenschaftlichen Diskussion.



Im Rahmen dieser Arbeit wird nunmehr der Versuch einer empirischen Analyse der in der Literatur vermuteten oder im Sinne einer effektiven Ressourcenallokation erwarteten Beziehungen zwischen den drei betrachteten Teilsystemen unternommen. Dabei werden Kriterien rationalen Entscheidungsverhaltens als Thesen formuliert und anhand problemspezifisch aufgearbeiteten Datenmaterials bezüglich ihrer praktischen Relevanz während des Untersuchungszeitraums überprüft. Diese Analysen führen zu einer Bewertung der Qualität des Allokationsprozesses und liefern des weiteren durch die Vorgabe von Leitlinien effektiver Budgetierung Anhaltspunkte für eine zielgerechte Zuweisung knapper Finanzmittel.



Die Wahl eines relativ langen Untersuchungszeitraums (16 Jahre) ermöglicht insbesondere die Betrachtung der dynamischen Entwicklung der Entscheidungsqualität, sei es durch vermehrte Einbeziehung neuerer Budgetierungsansätze (Planung-Programmierung-Budgetierung-System, Zero-Base Budgetierung)

/37/48/51/ oder durch die umfangreichen Effekte, welche durch den Regierungswechsel 1980/1981 ausgelöst wurden.

### 1.3 Vorgehensweise

Ausgangspunkt für die Ermittlung eines empirischen Zusammenhangs zwischen Zielsystem und Finanzsystem ist die problemadäquate Analyse dieser Subsysteme (Abb. 1-3). Dabei gilt es, auf geeigneter Bearbeitungstiefe eine analoge Gliederung der beiden Teilsysteme zu erzielen, so daß eine quantitative Verknüpfung ermöglicht wird und damit die Grundlage für die Ableitung von Hypothesen hinsichtlich der Beziehungen und Abhängigkeiten in funktionaler Form geschaffen wird. Diese gilt es unter Anwendung vornehmlich statistischer Analysen zu überprüfen und bezüglich ihrer Aussagekraft abschließend zu beurteilen.

Erster Schritt zum Entwurf des Zielsystems ist das Identifizieren empirischer Regierungsziele anhand von Dokumentationen des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) sowie deren Ordnung und hierarchische Strukturierung. Die quantitative Belegung der Regierungsziele mit Zielgewichten erfordert aufgrund der Dynamik der Prioritätsvorstellungen eine detaillierte Betrachtung auf jährlicher Basis, zu der Regierungserklärungen, Finanzpläne sowie Perspektiven und Leitlinien der Stadtentwicklung im Rahmen einer Literaturanalyse herangezogen werden.

Parallel zu diesen Arbeitsschritten erfolgt die Analyse der jährlichen Budgets von Berlin bezüglich der Auszahlungsströme, deren dynamische Entwicklung sowie deren Einordnung in das Haushaltsschema. Eine auf die Zielhierarchie abgestimmte Gliederung der Auszahlungsströme ermöglicht anschließend die Analyse der Korrelation von Zielpriorität und Finanzmittelverteilung anhand rationaler Entscheidungskriterien (Analyse der Zielorientierung).

Neben der Orientierung der Finanzflüsse ausschließlich an den Zielprioritäten, erfordert die Maximierung der Zielwirksamkeit der eingesetzten Ressourcen eine vergleichende Gegenüberstellung des jeweils aktuellen und des angestrebten Systemzustands (Soll-/Ist-Vergleich).

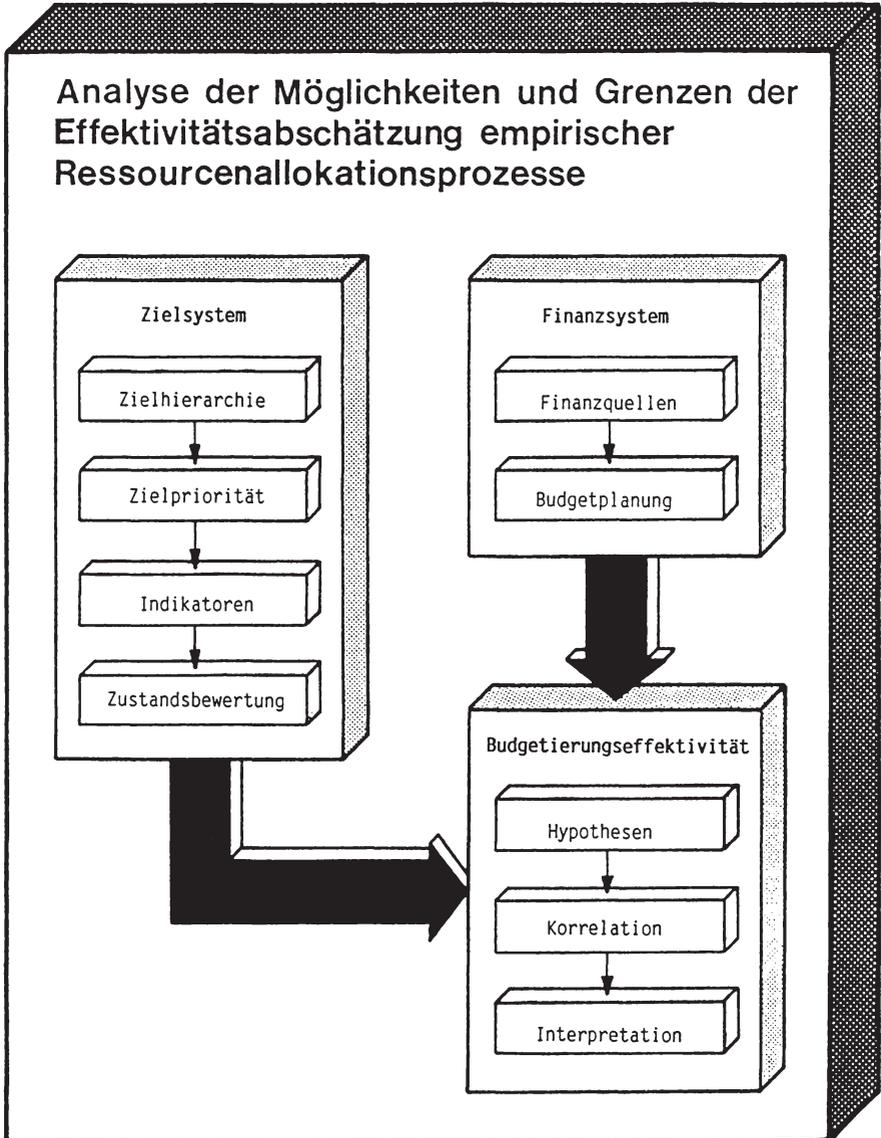


Abb. 1-3: Grobstruktur der Studie

Die dazu erforderliche Messung der Zustandsqualität von Berlin (West) wird über ein System ausgewählter Indikatoren auf der Grundlage einer umfangreichen Datenbank statistischer Zeitreihen bewirkt. Mit Hilfe von Zielwertfunktionen erfolgt eine Transformation der objektiven Zustandsgrößen in zielträgerspezifische Zielerreichungsgrade, welche den gesuchten Bewertungsmaßstab für den betrachteten Systemzustand darstellen.

In der abschließenden Analyse gilt es nunmehr zu ermitteln, inwieweit das Entscheidungskriterium Zielerreichungsgrad sowie die daraus ableitbaren Restpotentiale in der Budgetplanung Berücksichtigung gefunden haben und damit theoretische Qualitätsanforderungen einer effektiven Ressourcenallokation in der Praxis umgesetzt wurden.

Die erwähnten Arbeitsschritte sowie deren Beziehungen zueinander sind in einem Ablaufplan dargestellt. Dieser dient als 'Roter Faden' für die beabsichtigte Vorgehensweise in dieser Studie (Abb. 1-4).

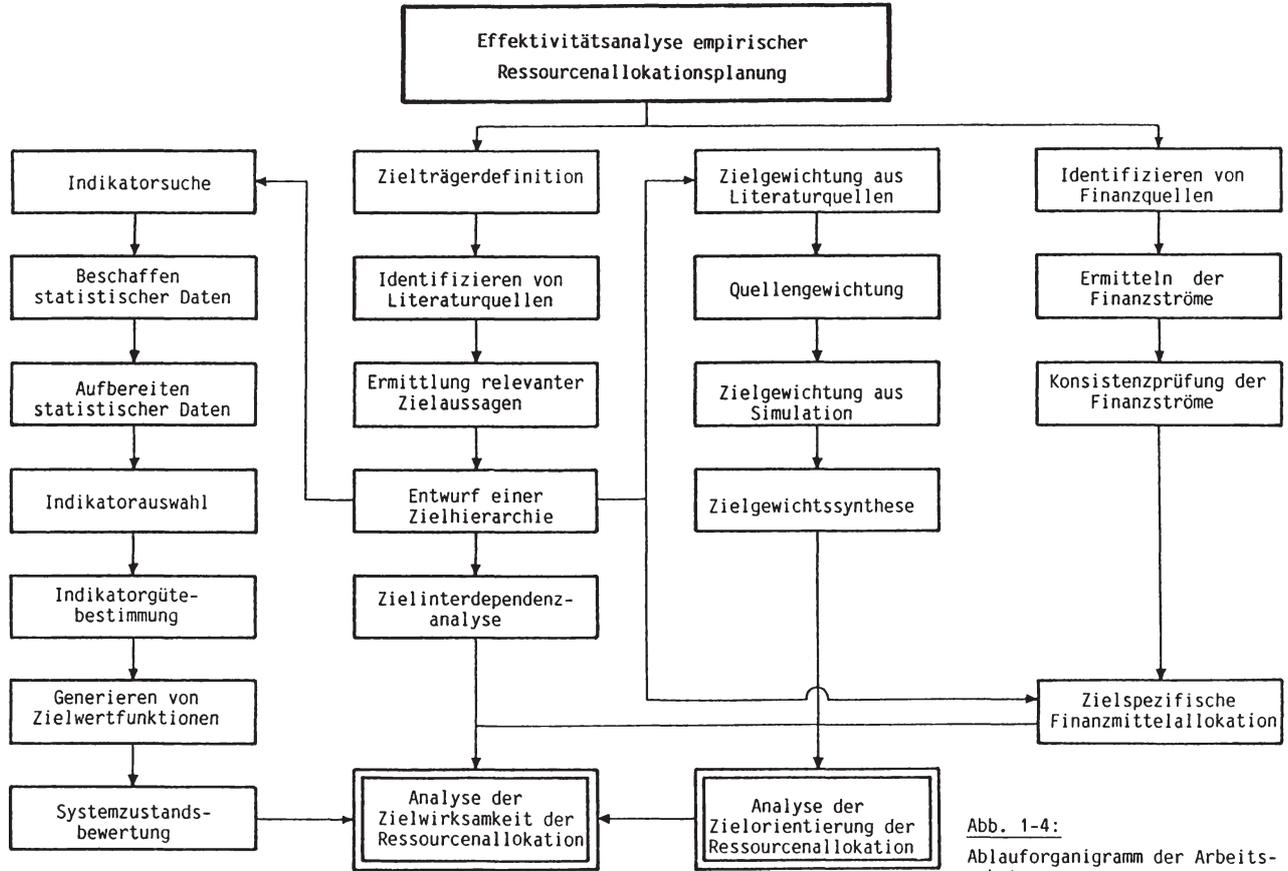


Abb. 1-4:  
Ablauforganigramm der Arbeitspakete

## 2. Zielanalyse

Die Zielanalyse umfaßt das Identifizieren und Formulieren von Zielvorstellungen anhand geeigneter Quellen sowie deren Definition und hierarchische Strukturierung (Kap.2.1). Auf der Grundlage der Quellentexte erfolgt nunmehr die Gewichtung der definierten Zielelemente. Dies geschieht unter Zuhilfenahme zweier Gewichtungsmethoden:

- technische Zielgewichtung (Kap. 2.2.1)
- simulative Zielgewichtung (Kap. 2.2.2)

Da jede der herangezogenen Quellen zu einer anderen Bewertung der Zielprioritäten führt, welche zudem unterschiedlichen sich überschneidenden Zeiträumen zuzuordnen sind, muß in einem Syntheseschritt eine Zusammenfassung der verschiedenen Quellen erfolgen (Kap. 2.2.3), um zu nur einer endgültigen Gewichtung der Zielhierarchie für jedes Jahr zu gelangen (Kap. 2.2.4).

Diese Betrachtung erfolgt aus der Sicht des jeweiligen Regierenden Bürgermeisters von Berlin, der als oberster Repräsentant der Regierung mit der Richtlinienkompetenz ausgestattet ist und sich daher am Grad der Erreichung der gesetzten Ziele von Seiten der Öffentlichkeit sowie der Opposition messen lassen muß.

Der Entwurf einer Zielhierarchie aber kann nicht die ganze Komplexität der Zielvorstellungen des Regierenden Bürgermeisters in allen Details berücksichtigen. Vielmehr muß die Zielhierarchie als ein Modell der Realität verstanden werden, welches die relevanten Elemente in transparenter Weise abbildet. Das Herausfiltern der als wesentlich zu betrachtenden Elemente und Beziehungen aber unterliegt dem Problemverständnis des Systementwicklers und somit letztlich rein subjektiven Einflüssen. Es erweist sich daher als sinnvoll, die Subjektivität der Bewertereinflüsse durch Gruppenurteile zu reduzieren. Dabei führt die Konfrontation mit anderen Meinungsbildern zur Aufdeckung von Wissenslücken, aber auch zur Entlarvung von zu starker persönlicher Einflußnahme auf die Ergebnisse, so daß der gemeinsame Wissensstand sowie die Objektivität und dadurch auch die Ergebnisqualität erheblich gesteigert werden können /58/.

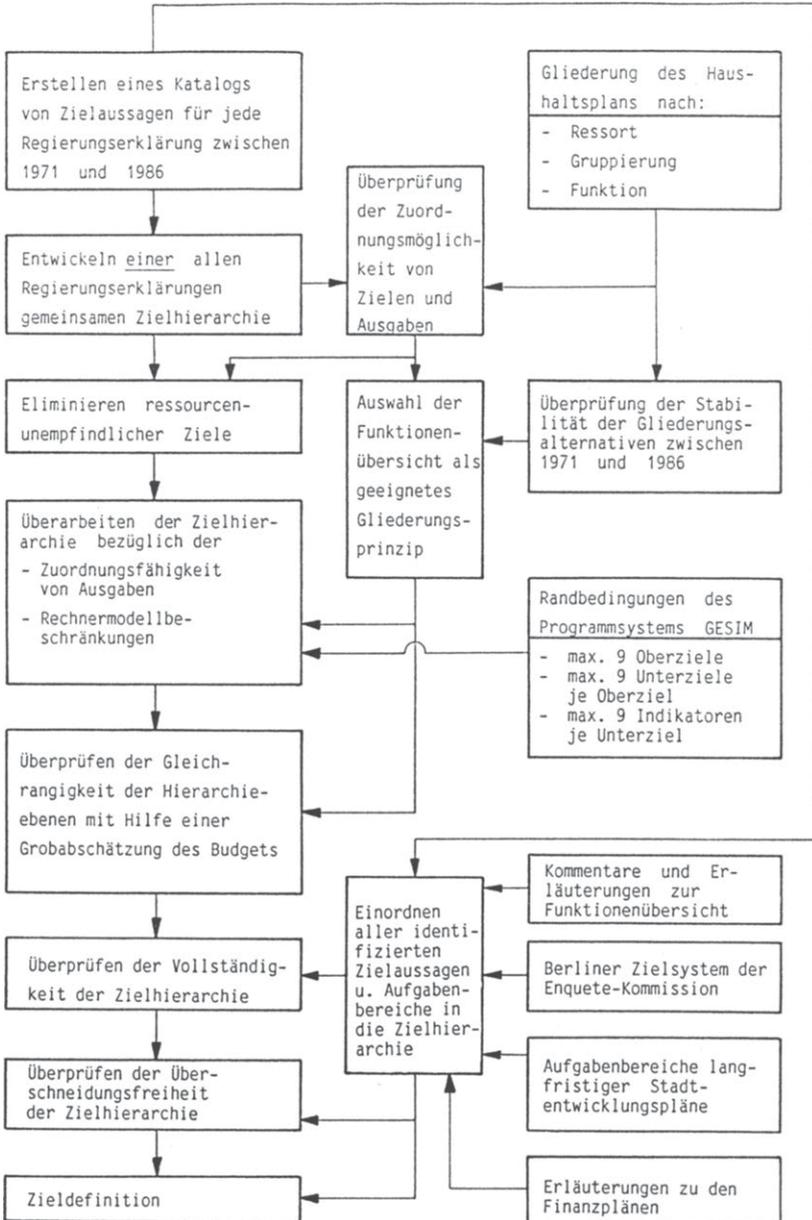
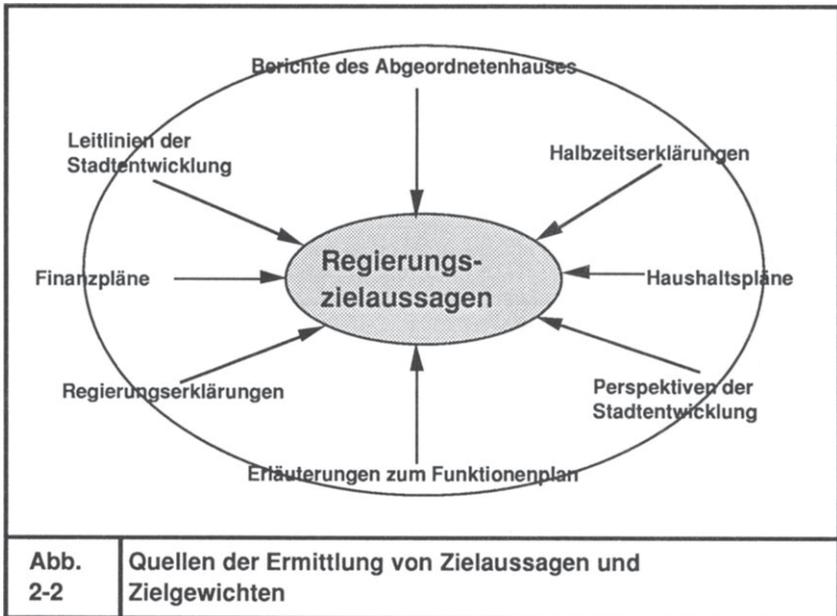


Abb. 2-1: Arbeitsschritte des Zielhierarchieentwurfs

## 2.1 Zielstrukturierung

Vor der Erläuterung der wesentlichen methodischen und praktischen Aspekte des Entwurfs einer Zielhierarchie sei zunächst in Abbildung 2-1 eine Übersicht über die einzelnen Arbeitsschritte gegeben, um deren Einordnung in den Gesamtprozeß zu verdeutlichen.



Ausgangspunkt für das Identifizieren der Regierungsziele in Berlin von 1971 bis 1986 ist zunächst die Ermittlung relevanter Dokumentationen des Abgeordnetenhauses (Abb. 2-2). Dabei erwiesen sich insbesondere die Erklärungen zur Regierungspolitik sowie die Erklärungen zur Halbzeit der Legislaturperiode als sehr aussagekräftig und werden daher als primäre Grundlage für die Entwicklung einer Zielhierarchie herangezogen. Die Eignung der Regierungserklärungen zur Abbildung der Ziele der jeweiligen Regierung wird durch die Einstufung der Regierungserklärungen als Zielkatalog im Sinne eines konkreten politischen Ansatzes für die Zielplanung von Seiten der Planungsleitstelle bestätigt /33/.

Für eine systematische Zielplanung aber können die Regierungserklärungen nur

als Rohsammlungen von Zielen, Meinungen und Maßnahmen verstanden werden, aus denen es einen systemtechnischen Kriterien genügenden Zielkatalog erst abzuleiten gilt. Dabei ist insbesondere der Forderung nach Vollständigkeit vorrangige Bedeutung beizumessen /58/. Da nicht nur die Prioritäten der verfolgten Ziele einer Dynamik unterliegen, sondern auch einzelne Ziele in Regierungserklärungen völlig neu aufgegriffen werden, während andere Ziele keine Erwähnung mehr finden, ist es im Hinblick auf die Vollständigkeitsforderung notwendig, alle Regierungs- und Halbzeiterklärungen auf ihre Zielaussagen hin zu überarbeiten. Dieses führt zur Katalogisierung einer Vielzahl von Zielelementen mit gleicher inhaltlicher Bedeutung. Diese müssen erkannt und bis auf das Zielelement mit der zutreffensten Formulierung aus dem Zielkatalog eliminiert werden /46/.

Im nächsten Schritt gilt es, eine hierarchische Strukturierung der Ziele im Sinne einer Zweck-Mittel-Beziehung vorzunehmen. Dabei muß jedes Ziel einer übergeordneten Ebene durch die ihm zugeordneten Unterziele vollständig beschrieben werden /46/.

### **2.1.1 Randbedingungen des Grobentwurfs**

Schon im Rahmen des Grobentwurfs sind die Gliederungsmöglichkeiten der zu entwickelnden Zielhierarchie durch problemspezifische Randbedingungen eingeschränkt:

- **Abbildbarkeit der Regierungserklärungen**

Die Regierungserklärungen, insbesondere diejenigen unterschiedlicher Regierender Bürgermeister, weisen deutlich voneinander abweichende Gliederungsschemata auf. Die zu entwerfende Zielhierarchie muß aber derart gestaltet werden, daß die Zielaussagen aller Regierungserklärungen eine eindeutige Zuordnung unabhängig vom Zielträger erfahren können. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil bei der Bestimmung der Zielprioritäten weitere Zielträger, wie etwa der Finanzsenator, Berücksichtigung finden sollen. Dieses Problem aber läßt sich nicht in idealer Weise lösen. So sind die zu beobachtenden Gliederungskriterien teilweise kaum ineinander überführbar, wie ein Beispiel für den Bereich der Wirtschaftsziele verdeutlichen soll (Tab. 2-1).

Gliederungskriterien	Art der Leistung	Betriebsstruktur	Fördermaßnahmen	Förderziel
Hauptgliederungspunkte	Dienstleistung Industrie Handel	Großbetrieb Mittelbetrieb Kleinbetrieb	Investition Innovation	Qualität Quantität
<b>Tab. 2-1</b>	<b>Gliederungsschemata politischer Zielaussagen zum Wirtschaftsbereich</b>			

- Zuordnungsmöglichkeit der Ausgabenströme  
Um eine Überprüfung der Budgetierungseffektivität vornehmen zu können, müssen die Maßnahmen beziehungsweise deren aggregierter Ausdruck in Form von Finanzmittelströmen den entsprechenden Zielen zugeordnet werden können. Nur wenn es gelingt, die zur direkten Förderung eines Ziels dienenden Ausgaben im Haushalt zu identifizieren, ist es möglich, sinnvolle Aussagen über Art und Intensität des Ziel-Budget-Zusammenhangs zu treffen. Es ist daher schon bei der Erstellung der Zielhierarchie darauf zu achten, daß die gewählte Struktur einem der im Haushaltsplan verwendeten Gliederungskriterien insoweit entspricht, daß eine weitgehend konsistente Zuordnung von Zielen und Finanzmitteleinsatz über einen langen Zeitraum ermöglicht wird. Dieses führt zu einer problemgerechten Reduzierung des zu entwickelnden Modells in zweierlei Hinsicht:
  - Zielhierarchie  
Ziele, welche durch Finanzmittel nicht oder kaum beeinflußt werden können, finden keine weitere Berücksichtigung. Beispiele für solche Ziele sind Abbau der Ost-West-Spannungen, Freiheit, Wahrung der Einheit der Nation, enge Bindung an den Bund etc..

Dies gilt auch für das Ziel 'Sparsamkeit der öffentlichen Hand', welches lediglich als Anerkennung der Begrenztheit verfügbarer Ressourcen betrachtet wird und nicht als aus sich selbst heraus sinnvolle Zielsetzung mit dem Zweck einer Verbesserung der Lebensqualität in Berlin. Nur unter dem Postulat nicht beliebiger Vermehrbarkeit staatlicher Ausgaben wird die Forderung nach Effektivität der Mittelverwendung überhaupt erst sinnvoll. Mehr noch, je knapper die verfügbaren Finanzmittel und je größer die Konkurrenzsituation der Ressorts, umso sorgfältiger wird der Ressourcenallokationsprozeß durchzuführen sein und umso größer ist folglich die zu erwartende Effektivität /38/.

- Finanzmittel  
Ausgaben, die nicht dem Gesamtziel der Verbesserung der Lebensqualität dienen oder deren Zuordnung zu einzelnen Zielen nicht möglich ist oder zu Verzerrungen führen würden, werden aus der Betrachtung eliminiert. Darunter fallen Ausgaben für politische Führung, zentrale Verwaltung, Brennstoffversorgung der öffentlichen Verwaltung, Schuldentilgung, etc..
- Struktur des verwendeten Rechnermodells  
Der Entwurf des Zielsystems erfolgt rechnergestützt mit Hilfe des von Prof. H.H. Koelle entwickelten Programmsystems GESIM (Gesamtgesellschaftliches Simulationsmodell). Das Programm erlaubt die Bearbeitung von Simulationsmodellen mit folgenden, die Zielhierarchie betreffenden, maximalen Dimensionen:
  - max. 9 Oberziele pro Gesamtziel
  - max. 9 Unterziele pro Oberziel /2/

### 2.1.2 Prinzipien des Feinentwurfs

Der unter Beachtung der obigen Randbedingungen aus dem Zielkatalog erstellte vorläufige Entwurf einer Zielhierarchie muß nun dahingehend überprüft werden, inwieweit die wesentlichen inhaltlichen Anforderungen an ein brauchbares Modell bereits erfüllt sind /58/. Diese Anforderungen sind:

- Gleichrangigkeit /46/  
Die Ziele auf einer Ebene sollen sich ihrer Bedeutung nach in etwa entsprechen. Insbesondere ist darauf zu achten, daß keine Zweck-Mittel-Beziehungen auf einer Ebene vorliegen. Erste Anhaltspunkte für die Bedeutung eines Ziels werden abgeleitet aus
  - dem qualitativen Eindruck beim Lesen der Regierungserklärungen.
  - der quantitativen Höhe der abgeschätzten Finanzaufwendungen für dieses Ziel.

- Vollständigkeit /46/

Die Bedeutung der Vollständigkeit für eine Zielhierarchie ist bereits erwähnt worden. Es ist daher sicherzustellen, daß keine wesentlichen Zielsetzungen der Regierung vergessen werden. Es empfiehlt sich daher, eine Überprüfung der Vollständigkeit anhand weiterer sich mit Regierungszielen befassenden Quellen. Besonders herausgehoben seien dabei:

- die Erläuterungen zum Funktionenplan /10/
- das Berlin-Zielsystem der Enquete-Kommission /35/36/ und der darauf aufbauende Entwurf von H.H. Koelle /45/

- Überschneidungsfreiheit /46/

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Eindeutigkeit der Zuordnung von Zielaussagen aus den Literaturquellen zu der erstellten Zielhierarchie ist die inhaltliche Abgrenzung der einzelnen Ziele derart, daß Überschneidungen weitgehend ausgeschlossen werden. Besonderes Augenmerk gilt dabei Zielaussagen, die durch verschiedene Betrachter unterschiedlichen übergeordneten Zielen zugeordnet werden können (Tab. 2-2).

Zielaussage zu	mögliche Zuordnung (gewählte kursiv)		
Hochschulkliniken	Gesundheit	<i>Wissenschaft</i>	
Stiftung Peußischer Kulturbesitz	Freizeit/ Kultur	<i>Wissenschaft</i>	
Verkehrsberuhigung	Verkehr	<i>Stadtplanung</i>	
Abfallwirtschaft	Umweltschutz	<i>Entsorgung</i>	
Denkmalschutz	Stadtplanung	<i>Kultur</i>	
Spielplätze	Jugendhilfe	Stadtplanung	<i>Erholung</i>

**Tab. 2-2: Beispiele inhaltlicher Zielabgrenzung**

### 2.1.3 Zielhierarchie

Die nach der Überprüfung der obigen Prinzipien resultierende Zielhierarchie besteht aus:

- 9 Oberzielen
- 27 Unterzielen

Eine Aufschlüsselung der Unterzielebene in 216 Zielelemente (Abgrenzungshilfen) dient der exakten Definition der Zielinhalte. Hinsichtlich der im Rahmen der Ermittlung der Zielprioritäten durchzuführenden Gruppenarbeiten stand somit eine eindeutige Entscheidungsgrundlage für die Zuordnung von Zielaussagen zur Zielhierarchie zur Verfügung.

Auf die Angabe einer Zielrichtung mußte aufgrund der noch sehr hohen Komplexität der Unterzielbereiche sowie der abweichenden Quantitäts- und Qualitätsvorstellungen der jeweiligen Regierungen verzichtet werden.

Die Zielhierarchie unterliegt folgender Nomenklatur (Abb. 2-3):

ohne Nummer	Gesamtziel
100-900	Oberziele
110-930	Unterziele

Dem besseren Verständnis der Zielhierarchie dient folgende kurze Erläuterung der Zielinhalte und der möglichen Schwierigkeiten bei deren Abgrenzung. /57/.

Das Oberziel 'Innere Sicherheit' umfaßt die Unterziele Polizei, Brand- und Katastrophenschutz sowie Rechtsschutz. Hervorzuheben ist, daß unter Rechtsschutz die gesamte Gerichtsbarkeit sowie der Strafvollzug und die Resozialisierung fallen. Es liegt also eine Erweiterung des herkömmlichen Sprachgebrauchs vor /57/.

Der Zielbereich 'Bildung' umfaßt das gesamte Bildungswesen mit Ausnahme der Hochschulen. Dieses schließt auch alle Formen der vorschulischen Erziehung, also auch die Kindertagesstätten, mit ein. Das Unterziel ' Sonstige Bildung' beinhaltet im wesentlichen die Erwachsenenbildung und das Bibliothekswesen.

Zum Oberziel 'Wissenschaft und Forschung' gehören die Hochschulen als Zentren wissenschaftlicher Arbeit und Ausbildung. Das Unterziel 'Sonstige Forschung' umfaßt die Arbeit der Forschungsinstitute sowie die Forschung in den Unternehmen.

Unter dem Oberziel 'Soziales' sind Leistungen der sozialen Sicherung zusammengefaßt. Zur 'Familien- und Sozialhilfe' zählt hier auch die Unterstützung der gemeinnützigen Organisationen sowie die Asylanten- und Ausländerhilfe. Zu

VERBESSERUNG DER SYSTEM-QUALITÄT VON WEST-BERLIN

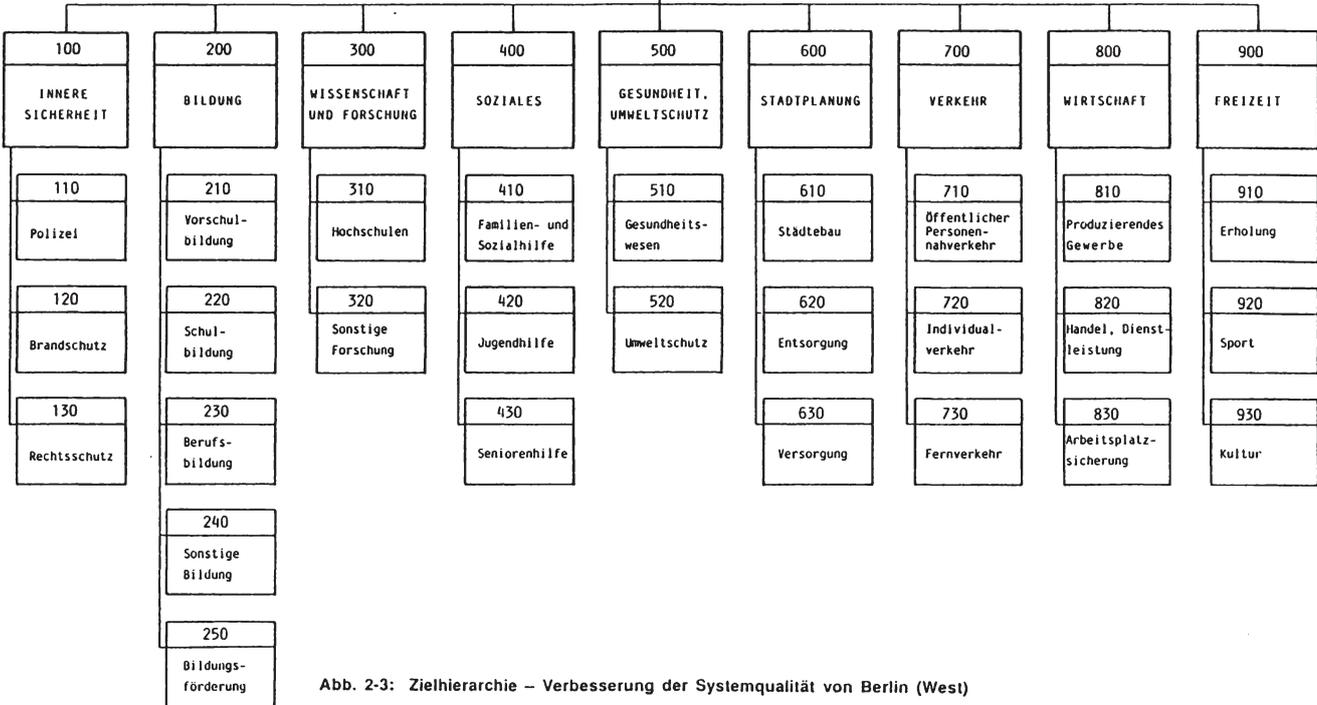


Abb. 2-3: Zielhierarchie – Verbesserung der Systemqualität von Berlin (West)

den Zielen 'Jugendhilfe' und 'Seniorenhilfe' gehören neben den rein sozialen Aspekten auch Bemühungen um die bessere Integration dieser Gruppen in die Gesellschaft.

Die Unterziele 'Gesundheit' und 'Umweltschutz' wurden aufgrund ihrer starken Interdependenzen zu einem Oberziel zusammengefaßt. Zu beachten ist, daß die Abfallwirtschaft - anders als in einigen Regierungserklärungen - nicht dem Unterziel 'Umweltschutz', sondern dem Unterziel 'Entsorgung' zugerechnet wird.

Das Spektrum des Oberziels 'Stadtplanung' reicht vom Wohnungsbau über Stadtanierung bis hin zur Gewährleistung einer leistungsfähigen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. Die Qualität dieses Zielbereichs wird wesentlich durch die Leistungsfähigkeit der beteiligten Unternehmen bestimmt.

Das Oberziel 'Verkehr' beinhaltet den innerstädtischen Verkehr, untergliedert in den öffentlichen Personennahverkehr und den Individualverkehr sowie den Fernverkehr ins Bundesgebiet als auch ins Ausland. Letzterer umfaßt weiterhin den Nachrichtenverkehr. Neben der BVG, werden auch die Unternehmen Berliner Flughafengesellschaft und Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe dem Verkehrssektor zugerechnet.

Das Oberziel 'Wirtschaft' umfaßt das Gewerbe und den Arbeitsmarkt Berlins. Trotz der teilweise nur allgemeinen Aussagen zum Bereich Wirtschaft in den Regierungserklärungen wird eine getrennte Betrachtung von 'Produzierendem Gewerbe' sowie 'Handel und Dienstleistungsgewerbe' vorgenommen.

Das Unterziel 'Arbeitsplatzsicherung' enthält auch den Arbeitsschutz sowie Umschulung und arbeitsmarktbedingte Fortbildung, welche gegen das Unterziel 'sonstige Bildung' abzugrenzen ist.

Der Zielbereich 'Freizeit' umfaßt die Unterziele 'Sport' und 'Kultur', die in besonderem Maße zur Attraktivität Berlins beitragen. Unter dem Ziel Erholung finden mit Forsten, Parks, Gärten etc. die Regenerationsmöglichkeiten für die Bürger Berücksichtigung. Diese sind aufgrund des fehlenden Umlandes von besonderer Bedeutung für die Stadt.

Bei der Erstellung eines vollständigen Zielsystems läßt es sich nicht vermeiden, daß auch konkurrierende Ziele Berücksichtigung finden. Daraus resultiert die

Erkenntnis, daß ein hundertprozentiges Zufriedenheitsniveau nicht für alle Ziele realisierbar ist.

So ist etwa bei starker Förderung des Unterziels 'Individualverkehr' mit negativen Auswirkungen bezüglich des 'Umweltschutzes' und der 'Erholung' zu rechnen. Ähnliche Überlegungen gelten auch für das 'produzierende Gewerbe'. Hierbei bestehen positive Auswirkungen auf die 'Arbeitsplatzsicherung', aber negative Auswirkungen auf den 'Umweltschutz'.

Aus diesen Beispielen wird deutlich, daß die Optimierung der Qualität einer Großstadt ein sehr schwieriger und arbeitsintensiver Prozeß ist, bei dem es eine Vielzahl von komplexen, sich in einem dynamischen System ständig ändernden, Abhängigkeiten zu berücksichtigen gilt /57/.

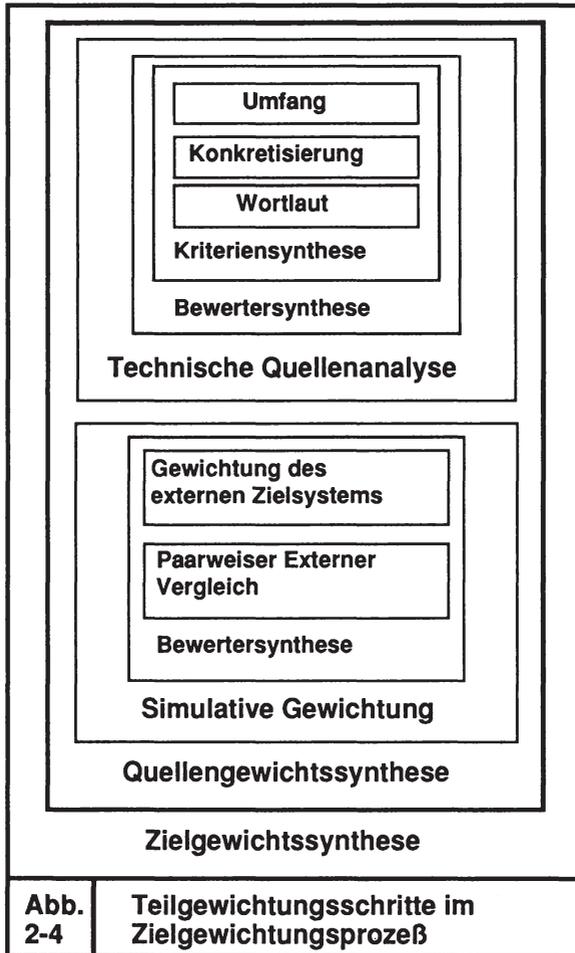
## 2.2 Zielgewichtung

Nach der Definition und Strukturierung der identifizierten Zielaussagen muß nunmehr die Ermittlung der Zielprioritäten erfolgen. Durch die hierarchische Ordnung ist dabei schon eine grobe Rangreihung vorgenommen worden, die es nun in quantitativer Form zu präzisieren gilt. Folgende Zielbewertungsverfahren bieten sich grundsätzlich zur Ermittlung von Zielgewichten an /57/:

- Technische Quellenanalyse  
Analyse schriftlicher Unterlagen, welche die Zielprioritäten des Zielträgers dokumentieren.
- Simulation  
Stellvertretende Zielbewertung aus Sicht des Zielträgers
- Interview  
Direkte Befragung des Zielträgers

Für die beabsichtigte Untersuchung wurde auf die Interviewtechnik verzichtet. Neben der Problematik der Motivation von Politikern zur Mitarbeit an zeitaufwendigen Studien muß vor allem an der Qualität der erarbeiteten Ergebnisse gezweifelt werden. So kann zwar mit einem Interview die aktuelle subjektive Präferenz eines Zielträgers ermittelt werden, bei der Ableitung

historischer Zielgewichte müssen jedoch erhebliche Ungenauigkeiten erwartet werden. Demgegenüber erscheint die Ergebnisqualität der beiden anderen Techniken wegen ihrer Orientierung an schriftlichen Dokumenten als weitgehend gesichert.



Eine Einordnung der in diesem Kapitel beschriebenen Schritte zur Ermittlung der Zielprioritäten sowie der Zielgewichte, als deren quantitativer Ausdruck, wird in Abbildung 2-4 vorgenommen.

## 2.2.1 Technische Quellenanalyse

Die technische Quellenanalyse ist ein Verfahren der Aufbereitung von Texten nach fest vorgegebenen Kriterien und Skalen. Das direkte Arbeiten am Text und die exakte Analyse von Inhalt und Umfang soll eine möglichst objektive, von der intuitiven und damit subjektiven Eingebung des Bearbeiters losgelöste, Bewertung ermöglichen /58/.

### 2.2.1.1 Aufbereitungskriterien

Die Zielbewertung erfolgt anhand von drei Aufbereitungskriterien, die unabhängig voneinander durchgeführt, später aber, entsprechend ihrer Aussagequalität gewichtet, zu einem Synthesewert zusammengeführt werden. Diese sind:

- Umfang  
Hinter der Anwendung dieses Kriteriums steht die Annahme, daß sich ein Zielträger mit von ihm als wichtig erachteten Zielen intensiver auseinandersetzen wird, als mit aus seiner Sicht weniger bedeutenden Zielen. Folglich kann aus dem Raum, welchen er den einzelnen Zielen in seinen Reden, Erklärungen oder Berichten einräumt, auf die Zielpriorität geschlossen werden /58/.
- Konkretisierung  
Bei diesem Kriterium wird der Text daraufhin untersucht, inwieweit bezüglich formulierter Ziele anhand konkreter Perspektiven (Maßnahmen, Konzepte, Programme) ein tatsächlicher Handlungswille dokumentiert wird. Jedem Ziel wird dabei ein Wert zwischen 0 und 10 zugeordnet. Die Extremwerte werden dabei durch 'sehr konkrete Perspektiven' bzw. 'leere Phrasen' verbal definiert /58/.
- Wortlaut  
Hierbei gilt es, das Gewicht eines Ziels anhand der Bedeutung abzuleiten, die ihm durch den Zielträger mittels dessen Wortwahl sowie der Anwendung rhetorischer Mittel verliehen wird. Auch hier kommt eine Bewertungsskala von 0 bis 10 zur Anwendung, wobei 10 für 'oberste Priorität' und 0 für 'bedeutungslos' stehen /58/.

Die technische Gewichtung nach dem Kriterium 'Umfang' besitzt die größtmögliche Objektivität. Das bedeutet aber nur, daß unterschiedliche Bearbeiter zu sehr ähnlichen Ergebnissen kommen müssen, nicht aber, daß diese Ergebnisse auch der Realität am nächsten kommen.

Die anderen zwei Kriterien weisen dagegen einen deutlich höheren Grad an Subjektivität auf /58/. So können Wortlaut und Aussage einzelner Textpassagen durchaus unterschiedlich aufgefaßt werden und damit eine abweichende Bewertung auf den vorgegebenen Skalen erfahren. Rhetorische Finessen der Regierungserklärung bleiben ebenso nicht ohne Wirkung wie die persönlichen politischen Wertvorstellungen des Bewerter selbst /58/. Ungenauigkeiten, die auf diese Weise in den Bewertungsprozeß einfließen, können aber durch Mehrfachbearbeitung verschiedener Bewerter in ihrer Auswirkung reduziert und die Qualität der Ergebnisse entsprechend verbessert werden.

### 2.2.1.2 Literaturquellen

Grundlage für die Ermittlung der Zielgewichte mit Hilfe der Quellenanalyse ist das Studium eines Teils der bereits bei der Gestaltung der Zielhierarchie verwendeten Literatur (Abb. 2-2). Konkret betrifft dies folgende Quellen:

- Richtlinien der Regierungspolitik /12/13/15/16/17/18/19/20/22/  
Jeweils zu Beginn der Wirkungsperiode eines Regierenden Bürgermeisters werden die Richtlinien seiner Regierungspolitik meist in den beiden folgenden Formen erklärt:
  - Vorlage zur Beschlußfassung  
Diese enthält eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Regierungsrichtlinien.
  - Rede vor dem Abgeordnetenhaus  
Hier erfolgt eine detaillierte Vorstellung aktueller Probleme, Zielvorstellungen und Maßnahmenvorschläge als Grundlage für die Diskussion mit dem politischen Gegner.

Des Weiteren liegt für die Regierungserklärungen und die Halbzeiterklärung des Regierenden Bürgermeisters Schütz eine äußerst umfangreiche schriftliche Darlegung der Handlungsschwerpunkte der Regierung in allen Funktionsbereichen in Form der 'Materialien zur Regierungserklärung' vor.

- Regierungserklärung zur Halbzeit der Legislaturperiode /14/21/  
Nur zweimal im Betrachtungszeitraum von 1971 bis 1986 war der Regierende Bürgermeister auch nach den ersten beiden Jahren einer Legislaturperiode noch im Amt. Die zu diesem Zeitpunkt gehaltenen Halbzeiterklärungen der Regierenden Bürgermeister Schütz und v. Weizsäcker berichten über das bereits Erreichte und dokumentieren die Prioritäten der Regierungspolitik in den nächsten beiden Jahren der jeweiligen Legislaturperiode. Die Erklärungen der Regierenden Bürgermeister Stobbe und Vogel, die jeweils zur Halbzeit der Legislaturperiode ihr Amt übernahmen, weisen ähnlichen Charakter auf, jedoch überwiegt hier die Richtlinienvorgabe des neuen Amtsinhabers bei weitem.

Die Eignung der Erklärungen der Regierenden Bürgermeister zur Abbildung der kurzfristigen Zielprioritäten wird, wie bereits erwähnt, durch die Planungsleitstelle hervorgehoben (vgl. Kap. 2.1).

- Stadtentwicklungspläne /24/26/  
Die im Auftrag des Abgeordnetenhauses vom Senat (Planungsleitstelle) erstellten Stadtentwicklungspläne spiegeln langfristige - über die Legislaturperiode hinausreichende (15 Jahre) - überparteiliche Zielvorstellungen und Prioritäten des Senats wider /25/33/.

Die ausführliche Erläuterung der beabsichtigten Aktivitätsschwerpunkte in den unterschiedlichen Ressorts sowie der langfristige Leitliniencharakter bilden einen auffallenden Kontrast zur grundsätzlich kurzfristigen Orientierung der Regierungserklärungen. Die Einbeziehung der Stadtentwicklungspläne erscheint daher zur Glättung der unter tagespolitischem Einfluß stehenden Regierungsrichtlinien besonders geeignet.

- Finanzplanung /28/29/30/  
Die Finanzplanung von Berlin erscheint in einem jeweils 5 Jahre umfassenden Bericht. Gegliedert nach den Einzelplänen des Haushalts, werden gegenwärtige und zukünftige Tätigkeitsschwerpunkte dokumentiert und durch

Ausgabenzeitreihen belegt. Auch hier ist die Planung nicht durch den Takt der Legislaturperioden determiniert. Im Gegensatz zu den Stadtentwicklungsplänen aber ist der Planungszeitraum aufgrund der geforderten quantitativen Aussagegenauigkeit eher als mittelfristig zu bezeichnen /23/. Dadurch wird die Möglichkeit eröffnet, sich auf veränderte Situationen besser einstellen zu können, so daß dem Finanzplan eine hohe Aktualität zugesprochen werden kann.

Durch die Analyse von Regierungserklärungen, Finanzplänen und Stadtentwicklungsplänen wird die Einbeziehung kurz-, mittel- und langfristiger Zielvorstellungen ermöglicht, so daß die technische Zielanalyse auf der Grundlage einer alle wesentlichen Aspekte umfassenden Informationsbasis durchgeführt werden kann.

### 2.2.1.3 Methodik

Die Analyse einer Literaturquelle geschieht entsprechend dem in Abbildung 2-5 dargestellten Ablaufschema. Dabei ist der gesamte zielrelevante Text zunächst derart zu gliedern, daß eine Zuordnung zur Ebene der Unterziele ermöglicht wird. Dies geschieht mit Hilfe der im Rahmen der Zieldefinition erarbeiteten Liste der 216 Zielelemente. Die Eindeutigkeit der hier durchgeführten Zuordnung ist insbesondere aufgrund der vorgenommenen Mehrfachbewertungen für die Vergleichbarkeit der Einzelurteile und damit für die Qualität des gesamten Bewertungsprozesses von entscheidender Bedeutung. Die exakte Befolgung der Forderung nach Vollständigkeit und Überschneidungsfreiheit der Zielhierarchie ist hierfür die notwendige Voraussetzung /58/ (vgl. Kap. 2.1.2).

Jede der identifizierten Zielaussagen wird nunmehr bezüglich der drei Aufbereitungskriterien Umfang, Konkretisierung und Wortlaut einzeln bewertet. Anschließend erfolgt die bereits vorbereitete Zuordnung der Zielaussagen zu den entsprechenden Unterzielen der Zielhierarchie, so daß eine Verdichtung der Bewertung von Zielaussagen zu einer Bewertung von Zielen, nach den drei Aufbereitungskriterien gegliedert, erfolgen kann (Abb. 2-5).

Diese gilt es, im weiteren zu Zielgewichten zusammenzufassen. Dazu bedarf es zunächst der Gewichtung der Kriterienpräferenzordnungen bezüglich Ihrer

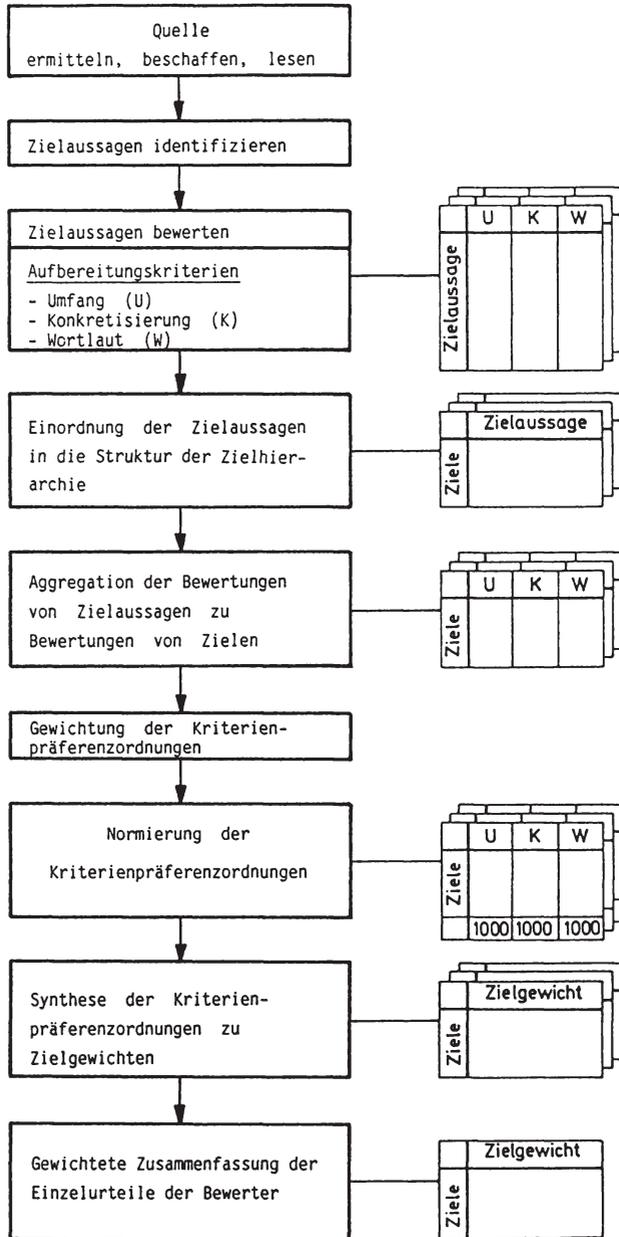


Abb. 2-5: Ableitung der Zielgewichtung aus einer Quelle

Eignung, die in der Quelle formulierten Zielprioritäten abzubilden. Dieses Urteil kann je nach Aufbau und Absicht von Quelle zu Quelle sehr unterschiedlich ausfallen. Im Gegensatz dazu sind abweichende Urteile verschiedener Bearbeiter für nur eine Quelle allein auf die Subjektivität des Bewertungsprozesses zurückzuführen, so daß auf dem Wege der Mehrfachbewertung eine Mittelung unterschiedlicher Auffassungen vorzunehmen ist.

Um die unterschiedlichen Skalen der Aufbereitungskriterien 'Konkretisierung' und 'Wortlaut' einerseits und 'Umfang' andererseits zusammenfassen zu können, muß zunächst eine Normierung vorgenommen werden (vgl. Kap. 2.2.1.4). Damit ist die Voraussetzung geschaffen, die drei Kriterienpräferenzskalen entsprechend ihrer Gewichtung zusammenzufassen und Zielgewichte zu berechnen.

Die Ermittlung der Zielgewichte einer Quelle geschieht mit Ausnahme der Finanzpläne jeweils unabhängig voneinander durch mehrere Bewerter, deren Zahl sich zwischen drei und fünf bewegt. Die individuellen Einzelurteile gilt es, nun durch eine gewichtete Zusammenfassung in eine gemeinsame abschließende Zielgewichtung für die betrachtete Quelle zu überführen.

Die hier beschriebene Vorgehensweise betrifft jeweils nur eine Quelle und ist daher für jede der zu bewertenden 15 Literaturquellen zu wiederholen. Insgesamt sind in diesem Prozeß etwa 700 Schreibmaschinenseiten zu bearbeiten, wobei deren überwiegende Mehrzahl im Rahmen der Mehrfachbewertung einer mindestens dreifachen Überarbeitung unterliegt.

Ergebnis der Quellenanalyse ist schließlich die auf eine Seite verdichtete Information über die aus der Literatur zu entnehmende Zielgewichtung der Zielhierarchie jeweils für das Jahr des Erscheinens jeder der bewerteten Quellen (Tab. 2-3).

#### **2.2.1.4 Normierung**

Auf eine problemgerechte Darstellung der Normierung ist im Rahmen des vorigen Kapitels im Sinne eines ununterbrochenen Gedankenflusses zunächst verzichtet worden. Für die praktische Anwendung der technischen Quellenanalyse aber ist die Methodik der Normierung von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

ZIEL	Regierungs- und Halbeiterklärungen										Finanzpläne			Stadtentwicklungspläne		Simulation		
	Schütz 1971	Schütz 1973	Schütz 1975	Stobbe 1977	Stobbe 1979	Vogel 1981	Weizsäcker 1981	Weizsäcker 1983	Diepgen 1984	Diepgen 1985	1974-1978	1978-1982	1983-1987	Perspektiven 1974	Leitlinien 1978	1975	1979	1985
100	70	89	109	71	81	74	74	29	70	57	94	92	62	85	65	56	49	41
110	21	26	44	31	45	28	33	12	26	14	30	26	19	38	33	24	23	15
120	20	26	23	5	9	5	5	5	5	5	21	22	8	25	-	10	8	6
130	29	37	42	35	27	41	36	12	39	38	43	44	35	22	22	18	20	
200	207	192	175	148	101	99	148	96	112	69	177	140	103	141	125	238	199	182
210	27	32	38	28	24	26	32	5	20	17	50	21	27	34	31	37	31	21
220	94	65	65	48	38	32	46	17	25	5	53	36	23	45	46	59	56	38
230	58	35	39	62	29	16	36	64	48	30	35	44	27	29	48	53	41	47
240	22	29	17	5	5	5	16	5	5	5	26	39	26	22	-	45	30	36
250	6	31	16	5	5	20	18	5	14	12	13	-	-	11	-	44	41	40
300	102	89	58	125	58	59	96	97	88	80	107	96	91	78	93	117	106	125
310	82	74	46	69	39	42	63	52	46	39	83	64	55	56	65	67	64	65
320	20	15	12	56	19	17	33	45	42	41	24	32	36	22	28	50	42	60
400	111	115	106	15	138	52	73	222	127	111	143	121	143	92	87	154	155	135
410	37	40	36	5	62	19	53	138	85	74	32	39	63	41	28	50	51	49
420	27	37	33	5	50	14	13	52	19	13	52	38	32	25	34	52	64	40
430	47	38	37	5	26	19	7	32	23	24	59	44	48	26	25	52	40	46
500	123	146	112	81	85	58	111	59	54	103	106	105	84	120	109	86	104	107
510	79	85	66	67	45	20	76	54	5	23	76	63	45	69	62	40	45	39
520	44	61	46	14	40	38	35	5	49	80	30	42	39	51	47	46	59	68
600	75	70	101	156	140	280	220	124	115	126	97	59	147	168	160	96	114	103
610	41	40	69	74	97	238	175	114	74	83	46	59	89	94	106	46	57	49
620	21	6	19	25	10	22	15	5	5	20	16	30	23	19	14	0	4	3
630	13	24	13	57	33	20	30	5	30	18	27	-	-	38	39	29	24	31
700	73	92	83	67	102	179	86	88	131	112	58	84	87	84	63	46	50	53
710	25	27	35	5	31	96	36	79	76	35	27	32	43	33	34	27	28	27
720	26	25	29	19	26	50	21	5	5	20	16	30	23	19	14	0	4	3
730	22	40	19	43	45	33	29	5	50	57	15	22	21	32	15	19	18	23
800	152	120	144	243	170	125	113	269	193	189	130	139	165	121	163	97	107	137
810	53	50	46	76	59	45	32	102	72	46	35	44	44	41	47	22	26	37
820	37	43	55	70	42	14	30	61	43	61	50	52	51	43	42	30	31	44
830	62	27	43	97	69	66	51	106	73	82	45	43	70	37	74	45	50	56
900	87	87	112	94	125	74	79	15	110	153	88	164	118	111	135	110	116	117
910	20	30	29	15	33	5	5	5	15	16	24	54	27	35	37	36	41	36
920	28	28	32	7	26	5	23	5	5	29	23	48	29	25	35	34	32	36
930	39	29	51	72	66	64	51	5	90	108	41	62	62	51	63	40	43	45
Σ	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

**Tab.2-3** Quellspezifische Zielgewichtung

Folgende Vorgehensweisen bieten sich an:

- a) Die höchste Zeilenzahl des Kriteriums 'Umfang' wird auf 10, den theoretischen Maximalwert der beiden anderen Aufbereitungskriterien gesetzt.
- b) Die höchste Zeilenzahl des Kriteriums 'Umfang' wird auf den tatsächlich vergebenen Maximalwert der anderen beiden Aufbereitungskriterien gesetzt.
- c) Für jedes Aufbereitungskriterium wird der Promille-Anteil an der insgesamt vergebenen Punkte- bzw. Zeilenzahl für jedes Unterziel berechnet, so daß die Summe der Bewertungen jeder Präferenzordnung auf 1000 normiert ist.

Jede der drei Vorgehensweisen erscheint plausibel und somit die Auswahl der Methode als beliebig. Tatsächlich aber differieren die erzielten Ergebnisse stark, so daß eine Auseinandersetzung bezüglich der Eignung der 3 Methoden erforderlich wird. Das Normierungsproblem besteht dabei nicht bezüglich der Reihenfolge und Abstände der Ziele innerhalb einer Präferenzordnung, hierbei sind alle Vorgehensweisen gleichwertig. Vielmehr besteht die Gefahr einer unbeabsichtigten Gewichtung der drei Aufbereitungskriterien bei deren Synthese, welche es zu erkennen und durch die Wahl der Normierungsmethodik zu vermeiden gilt.

zu a): Wenn die maximale Zeilenzahl auf 10 gesetzt wird, ergibt sich eine starke, teilweise kaum nachvollziehbare Abhängigkeit der relativen Bedeutung des Aufbereitungskriteriums 'Umfang' von eben der maximalen Zeilenzahl. Folgendes vereinfachtes Beispiel soll die dieser Methodik innewohnende Problematik verdeutlichen.

Erfährt etwa bei konstanter relevanter Zeilenzahl zweier aufeinanderfolgender Regierungserklärungen das bereits wichtigste Ziel der vorherigen Periode - etwa die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - eine starke Aufwertung, die aber zu Lasten nur eines relativ unbedeutenden Ziels erfolgt - etwa die Reduzierung von Polizeieinsätzen - so werden auch die anderen Ziele, welche keine Änderung bezüglich des Zeilenumfangs erfahren haben, in der neuen Skala herabgesetzt.

Aus diesen Überlegungen läßt sich folgende Schlußfolgerung ableiten:

Besitzt ein Ziel eine starke Dominanz bezüglich der Zeilenzahl (vgl. Regierungserklärung Vogel - Wohnungswesen), so bewegen sich alle anderen Ziele auf sehr geringem Niveau, so daß das Ergebnis der 'Umfang'-Bewertung kaum

Einfluß auf die Synthese der Einzelkriterien ausübt. Umgekehrt verhält es sich, wenn alle Ziele annähernd die gleiche Zeilenzahl aufweisen. Dann wird jedes Ziel mit 10 Punkten bewertet, was zu einer stark gedämpften Wirkung der Kriterien 'Konkretisierung' und 'Wortlaut' führt.

An diesem Extremfall läßt sich das Dilemma dieser Normierungsmethode besonders deutlich erkennen. So liefert sie zwar das richtige Ergebnis bezüglich einer Präferenzordnung - alle Ziele sind mit 10 Punkten gleich wichtig - sie ist aber nicht dazu in der Lage, das Niveau gegenüber den anderen Aufbereitungskriterien festzulegen. Ein Gleichgewichtszustand mit Punktzahlen geringer als 10 ist mithin nicht möglich.

Ein weiteres Problem dieser Methode zeigt sich bei der Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse der verschiedenen Bewerter. So ist davon auszugehen, daß die Bewertung der Zielaussagen bezüglich der Aufbereitungskriterien 'Konkretisierung' und 'Wortlaut' nur relativ, nicht aber absolut, erfolgen kann. Dies bedeutet, daß sich der Bewerter bei der Erstellung der Präferenzliste an seinen zuerst getroffenen Urteilen orientieren muß, unabhängig davon, auf welchem Niveau diese erfolgten. So ist es denkbar, daß zwei konsistente Bewertungen um völlig andere Mittelwerte schwanken. Bei der Zusammenfassung aber würde die Präferenzordnung, welche um hohe Mittelwerte schwankt, eine wesentlich höhere Berücksichtigung erfahren, was bezüglich der produzierten Ergebnisse nicht befriedigen kann.

zu b): Die Orientierung der Zeilenzahl an der maximal vergebenen Punktezahl bei den anderen beiden Aufbereitungskriterien weist eine hohe Ähnlichkeit mit obiger Methode auf. Auch die genannten Nachteile sind im wesentlichen die gleichen, erweisen sich aber in ihrer verzerrenden Wirkung als gedämpft, da hier eine Anpassung an das individuell unterschiedliche Bewertungsniveau bei den Aufbereitungskriterien 'Konkretisierung' und 'Wortlaut' vorgenommen wird.

Zu c): Die Normierung auf Anteile (%) kann die erwähnten Nachteile vermeiden. So liefert die Methode auch in den unter a) erwähnten Problemfällen plausible Ergebnisse:

- Gleiche Zeilenzahl führt zu gleichem Gewicht, auch auf reduziertem Niveau.

- Ziele ohne Veränderung des Zeilenumfangs (in ‰) im Vergleich zur vorherigen Periode werden auch gleich bewertet, unabhängig vom Verhalten der anderen Ziele.
- Unterschiedliche individuelle Bewertungsniveaus werden durch die relative Betrachtungsweise nivelliert.

Die Methode der Normierung auf Anteile (‰) erscheint nach eingehenden Vergleichsrechnungen als nachvollziehbar und überzeugend, so daß ihr in dieser Arbeit der Vorzug gegeben wurde. Aufgrund der stark voneinander abweichenden Ergebnisse bei der Wahl unterschiedlicher Normierungsmethoden besteht die Gefahr, detailliert erarbeitete Ergebnisse erheblich zu verzerren. Die Abstimmung der Normierungsmethodik auf die konkrete Aufgabenstellung hat daher eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Ergebnisqualität.

### **2.2.2 Simulation**

Bei der Simulation versetzt sich eine Arbeitsgruppe nach entsprechender Studie von Regierungserklärungen in die Situation des Regierenden Bürgermeisters und führt dann stellvertretend für diesen die Gewichtung eines vorgegebenen Zielsystems durch /57/.

Von den verschiedenen Methoden der Gewichtung eines Zielsystems wurde der 'Externe Paarweise Vergleich' als die komplexeste, aber auch genaueste Technik ausgewählt. Anders als bei der Quellenanalyse, erfolgt beim 'Externen Paarweisen Vergleich' die Bewertung der Unterziele nicht untereinander, sondern bezüglich ihrer Wirkung auf ein 'Gesamtgesellschaftliches Zielsystem'. Das hier zur Anwendung kommende übergeordnete Zielsystem wurde unter Teilnahme von mehr als 500 Personen in iterativen Verfahren unter Leitung von H.H. Koelle entwickelt /44/ (Tab. 2-4).

Grundlage der simulativen Zielgewichtung mittels des 'Externen Paarweisen Vergleichs' ist die Gegenüberstellung der Unterziele des Berlin-Zielsystems und des externen Gesamtgesellschaftlichen Zielsystems, wobei bewertet werden soll, inwieweit die Berlin-Ziele zur Erreichung der übergeordneten Ziele beitragen

## Verbesserung der Qualität des Lebens

<b>A Verbesserung der materiellen Lebensqualität</b>	<b>B Verbesserung der physischen Lebensqualität</b>	<b>C Verbesserung der geistigen Lebensqualität</b>	<b>D Verbesserung der seelischen Lebensqualität</b>
238   244   250	263   281   301	254   232   208	245   243   241
1 Verbesserung der Wohnqualität	1 Verbesserung der allg. physischen Leistungsfähigkeit	1 Verbesserung der Bildungschancen und Bildungseinrichtungen	1 Verbesserte Nutzung individuellen Anlagen und Fähigkeiten
55   67   79	49   53   57	69   64   59	61   66   72
2 Verbesserung der Versorgungsqualität	2 Verbesserung der physischen Umweltqualität	2 Bessere Nutzung des vorhandenen Wissens	2 Verbesserte Harmonie in der häuslichen Gemeinschaft
49   59   70	86   82   78	74   65   55	50   62   75
3 Erhöhte Pflege und Nutzung von Sachwerten	3 Erhaltung des Gesundheitszustands	3 Erweiterung des Wissens	3 Vermehrte Mitarbeit in erweiterten sozialen Gemeinschaften
57   52   47	70   79   89	63   59   54	67   58   48
4 Bessere Nutzung und Erweiterung der Ressourcenbasis	4 Wiederherstellung der Gesundheit im Krankheitsfall	4 Verbesserung der kulturellen Umwelt	4 Anhebung des moralisch-ethischen Zustands
77   66   54	58   67   77	48   44   40	67   57   46
<b>Tab. 2-4: Gesamtgesellschaftliches Zielsystem gewichtet für 1975</b>			<b>1979   1985</b>

	Zielgewicht	Ges. gesellsch. Ziele																												
		110 Polizei	120 Brand- und Katastrophenschutz	130 Rechtsschutz	210 Kindertagesstätten	220 Schulen	230 Berufsbildung	240 Sonstige Bildung	250 Bildungsförderung	310 Hochschulen	320 Auktoritätäre Wissens-u. Forschung	410 Familien- u. Sozialhilfe	420 Jugendhilfe	430 Seniorenhilfe	510 Gesundheitswesen	520 Umweltschutz	610 Wohnwesen, Raumordnung	620 Kommunale Gemeinlichkeitsdienste	630 Versorgung	710 Öffentlicher Personalmehverkehr	720 Individualverkehr	810 Fernverkehr	810 Produzierendes Gewerbe	820 Handel	830 Dienstleistung	830 Arbeitsplatzsicherh.	910 Erholung	920 Sport	930 Kultur	
67	A-1	67	10	10	67	203	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	268	134	335	134	21	134	134	201	201	3	2	134	134	134
59	A-2	0	0	59	0	0	0	0	0	0	0	112	268	118	118	177	118	59	354	0	7	413	295	5	4	531	0	0	0	118
52	A-3	0	0	0	52	52	1	1	0	52	0	0	0	0	0	156	260	0	0	1	-2	-104	0	0	0	0	0	0	0	156
66	A-4	0	0	0	66	66	1	1	0	66	0	0	0	0	0	3	3	330	330	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
53	B-1	0	0	0	53	53	1	1	0	53	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
82	B-2	82	82	0	82	164	2	2	0	164	0	0	0	0	0	9	4	246	-410	-3	-5	-2	-3	-1	-3	0	0	0	0	0
79	B-3	79	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79	79	79	79	632	316	0	0	-1	-79	-79	0	0	0	0	0	0	0	0
67	B-4	0	0	0	134	201	0	0	0	0	0	2	2	0	3	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
64	C-1	0	0	0	128	192	3	3	5	320	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65	C-2	0	0	0	65	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
59	C-3	0	0	0	118	177	4	4	8	236	0	2	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
44	C-4	0	0	0	44	132	1	1	3	176	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
66	D-1	0	0	0	66	132	2	2	4	264	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
62	D-2	0	0	0	132	264	0	0	0	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
58	D-3	0	0	0	116	116	2	2	1	58	0	0	0	0	0	5	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
57	D-4	0	0	0	114	114	2	2	2	114	0	2	2	0	0	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Summe Gewicht %	228	82	124	924	2169	1433	1103	1168	1844	1386	307	230	992	1575	2287	2187	573	408	381	-361	386	802	866	1407	851	567	862	2,07	3,04
	Rang	24	26	25	14	3	7	12	11	5	9	10	1	13	6	2	4	21	22	15	27	23	19	16	3	18	20	17		
	OZ. Gew.		1,5			24,0				11,4		16,2		13,6			11,2			3,2			10,8			8,1				

Skala:

+ 9 = starke Förderung des gesamtgesellschaftl. Zieles  
 - 9 = starke Behinderung des gesamtgesellschaftl. Zieles

Tab. 2-5: Externer Paarweiser Vergleich für das Jahr 1979 /57/

können. Die Urteile werden mittels einer Skala von -9 (starke Behinderung) bis + 9 (starke Förderung) dokumentiert und in einer Matrix zusammengefaßt (Tab. 2-5).

Voraussetzung für die Bewertung aber ist, daß sich der Bearbeiter anhand der Regierungserklärungen in die jeweiligen politischen Zielvorstellungen hineinzuversetzen versteht, um somit eine dem Zeitgeist entsprechende Gewichtung abgeben zu können. Naturgemäß ist das Ergebnis dieser Vorgehensweise stark subjektiv geprägt und es besteht die Gefahr bewußter oder unbewußter Manipulation aufgrund politischer Sympathie oder Antipathie. Die Durchführung von Mehrfach- und Gruppenarbeit ist daher bei dieser Methode von besonderer Relevanz für die Aussagekraft und die Zuverlässigkeit der ermittelten Gewichtung. Diese Vorgehensweise bewirkt nicht nur eine Nivellierung einzelner Extrembewertungen, vielmehr entsteht durch die Auseinandersetzung mit anderen der Zwang zur Formulierung und Erläuterung der intuitiven Urteile, wodurch sich die Transparenz der Bewertungsproblematik für die Gruppenmitglieder wesentlich erhöht und Fehlurteile vermieden werden.

Um den gesamten Untersuchungszeitraum abdecken zu können, wird der 'Externe Paarweise Vergleich' für drei Stützstellen – 1975, 1979 und 1985 – durchgeführt. Hinsichtlich der anderen Jahre erfolgt die Ableitung der Zielgewichtung durch Inter- oder Extrapolation.

Zur Durchführung eines 'Externen Paarweisen Vergleichs' ist des weiteren die Gewichtung der gesamtgesellschaftlichen Ziele zu ermitteln und in die Bewertung miteinzubeziehen. Für das Jahr 1975 stehen die Umfrageergebnisse einer empirischen Analyse zur Verfügung /44/. In den Jahren 1979 und 1985 wurde die Gewichtung des gesamtgesellschaftlichen Zielsystems jeweils aus studentischen Gruppenurteilen abgeleitet (Tab. 2-4).

### **2.2.3 Quellengewichtung**

Die technische Quellenanalyse liefert pro Quelle eine Zielgewichtung und die Simulation pro Stützstelle eine weitere Zielgewichtung, so daß insgesamt 18 Präferenzordnungen erstellt werden, die für jeweils unterschiedliche sich überschneidende Zeiträume von Bedeutung sind. Mit Hilfe der Quellengewichtung soll eine Möglichkeit geschaffen werden, jährlich die Priorität der

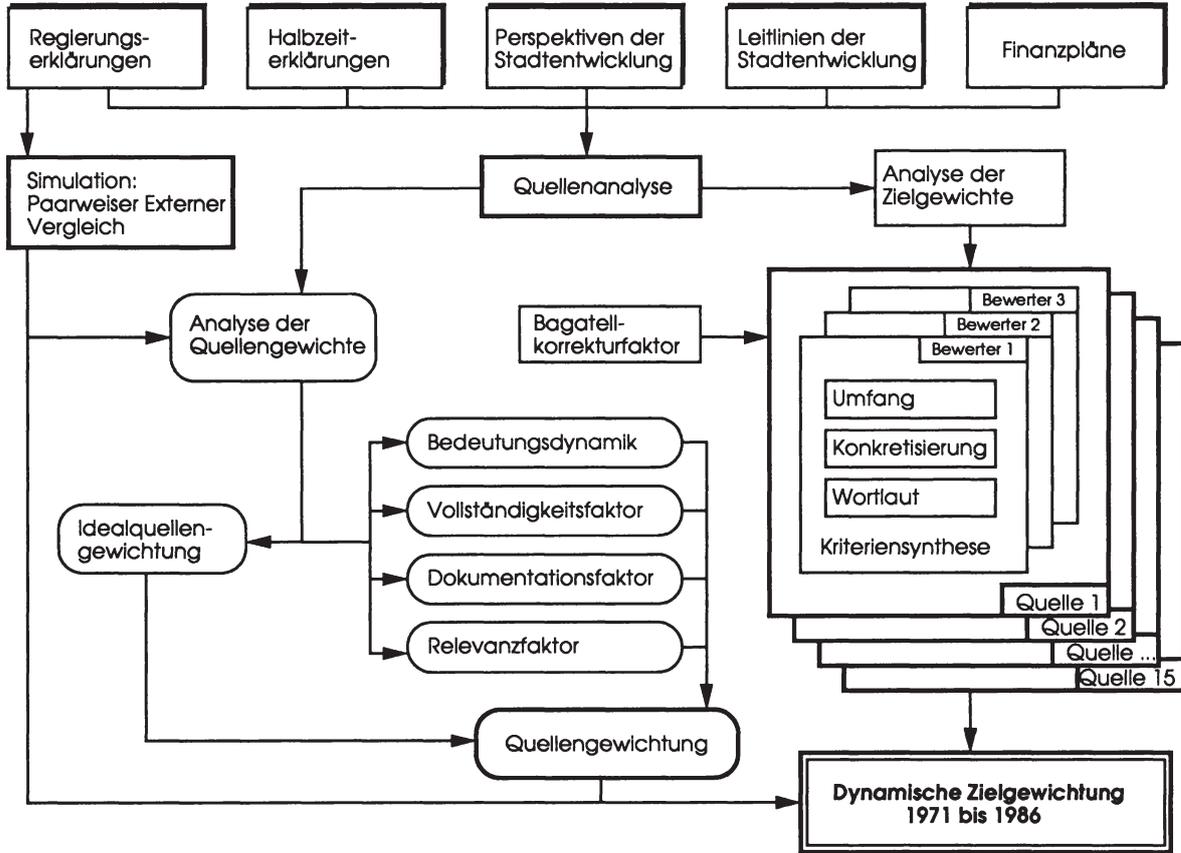


Abb. 2-6: Ableitung der dynamischen Zielgewichte

Quellen bezüglich ihrer Zielsetzungsqualität zu bestimmen. In diesem Zusammenhang wird auch die Simulation wie eine Quelle der Zielgewichtung behandelt. Die Vorgehensweise der Quellengewichtung zeigt Abbildung 2-6.

### 2.2.3.1 Bagatellausgleich

Von den betrachteten Quellen liegen die Regierungs- und Halbzeiterklärungen meist in Form einer Rede vor. Der besondere Charakter mündlich abgegebener Zielsetzungen liegt in der vergleichsweise stärkeren Betonung der wichtigsten und interessantesten Aktivitätsschwerpunkte. Weniger auffällige oder durch Routinemaßnahmen gekennzeichnete Funktionsfelder finden dagegen in einem öffentlichen Vortrag eine meist nur kurze oder auch gar keine Erwähnung. Die nicht explizit genannten Ziele aber für völlig bedeutungslos zu erklären, entspricht sicher nicht den tatsächlichen Prioritätsvorstellungen eines Regierenden Bürgermeisters.

Es sei daher angenommen, daß Ziele mit einem Gewicht von unter 5 % keine Erwähnung in den Regierungserklärungen finden, wodurch die Bedeutung der ausführlich genannten Ziele, gemessen am Umfang der gesamten Rede, überbewertet wird.

Um diesen Effekt auszugleichen, soll ein Bagatellkorrekturfaktor eingeführt werden, der allen Unterzielen der Zielhierarchie ein Gewicht von mindestens 5 % zuordnet. Entsprechend verändert sich auch das Gewicht der explizit genannten Ziele. Bisher gering gewichtete Ziele können ihre Bedeutung etwas steigern, während die sehr hoch bewerteten Ziele an Bedeutung verlieren (Abb. 2-7).

Kein Bagatellausgleich findet bei den Erklärungen des Regierenden Bürgermeisters Schütz statt. In dessen sehr umfangreichen Anhängen zur Regierungserklärung wird äußerst detailliert auf alle Zielsetzungen der Regierung hingewiesen, so daß die Bedeutung auch gering gewichteter Ziele nachvollziehbar wird.

Regierungs- erklärungen	Bagatell- ausgleich
Schütz 71 Schütz 73 Schütz 75	Materialien zur Regierungs- erklärung
Stobbe 77 Stobbe 79 Vogel 81 Weizsäcker 81 Weizsäcker 83 Diepgen 84 Diepgen 85	Bagatell- Korrekturfaktor: Annahme einer Bagatellschwelle von ZG = 5% . Das aus der Re- gierungserklär. ermittelte Ge- wicht zg wird wie folgt korrigiert. $(zg+5,78) \times 0,865 = ZG$

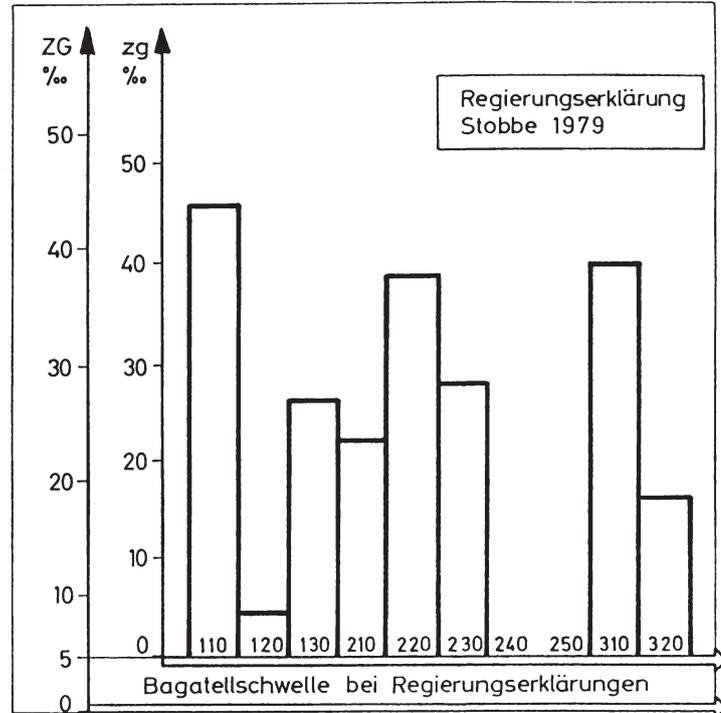


Abb. 2-7: Wirkung des Bagatellkorrekturfaktors

### 2.2.3.2 Idealquellengewicht

Bevor die sich zeitlich überschneidenden Zielgewichtungen aus den verschiedenen Quellen zusammengefaßt werden können, muß zunächst die Eignung der unterschiedlichen Quellentypen (Regierungserklärungen, Finanzpläne etc.) zur Zielgewichtsmessung relativ zueinander beurteilt werden. Dabei soll zunächst von möglichen Mängeln einzelner konkreter Quellen abstrahiert werden und nur ein Vergleich idealer Quellentypen erfolgen.

Kennzeichen einer Idealquelle sind:

- geringer zeitlicher Abstand zwischen dem Erscheinungsjahr und dem zu gewichtenden Jahr
- alle Ziele der Zielhierarchie finden Erwähnung
- umfangreiche Erläuterungen der Zielaussagen (z.B. Maßnahmenkatalog)
- der Zeithorizont der Zielsetzung beträgt mindestens ein Jahr (kleinste zeitliche Auflösung in der Studie)

Unter diesen Voraussetzungen erhalten die Erklärungen der Regierenden Bürgermeister als Willensäußerung des politisch Verantwortlichen mit 22 % das höchste Idealquellengewicht, knapp gefolgt von den Finanzplänen, in denen dieser Wille umgesetzt wird (Abb. 2-8). Der Finanzplan ist aber auf einen relativ langen, über die Grenzen von Legislaturperioden hinaus reichenden Prognosezeitraum ausgerichtet, so daß seine Bedeutung mit 20 % gegenüber den Regierungserklärungen zurückfällt. Dieser Abstand erscheint zunächst als sehr gering. Es muß aber berücksichtigt werden, daß - wie in Kapitel 2.2.3.3 Bedeutungsdynamik erläutert wird - jedes Jahr durch mindestens zwei Regierungserklärungen abgedeckt wird. Eine Ausnahme bilden nur die Jahre 1985 und 1986, da der Regierende Bürgermeister Diepgen auf eine Halbzeiterklärung zur zehnten Legislaturperiode verzichtete.

Die Stadtentwicklungspläne stellen als langfristige überparteiliche Zielvorstellungen des Senats ein ausgezeichnetes Instrument zur Glättung der oft kurzfristig orientierten Regierungserklärungen dar. Der Senat allerdings ist in seinen Entscheidungen nicht autonom, so daß sich seine Ziele nur im Rahmen der jeweiligen Vorstellungen der Regierung verwirklichen lassen. Von den beiden

Stadtentwicklungsplänen weisen die 'Perspektiven' gegenüber den 'Leitlinien' eine höhere Qualität bezüglich Präzision und Umfang auf, die in einem höheren Idealquellengewicht, 16 % gegenüber 12 %, zum Ausdruck kommt.

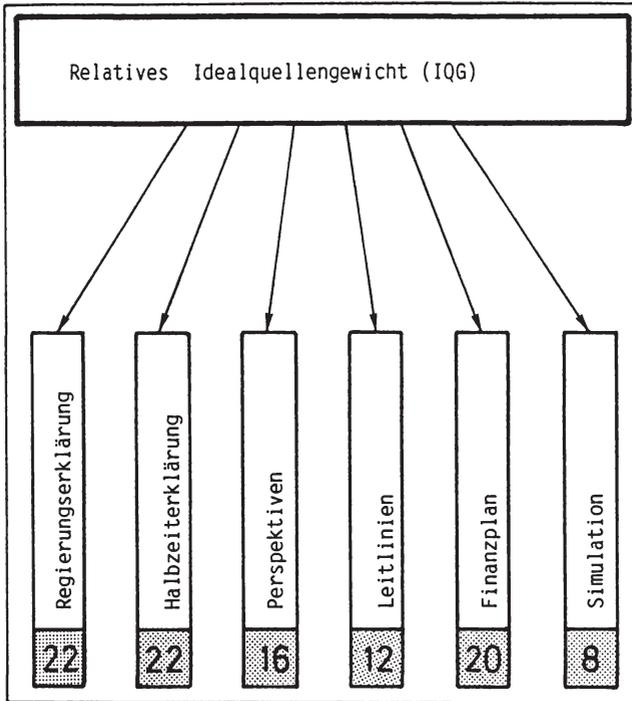


Abb. 2-8: Festlegung der Idealquellengewichtung

Die Methode der Zielgewichtung durch Simulation ist weit weniger aufwendig, aber auch ungenauer als die technische Quellenanalyse. Die Simulation hat jedoch den Vorteil gleichbleibender Qualität, da sie sich nur auf drei ausgewählte umfangreiche Regierungserklärungen stützt und daher, anders als die technische Analyse, nicht von weniger aussagekräftigen Regierungserklärungen beeinflusst wird. Zudem werden bei einem 'Externen Paarweisen Vergleich' stets alle Ziele des Berlin-Zielsystems bewertet, was bei der technischen Analyse nur bei vollständigen Quellen der Fall ist /57/. Sie weist damit in hohem Maße die oben genannten Kennzeichen einer Idealquelle auf, so daß kaum Abzüge vom Idealquellengewicht auftreten werden. Entsprechend erscheint eine mit 8 % relativ gering ausgefallene Bewertung als vertretbar.

### 2.2.3.3 Bedeutungsdynamik

Sicherlich ist die Aussagekraft einer Quelle über die aktuell verfolgten Zielprioritäten zum Zeitpunkt ihres Erscheinens sehr groß. Es wäre daher denkbar, die Zielgewichtung einer Quelle nur dem Erscheinungsjahr zuzuordnen und die Zielgewichtung in den dazwischen liegenden Zeiträumen durch Interpolation zu ermitteln. Bei einer solchen Vorgehensweise aber würde die Informationsbasis nur sehr unvollständig ausgenutzt, denn eine Quelle bezieht sich nicht nur auf einen Zeitpunkt, sondern auf eine unterschiedlich lange zukünftige Zeitspanne. Im Falle der Regierungserklärungen zur Halbzeit der Legislaturperiode wird sogar ein bereits vergangener Zeitraum von zwei Jahren bezüglich seiner Prioritäten beleuchtet. Durch die Zuordnung von Bedeutungszeiträumen zu den einzelnen Quellen stehen für jedes Jahr mehrere Gewichtungen zur Verfügung, so daß Zielgewichtungsausschläge, die durch einzelne unvollständige Quellen ausgelöst werden können, durch die Überlagerung mit anderen Quellen weitgehend gedämpft werden.

Innerhalb eines einer Quelle zugeordneten Zeitraums aber ist die Bedeutung der Quelle nicht konstant, sondern abhängig von folgenden Einflußgrößen:

- zeitliche Entfernung vom Erscheinungsjahr
- Wechsel der Regierungspartei
- Wechsel des Regierenden Bürgermeisters.

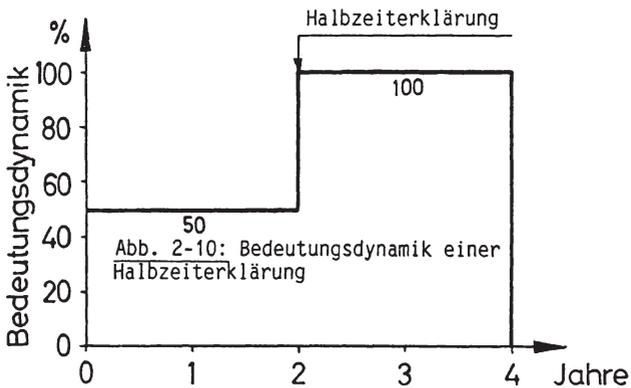
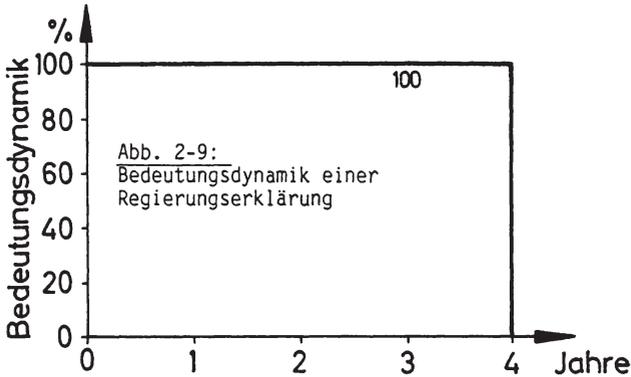
Dem Umstand der zeitlichen Abhängigkeit der Bedeutung einer Quelle wird durch die Zuordnung der Bedeutungsdynamik Rechnung getragen (Abb. 2-6).

Im folgenden sei die Bedeutungsdynamik der betrachteten Quellen definiert:

#### Regierungs- und Halbzeiterklärungen

In einer Regierungserklärung wird die Regierungspolitik für 4 Jahre festgelegt. Dementsprechend soll auch die Bedeutungsdynamik für 4 Jahre unverändert bei 100 % bleiben und danach auf 0 % abfallen. (Abb. 2-9). Die Halbzeiterklärung befaßt sich mit der Zielsetzung für die folgenden 2 Jahre und geht auf die durchgeführten Maßnahmen der vergangenen 2 Jahre ein. Für den zukünftigen Zeitraum hat die Halbzeiterklärung Zielsetzungscharakter und wird daher wie eine Regierungserklärung behandelt. Für den zurückliegenden Zeitraum sind die Aussagen weniger zielbezogen. Aus den Erfolgsmeldungen aber lassen sich die

verfolgten Ziele und deren Bedeutung indirekt herauslesen, so daß für diesen Zeitraum eine Bedeutungspräferenz von 50 % angenommen werden soll (Abb. 2-10).

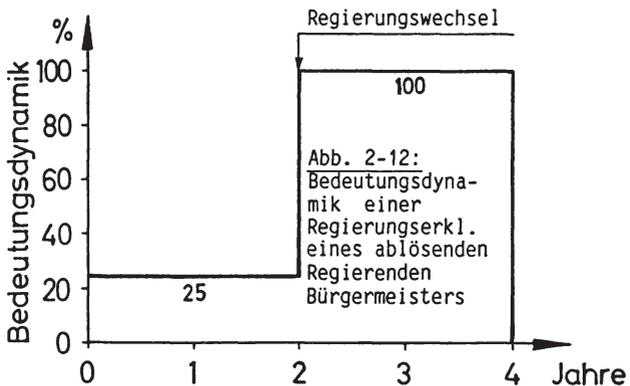
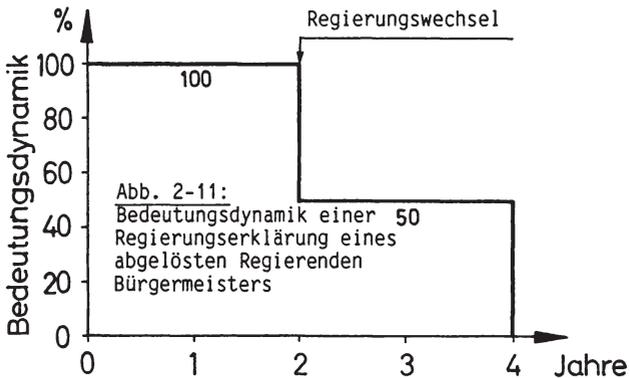


Die Anwendung der obigen Regeln auf Regierungserklärungen und Halbzeiterklärungen kann aufgrund der häufigen Regierungswechsel in Berlin nicht konsequent durchgeführt werden. So erfolgt in allen betrachteten Legislaturperioden mit Ausnahme der Jahre 1971 bis 1974 eine vorzeitige Ablösung des Regierenden Bürgermeisters. Aufgrund dieser bedeutenden Einflüsse auf die verfolgten Zielsetzungen müssen weitere Regeln bezüglich der Bedeutungsdynamik bei Regierungswechseln aufgestellt werden. Dabei sind 2 Fälle zu unterscheiden:

- a) Wechsel der Regierungspartei
- b) Wechsel des Regierenden Bürgermeisters bei gleicher Regierungspartei.

Zu a): Das Jahr des Wechsels der Regierungspartei 1981 wird behandelt wie der Beginn einer neuen Legislaturperiode. Die Erklärung v. Weizsäcker ist für die Zielsetzungen der vorherigen Regierung ohne Bedeutung. Umgekehrt aber übt auch die Regierungserklärung Vogels auf die Politik der CDU-Regierung keinen Einfluß aus.

Zu b): Diffiziler wird ein Regierungswechsel innerhalb einer Partei gehandhabt. Hier muß davon ausgegangen werden, daß die Zielsetzungen auch eines abgelösten Regierenden von seinem Nachfolger nicht ignoriert werden können, so daß die alte Regierungserklärung auch nach dem Wechsel mit einer Bedeutungsdynamik von 50 % bewertet werden soll (Abb. 2-11).



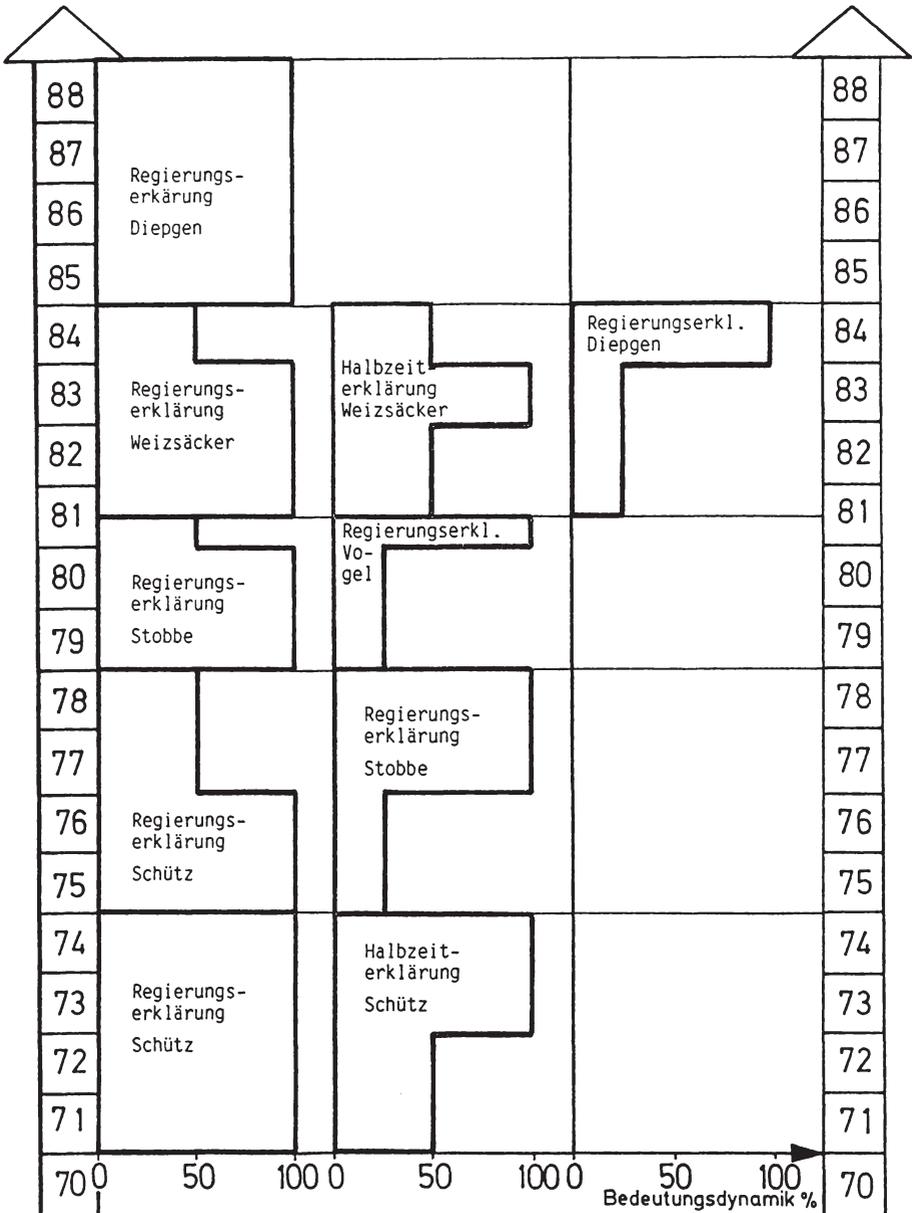


Abb. 2-13: Bedeutungsdynamik der konkreten Regierungs- und Halbeiterklärungen

Andererseits aber wird ein neuer Regierender versuchen, seine eigenen Ideen und Zielvorstellungen durchzusetzen. Er ist daher vergleichsweise weniger an den Vergangenheitserfolgen als vielmehr an der Zukunft interessiert. Auch wird er bemüht sein, nicht die bekannten Richtlinien zu wiederholen, sondern Unterschiede zum Amtsvorgänger zu betonen, um Profil zu gewinnen. Aus diesen Gründen ist die Bedeutungsdynamik einer Regierungserklärung eines ablösenden Regierenden Bürgermeisters mit 100 % für die Zukunft, aber mit nur 25 % für die bereits vergangenen Jahre der Legislaturperiode bewertet worden (Abb. 2-12).

Mit Hilfe dieser Annahmen lassen sich Regierungs- und Halbzeiterklärungen bezüglich ihres Wirkungszeitraums und ihrer Bedeutungsdynamik einordnen. Die Ergebnisse werden in Abbildung 2-13 unter Berücksichtigung der zeitlichen Abfolge der Erklärungen dargestellt. Aus dieser Graphik wird ersichtlich, in welchem Ausmaß die einzelnen sich überschneidenden Regierungserklärungen im Rahmen einer auf jährlicher Basis zu erfolgender Zielgewichtssynthese einbezogen werden sollen. Mathematisch geschieht dieses durch die jährliche Multiplikation des Idealzielgewichts mit der Bedeutungsdynamik. Als begrenzte Größe dokumentiert die Bedeutungsdynamik insofern die Höhe des Abstandes zur Akzeptanz einer Quelle als Idealquelle in einem bestimmten Jahr.

#### Stadtentwicklungspläne

Die Bedeutungsdynamik der 'Perspektiven' und der 'Leitlinien' der Stadtentwicklung zeigt eine von den Regierungserklärungen abweichende Charakteristik (Abb. 2-14, 2-15). So sollen die Senatszielsetzungen nicht schon nach einer Regierungsperiode ihre Bedeutung verlieren, sondern entsprechend dem langfristigen Charakter dieser Pläne durch eine langsame Verringerung der Bedeutungsdynamik gekennzeichnet sein. Analog zu der seit der Veröffentlichung der Stadtentwicklungspläne vergangenen Zeit, nimmt damit deren Relevanz für zukünftige Perioden ständig ab.

Zudem sollen auch die Regierungswechsel als bedeutende Einflußfaktoren bezüglich der langfristigen Zielsetzungen Beachtung finden. So wird von Seiten des Regierenden Bürgermeisters, welcher die jeweiligen Stadtentwicklungspläne in Auftrag gegeben hat, die höchste Akzeptanz bezüglich der Senatsziele zu erwarten sein. Umgekehrt wird auch die jeweils aktuelle Regierungspolitik Eingang in die langfristige Senatsplanung gefunden haben, so daß zum

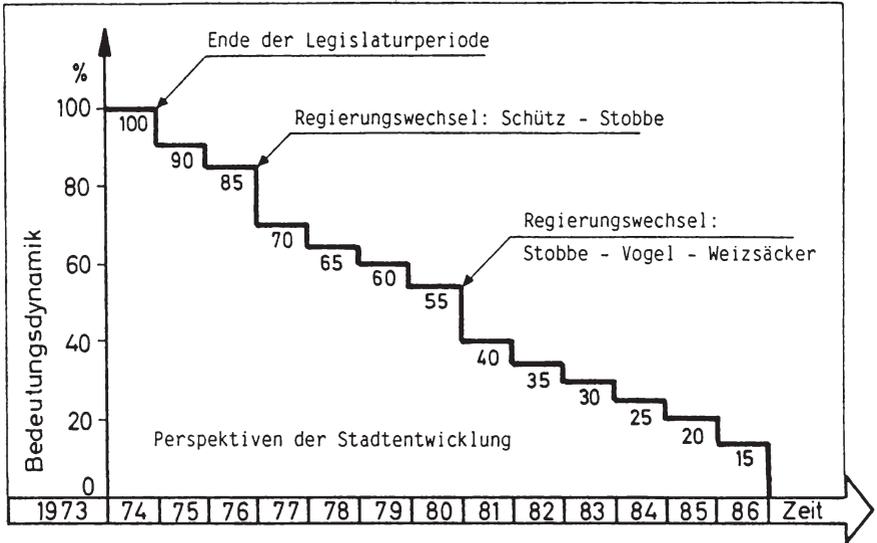


Abb. 2-14: Bedeutungsdynamik der "Perspektiven der Stadtentwicklung"

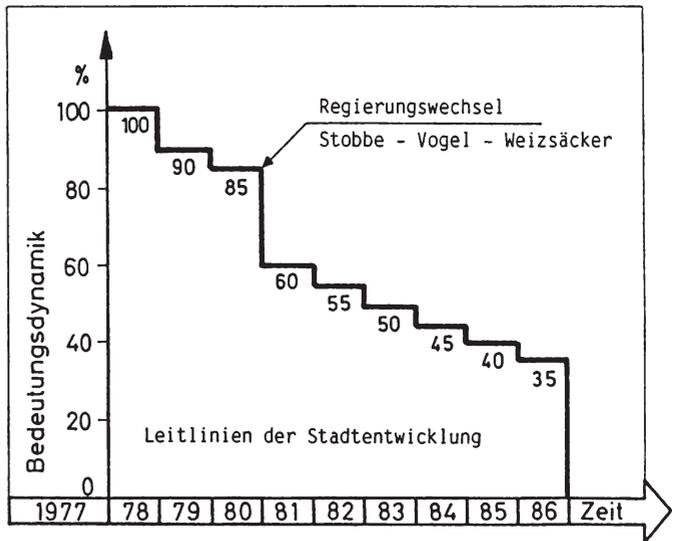


Abb. 2-15: Bedeutungsdynamik der "Leitlinien der Stadtentwicklung"

Zeitpunkt des Erscheinens eine hohe Übereinstimmung zwischen Senats- und Regierungszielen angenommen werden kann. Im Falle eines Regierungswechsels wird diese Zielharmonie eine Entfremdung erfahren, so daß auch die Bedeutungsdynamik über die rein zeitlich bedingte Reduzierung hinaus abnimmt. Besonders gilt das für den Wechsel der Regierungspartei im Jahre 1981, in dem die relative Abnahme der Bedeutungsdynamik erheblich ausfällt.

### Finanzpläne

Für die Finanzpläne finden die obigen Überlegungen analoge Anwendung, daher seien an dieser Stelle nur weitergehende Besonderheiten hervorgehoben. So tritt die Abnahme der Bedeutungsdynamik allein aufgrund des Zeitablaufs erst nach zwei Jahren ein (Abb. 2-16). Damit wird berücksichtigt, daß das zweite Jahr eines Finanzplans das erste Planungsjahr darstellt, während es sich bei den Zahlen des Vorjahres um historische Vergleichszahlen handelt.

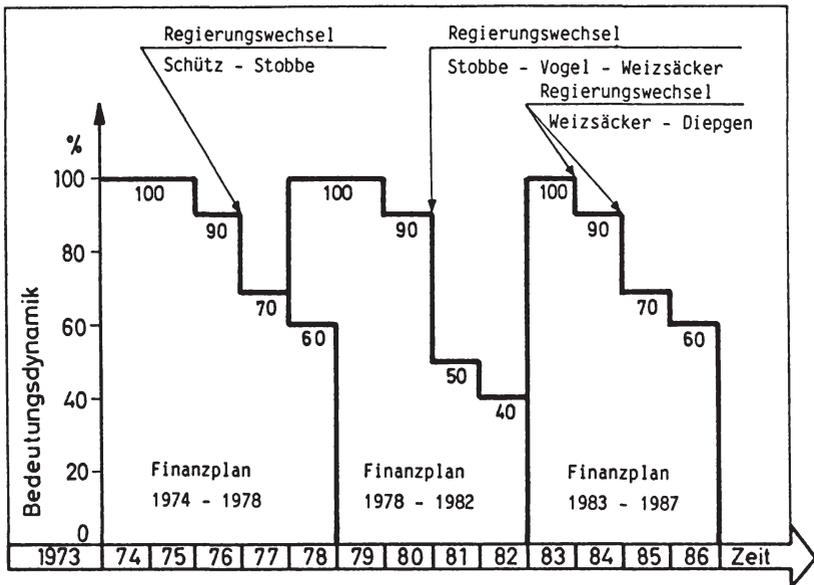


Abb. 2-16: Bedeutungsdynamik der Finanzplanung

Einer Erklärung bedarf auch die im Gegensatz zu den Stadtentwicklungsplänen explizite Berücksichtigung des Regierungswechsels von v. Weizsäcker auf Diepgen. Diese Vorgehensweise beruht auf folgenden Überlegungen:

- Das vergleichsweise sehr hohe Niveau der Bedeutungsdynamik zum Zeitpunkt des Regierungswechsels - 100 % beim Finanzplan gegenüber 50 % bzw. 30 % bei den Stadtentwicklungsplänen - führt zu absolut wesentlich größeren Auswirkungen.
- Die starke Einflußnahme des Regierenden Bürgermeisters auf die Finanzmittel-Vergabe und damit auf den Abweichungsgrad von der Finanzplanung läßt eine wesentlich höhere Empfindlichkeit bezüglich der zukünftigen Bedeutung älterer Pläne erwarten als dies bei allgemeinen Senatszielsetzungen der Fall sein wird.

Die Berücksichtigung des Regierungswechsels v. Weizsäcker-Diepgen erfolgt daher in zwei Stufen. Im Jahr 1984 führt Diepgen nach seinen eigenen Aussagen nur die Regierungspolitik v. Weizäckers bis zum Ende der Legislaturperiode fort /12/. Im Jahre 1985 dagegen übernimmt er die Regierungsgeschäfte nunmehr im eigenen Namen, wodurch der Regierungswechsel quasi verzögert wirksam wird.

#### Simulation

Die Gewichtung mittels Simulation stellt einen Sonderfall dar. So handelt es sich nicht um die Beurteilung des Wirkungszeitraums einer Quelle, sondern vielmehr um eine methodische Zusammenfassung dreier Quellen. Diese liefern die Stützwerte für die Jahre 1975, 1979 und 1985. Die Gewichte der dazwischen liegenden Zeiträume werden durch Interpolation ermittelt und mit einer hohen Bedeutungsdynamik von 100 % bewertet (Abb. 2-17). Die außerhalb dieses Vertrauensbereichs liegenden Werte werden durch Extrapolation ermittelt. Die Extrapolationsergebnisse hängen dabei mathematisch sehr stark von dem aus der Regierungserklärung 1979 abgeleiteten mittleren Stützwert ab. Diesem aber kann für weiter entfernt liegende Jahre nur noch eine geringe praktische Bedeutung beigemessen werden. Dementsprechend soll die Bedeutungsdynamik der extrapolierten Zielgewichte abnehmen, und zwar entsprechend der Entfernung von 1979 (Abb. 2-17).

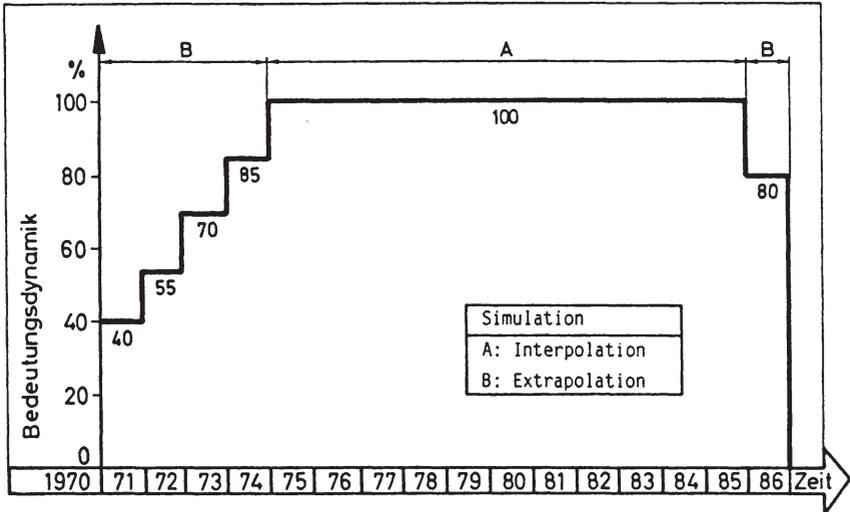


Abb. 2-17: Bedeutungsdynamik der Simulation

#### 2.2.3.4 Korrekturfaktoren

Die Kennzeichen einer Idealquelle (vgl. Kap. 2.2.3.2) werden nur von wenigen Quellen vollständig erfüllt und dies auch nur für einen kurzen Zeitraum. Während die zeitliche Einordnung der Quellen bei der Festlegung der Bedeutungsdynamik bereits behandelt wurde, werden Abweichungen von den anderen Kennzeichen einer Idealquelle durch folgende Korrekturfaktoren berücksichtigt (Abb. 2-6):

- Vollständigkeitsfaktor
- Dokumentationsfaktor
- Relevanzfaktor

##### Vollständigkeitsfaktor

Zur Ermittlung des Vollständigkeitsfaktors gilt es zu beurteilen, wie breit die Quelle hinsichtlich ihres Zielspektrums angelegt ist. Es stellt sich also die Frage, ob nur auf einige aktuelle oder interessante Problembereiche eingegangen wird oder ob der gesamte Bereich politischer Funktionsfelder Erwähnung findet.

Das Fehlen wesentlicher Ziele in einer Quelle kann zu starken Verzerrungen der ermittelten Zielgewichtung führen. Unvollständige Quellen besitzen daher bezüglich ihrer Aussagekraft im Vergleich zur Idealquelle eine geringere Qualität. Dies muß bei der Festlegung der einzelnen Quellengewichtungen durch einen Korrekturfaktor, den Vollständigkeitsfaktor, berücksichtigt werden.

Mathematisch ermittelt sich der Vollständigkeitsfaktor aus:

$$\text{Vollständigkeitsfaktor} = \frac{\text{Zahl der genannten Unterziele pro Quelle}}{\text{Zahl der Unterziele in der Zielhierarchie}}$$

Tabelle 2-6 zeigt, daß nur 5 der betrachteten 16 Quellen einen Vollständigkeitsfaktor von 1 aufweisen.

#### Dokumentationsfaktor

Um eine hohe Qualität bei der Quellenanalyse zu erzielen, ist es erforderlich, daß der Text einer Erklärung von Regierungszielen einen möglichst hohen Umfang aufweist, so daß nicht nur alle Zielsetzungen kurz erwähnt, sondern auch bezüglich der zu treffenden Maßnahmen, deren Dringlichkeit etc. ausführlich beschrieben werden.

Quellen geringen Umfangs können diese Forderung nicht erfüllen. Um negative Auswirkungen auf die Ergebnisse der Zielgewichtung diesbezüglich zu vermeiden, soll diesen durch den Dokumentationsfaktor ein reduziertes Gewicht zugeordnet werden.

Basis für die Bestimmung des Dokumentationsfaktors ist die Anzahl der zielrelevanten Worte einer Quelle, wobei die übliche Polemik und die Angriffe auf den politischen Gegner außer Acht gelassen werden.

Als unterste Grenze für eine befriedigende Erfüllung der Dokumentationsanforderung wird ein Umfang von 4050 zielrelevanten Worten festgelegt. Dies entspricht einer durchschnittlichen Anzahl von 150 Worten pro Unterziel. Die Definition des Dokumentationsfaktors lautet also wie folgt:

$$\text{Dokumentationsfaktor} = \frac{\text{Zahl der zielrelevanten Worte}}{27 \text{ Unterziele} \cdot 150 \text{ Worte}}$$

Die Ergebnisse in Tabelle 2-6 zeigen, daß nur zwei der betrachteten Quellen die erforderliche Dokumentationsqualität nicht aufweisen.

Quellen		genannte Ziele	zielrelevante Worte (ca.)	Vollständigkeitsfaktor Vq	Dokumentationsfaktor Dq	Relevanzfaktor Rq	Anzahl der Bearbeitungen
Regierungs- und Halbzeiterklärungen	Schütz 71	27	12 000	1,00	1,00	1,0	3
	Schütz 73	27	16 400	1,00	1,00	1,0	3
	Schütz 75	27	14 200	1,00	1,00	1,0	3
	Stobbe 77	20	2 600	0,74	0,64	1,0	4
	Stobbe 79	25	5 900	0,93	1,00	0,4(1981)	3
	Vogel 81	23	3 600	0,85	0,89	0,4(1981)	3
	Weizsäcker 81	25	4 400	0,93	1,00	0,6(1981)	4
	Weizsäcker 83	15	4 200	0,56	1,00	0,6(1981)	3
	Diepgen 84	22	4 900	0,81	1,00	0,6(1981)	3
	Diepgen 85	24	6 500	0,89	1,00	1,0	3
Perspektiven der Stadtentwicklung		27	32 500	1,00	1,00	1,0	5
Leitlinien der Stadtentwicklung		24	11 500	0,89	1,00	1,0	3
Finanzpläne	1974 - 1978	27	10 100	1,00	1,00	0,5(1978)	1
	1978 - 1982	24	10 800	0,89	1,00	0,5(1978)	1
	1983 - 1987	26	11 700	0,96	1,00	1,0	1
Simulation 75/79/85		24,5	26 600	0,91	1,00	1,0	4

Tab. 2-6: Quellen und Korrekturfaktoren

### Relevanzfaktor

Die kleinste betrachtete Zeiteinheit im Rahmen dieser Untersuchung beträgt ein Jahr. Nun erscheint es aber nicht sinnvoll, beispielsweise die Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters Vogel vom Februar 1981 als relevant für ein ganzes Jahr zu betrachten, wurde die Regierungsverantwortung doch bereits im Juli des gleichen Jahres durch v. Weizsäcker übernommen. Entsprechend sollen die Regierungserklärungen, welche das Jahr des Regierungswechsels betreffen, entsprechend der in Kapitel '2.2.3.3 Bedeutungsdynamik' festgelegten Regel nicht parallel über das ganze Jahr, sondern nur entsprechend ihres anteiligen Wirkungszeitraums im Jahr 1981 Berücksichtigung finden.

Die Einführung des Relevanzfaktors wird des weiteren im Jahr 1978 aufgrund der Doppelbelegung mit Finanzplänen vorgenommen (Abb. 2-16). Dies geschieht, um einen singulären extrem hohen Einfluß der Finanzpläne auf die Quellengewichtssynthese zu dämpfen und damit Ausreißer bei den zu ermittelnden Zielgewichten zu vermeiden.

Die verwendeten Relevanzfaktoren sind in Tabelle 2-6 festgehalten.

### 2.2.3.5 Quellengewichtssynthese

Nach Abschluß der genannten Arbeitsschritte kann nunmehr die Qualität einer jeden Quelle in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht quantifiziert werden. Dies geschieht durch die Anwendung folgender Formel auf jede Quelle in jedem Jahr:

$$QG_{q,t} = IQG_q * B_{q,t} * V_q * D_q * R_{q,t}$$

- mit
- QG = Quellengewicht
  - IQG = Idealquellengewicht
  - B = Bedeutungsdynamik
  - V = Vollständigkeitsfaktor
  - D = Dokumentationsfaktor
  - R = Relevanzfaktor
  - q = für eine Quelle
  - t = zu einem Zeitpunkt (Jahr)

Jahr Quellen	Legislaturperiode 6				Legislaturperiode 7				Legislaturperiode 8		Legislaturperiode 9				Legislaturperiode 10	
	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
Schütz 71	22,0	22,0	22,0	22,0												
Schütz 73	11,0	11,0	22,0	22,0												
Schütz 75					22,0	22,0	11,0	11,0								
Stobbe 77					2,6	2,6	10,4	10,4								
Stobbe 79									20,5	20,5	4,1					
Vogel 81									4,1	4,1	6,7					
Weizsäcker 81											12,3	20,5	20,5	10,2		
Weizsäcker 83											3,7	6,2	12,3	6,2		
Diepgen 84											2,7	4,5	4,5	17,8		
Diepgen 85															19,6	19,6
"Perspektiven" 74				16,0	14,4	13,6	11,2	10,4	9,6	8,8	6,4	5,6	4,8	4,0	3,2	2,4
"Leitlinien" 78								10,7	9,6	9,1	6,4	5,9	5,3	4,8	4,3	3,7
Finanzplan 74-78				20,0	20,0	18,0	14,0	6,0								
Finanzplan 78-82								8,9	17,8	16,0	8,9	7,1				
Finanzplan 83-87													19,2	17,3	13,4	11,5
Simulation 75, 79, 85	2,9	4,0	5,1	6,2	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	5,8
Σ	35,9	37,0	49,1	86,2	66,3	63,5	53,9	64,7	68,9	65,8	58,5	57,1	73,9	67,6	47,8	43,0

Tab. 2-7: Quellengewichtssynthese

Das Resultat dieser Rechnung stellt das Endergebnis der Quellenanalyse dar (Tab.2-7). Die dort dokumentierten Zahlen geben an, wie stark die einzelnen Quellen in die Ermittlung der Zielgewichte der jeweiligen Jahre einbezogen werden. Anhand der Jahressummen, aber auch anhand der Anzahl der für ein Jahr bedeutsamen Quellen, läßt sich die Qualität der zu ermittelnden Zielgewichte ableiten.

In Jahren, in denen viele und hochwertige Quellen zur Verfügung stehen, ist die Gefahr verzerrender Einflüsse tagespolitischer Prioritätssetzungen auf die Ergebnisse gering, anders in Jahren mit wenigen und/oder wenig idealen Quellen. Hier besteht die Gefahr nicht begründbarer sprunghafter Änderungen der ermittelten Zielgewichte im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.

Dem aber wirkt die ausgleichende Funktion insbesondere der simulativen Gewichtung entgegen. In den Jahren, in denen viele gute Quellen zur der Ermittlung der Zielgewichte herangezogen werden können, was sich in einer hohen Jahressumme der Quellengewichte ausdrückt, ist die Simulation von untergeordneter Bedeutung. Im umgekehrten Fall aber wächst der relative Anteil der Simulation an der Summe der Quellengewichte entsprechend an. Dadurch erfolgt eine stärkere Berücksichtigung vergleichsweise langsamer und kontinuierlicher Zielgewichtsänderungen, wie sie für die Simulation typisch sind, so daß eventuelle Unstetigkeiten eher spontan angelegter Regierungserklärungen gedämpft werden.

Eine ähnliche Funktion allerdings entsprechend ihrer monoton fallenden Bedeutungsdynamik mit abnehmender Tendenz üben auch die Stadtentwicklungspläne aus.

Es kann somit davon ausgegangen werden, daß auch in Jahren, in denen nur wenige Zielaussagen zur Verfügung stehen, keine starke Überbewertung einzelner Quellen zu erwarten ist, was allein durch die Einführung von Korrekturfaktoren nicht hätte erreicht werden können.

#### **2.2.4 Zielgewichtssynthese**

Auf Grundlage der Quellengewichtssynthese ist es nunmehr möglich, die ermittelten Zielgewichte entsprechend der zeitlichen und inhaltlichen Qualität der

ihnen zugrunde liegenden Quellen derart zusammenzufassen, daß jedem Ziel für jedes Jahr ein Zielgewicht zugeordnet werden kann.

Dies geschieht in der Weise, daß die Zielgewichtungen aus den verschiedenen Quellen unter Berücksichtigung des Bagatellausgleichs entsprechend der relativen jährlichen Bedeutung und der Korrekturfaktoren dieser Quellen gewichtet zusammengefaßt werden. Dazu findet folgende Formel Anwendung:

$$ZG_{uz,t} = \frac{\sum_q ZG_{uz,q} * QG_{q,t}}{\sum_q QG_{q,t}}$$

mit    ZG = Zielgewicht  
       QG = Quellengewicht  
       uz = für ein Unterziel  
       q  = für eine Quelle  
       t  = zu einem Zeitpunkt (Jahr)

Die Oberzielgewichte werden durch die Addition der Ihnen zugeordneten Unterzielgewichte ermittelt.

Mit diesem Schritt ist die Ermittlung der dynamischen Zielgewichtung der Berlin-Zielhierarchie abgeschlossen. Die konkreten Werte sind Tabelle 2-8 zu entnehmen.

Zur besseren Übersicht seien die zeitlichen Verläufe der Zielgewichte auf der Ebene der Oberziele in Abbildung 2-18 dargestellt. Auffallend sind dabei insbesondere die enormen Veränderungen der Zielgewichte in den Zielbereichen 'Bildung' und 'Stadtplanung'.

Beim Regierungswechsel im Jahr 1981 aber auch in den Jahren 1979 und 1985, in denen die jeweiligen Regierenden Bürgermeister Stobbe und Diepgen erstmals von Beginn der Legislaturperiode an die Regierungsverantwortung übernahmen, zeigten sich deutliche Prioritätsverschiebungen.

Eine ausführliche Analyse der Zielgewichtsentwicklung kann in dieser Studie nicht erfolgen. Sicherlich ist die quantitative Erfassung der Zielprioritäten der jeweiligen Regierungen Berlins schon aufgrund des Konkretisierungsgrads im Vergleich zu

	ZIEL	JAHR															
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ZG100	Innere Sicherheit	74,94	74,41	77,03	82,13	91,90	91,72	85,15	81,59	78,56	78,05	71,19	67,72	60,35	62,54	58,45	58,13
ZG110	Polizei	22,94	22,98	23,56	27,68	35,58	35,71	33,66	33,01	34,10	34,12	29,56	28,06	24,28	24,17	18,76	18,14
ZG120	Brandenschutz	20,98	20,66	21,58	21,87	20,71	20,60	17,53	14,71	13,01	12,68	9,84	8,85	6,90	6,76	6,89	6,59
ZG130	Rechtsschutz	31,02	30,77	31,89	32,58	35,61	35,41	33,96	33,87	31,45	31,25	31,79	30,81	29,17	31,61	32,80	33,40
ZG200	Bildung	206,41	209,4	205,84	187,18	174,2	173,39	169,2	156,12	130,26	129,59	135,33	141	127,25	124,08	105,54	101,68
ZG210	Vorschulbildung	29,97	30,20	30,73	35,93	40,40	39,99	37,95	32,85	26,52	26,35	26,47	26,18	24,84	24,16	22,76	22,08
ZG220	Schulbildung	82,66	81,96	77,61	65,60	55,75	55,88	53,52	49,87	41,05	40,78	39,80	39,85	33,54	31,19	21,40	19,57
ZG230	Berufsbildung	51,50	51,58	47,88	41,37	38,04	37,89	41,31	43,35	36,00	35,89	38,18	42,63	40,35	40,95	33,33	33,15
ZG240	Sonstige Bildung	27,21	27,78	28,35	26,61	23,35	22,86	20,78	18,83	18,15	17,78	17,20	17,92	17,11	15,93	16,32	15,46
ZG250	Bildungsförderung	17,07	17,88	21,27	17,67	16,66	16,77	15,64	11,22	8,54	8,79	13,68	14,42	11,41	11,85	11,73	11,42
ZG300	Wissenschaft	99,84	100,48	98,04	96,31	86,03	85,19	94,91	93,31	80,81	80,67	88,64	95,89	95,17	94,16	90,91	90,36
ZG310	Hochschulen	78,38	78,05	76,79	74,15	62,68	62,05	64,83	62,56	54,46	54,11	57,92	60,36	57,93	55,40	51,00	50,07
ZG320	Sonstige Forschung	21,56	22,43	21,25	22,16	23,35	23,14	30,08	30,75	26,35	26,56	31,32	35,53	37,24	38,76	39,91	40,29
ZG400	Soziales	115,94	117,07	117,4	119,02	115,63	115,09	101,54	96,91	116,69	116,73	107,35	111,84	128,17	127,79	120,19	119,21
ZG410	Familien- u. Sozialhilfe	38,67	39,00	39,38	38,06	36,19	36,30	31,96	32,27	44,59	44,87	50,08	58,88	68,76	68,90	60,83	61,92
ZG420	Jugendhilfe	31,57	32,15	33,91	36,82	37,98	38,04	34,24	33,05	40,48	40,34	31,26	29,13	30,47	28,50	25,00	23,50
ZG430	Seniorenhilfe	45,70	45,92	44,11	44,14	41,46	40,75	35,34	31,59	31,62	31,52	26,01	23,83	28,94	30,39	34,36	33,79
ZG500	Gesundheit, Umweltschutz	125,5	124,27	128,6	121,17	107,67	108,11	103,69	104,77	98,51	98,07	96,07	99,9	91,73	84,26	100,01	100,06
ZG510	Gesundheitswesen	77,15	76,03	77,39	74,97	66,67	66,50	66,09	63,74	53,48	52,88	54,11	59,71	54,97	42,01	38,10	36,74
ZG520	Umweltschutz	48,35	48,24	51,21	46,20	41,00	41,61	37,60	41,03	45,03	45,19	41,96	40,19	36,76	42,25	61,91	63,32
ZG600	Stadtplanung	73,61	74,22	73,96	97,28	116,03	116,5	125,12	125,16	131,17	132,29	159,94	156,03	160,08	145,22	134	133,25
ZG610	Städtebau	40,42	40,55	40,77	52,16	65,55	66,11	67,16	74,85	91,59	92,22	118,95	115,54	114,20	97,80	82,16	82,28
ZG620	Entsorgung	16,98	17,26	14,79	20,72	24,96	24,70	25,31	21,71	14,96	15,10	16,51	15,69	17,19	17,00	23,87	23,91
ZG630	Versorgung	16,21	16,41	18,40	24,40	25,52	25,69	32,65	28,60	24,62	24,97	24,48	24,80	28,69	30,42	27,97	27,06
ZG700	Verkehr	76,13	75,22	78,25	74,3	70,8	71,14	68,81	71,21	88,59	89,02	92,63	82,6	84,29	93,05	89,5	91,43
ZG710	ÖPNV	25,63	25,67	25,92	27,60	30,08	30,15	25,71	27,71	35,61	35,74	45,06	41,90	46,33	51,21	35,72	35,76
ZG720	Individualverkehr	23,30	22,59	22,60	20,13	19,26	19,49	17,96	19,37	23,49	23,41	21,11	15,96	15,48	13,29	17,70	17,98
ZG730	Fernverkehr	27,20	26,96	29,73	26,57	21,46	21,50	25,14	24,13	29,49	29,87	26,46	24,74	22,48	28,55	36,08	37,69
ZG800	Wirtschaft	136,78	135,57	131,43	129,17	134,16	134,69	149,48	153,15	144,85	145,72	142,71	146,54	162,93	167,82	167,71	170,5
ZG810	Produzierendes Gewerbe	49,40	48,57	48,41	43,71	40,38	40,64	45,10	46,68	46,75	47,09	45,91	46,65	51,04	54,04	43,95	44,45
ZG820	Handel, Dienstleistung	38,00	37,76	38,78	42,19	48,94	48,99	51,01	49,74	41,58	41,53	38,19	40,57	44,15	44,54	52,87	53,88
ZG830	Arbeitsplatzsicherung	49,39	49,24	44,24	43,27	44,84	45,06	53,37	56,73	56,52	57,10	58,61	59,32	67,74	69,24	70,89	72,17
ZG900	Freizeit	88,73	89,35	89,44	93,43	103,58	104,15	102,1	117,8	130,54	129,85	106,15	98,5	89,99	101,08	133,69	135,38
ZG910	Erholung	24,35	24,68	26,25	27,50	28,86	29,08	27,40	33,09	38,43	37,95	25,95	22,41	18,77	20,73	25,35	24,45
ZG920	Sport	28,80	28,96	28,86	26,69	27,01	27,12	23,47	28,79	32,31	32,02	25,75	25,44	22,49	20,38	30,44	30,44
ZG930	Kultur	35,58	35,71	34,33	39,24	47,71	47,95	51,23	55,92	59,80	59,88	54,45	50,65	48,73	59,97	77,90	80,49

Tab. 2-8: Dynamische Zielgewichtung der Berlin-Zielhierarchie aus Sicht der Regierung

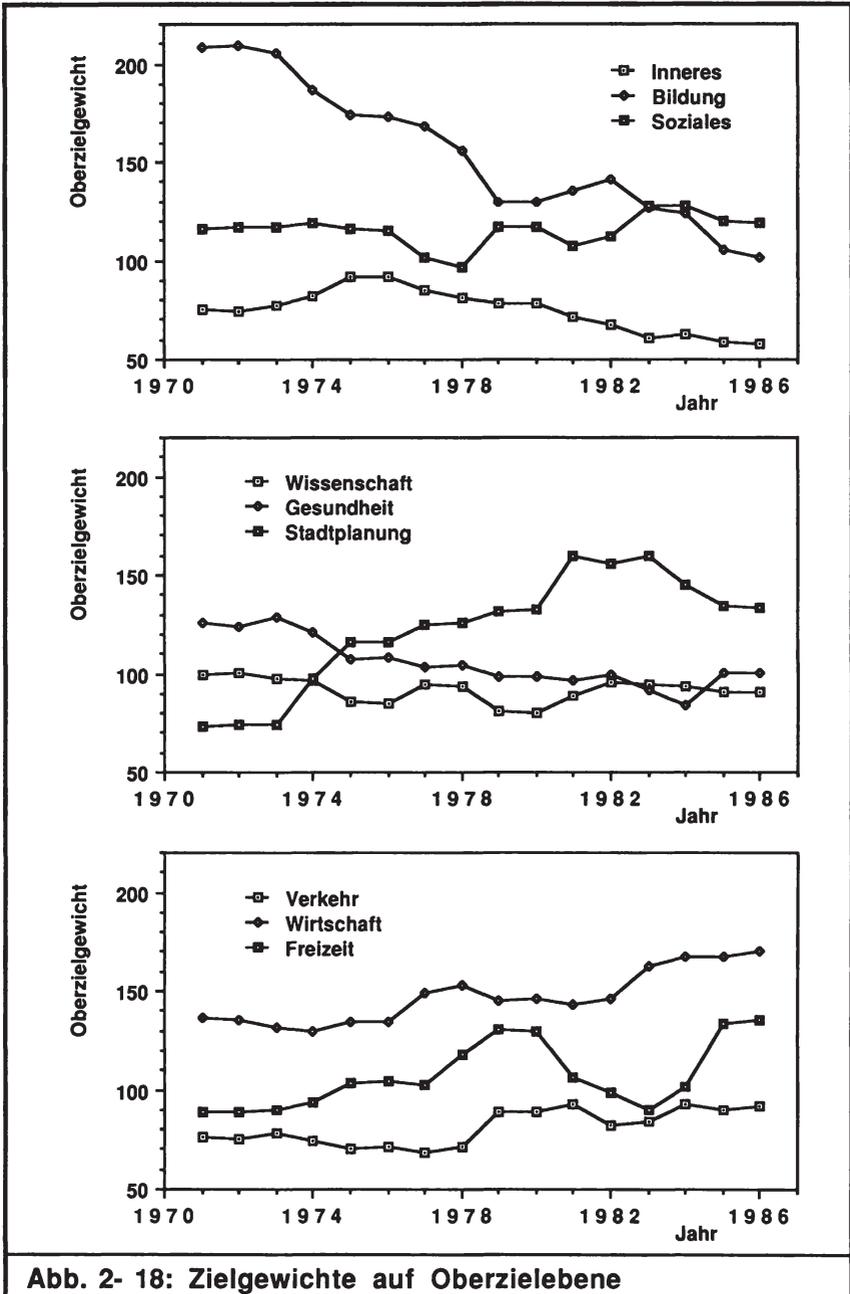
den üblicherweise rein qualitativ geführten Diskussionen zu dieser Thematik von großem Interesse. Dennoch stellen die Zielgewichte im Sinne der Problemdefinition dieser Studie lediglich ein, wenn auch äußerst wichtiges, Zwischenergebnis dar, so daß hier auf eine weitere Vertiefung verzichtet werden muß.

Um jedoch Mißinterpretationen der dynamischen Zielgewichtsentwicklung vorzubeugen, sei im folgenden auf zwei bedeutende Randbedingungen der verwendeten Methodik hingewiesen:

- Zielgewichte sind relative Größen  
Dementsprechend muß eine erhöhte Priorität eines Ziels zu gleich hohen Reduzierungen bei anderen Zielen führen. Hierbei kann es zu Verständnisschwierigkeiten kommen, da auch bei in zeitlichem Ablauf gleichbleibender oder gar absolut steigender Bedeutung eines Ziels relative Zielgewichtsverluste möglich sind.
- Zielgewichte sind nicht direkt proportional zur Systemzustandsqualität  
Sinkende Zielgewichte könnten als eine Vernachlässigung der betreffenden politischen Funktionsbereiche interpretiert werden. Ein solcher Zusammenhang aber ist keineswegs zwingend und in vielen Fällen sogar untypisch. Zielgewichtsreduzierung ist vielmehr ein Zeichen von relativ geringer Problemdichte und damit für einen vergleichsweise zufriedenstellenden Systemzustand.  
Insofern sind sinkende Zielgewichte nicht zwangsläufig ein Zeichen mangelnder Aufmerksamkeit, sondern ein Hinweis auf eine Schwerpunktverlagerung zu als dringlicher empfundenen Problemfeldern.

## 2.3 Ergebnisse der Zielanalyse

Im Kapitel Zielanalyse wurden alle wesentlichen Ziele der jeweiligen Regierung in den Jahren 1971 bis 1986 erfaßt und im Sinne systemtechnischer Aufbereitungskriterien zu einer exakt definierten Zielhierarchie verdichtet (Abb. 2-3).



**Abb. 2- 18: Zielgewichte auf Oberzielebene**

Diese wurde anhand aussagekräftiger Quellen hinsichtlich der Gewichtung ihrer Ziele einer umfangreichen Analyse nach verschiedenen quantitativen Methoden unterzogen. Sowohl die unterschiedlichen Resultate der Methoden als auch der Quellen und der verschiedenen Bewerter wurden in entsprechenden Syntheseschritten zusammengefaßt.

Als Endergebnis der Zielanalyse konnte die zeitlich-dynamische Entwicklung der Zielgewichte aller Ziele und somit der Wandel der Prioritäten bezüglich der wesentlichen politischen Zielsetzungen Berlins in einem quantitativen Modell abgebildet werden (Tab. 2-8, Abb. 2-18).

### 3 Budgetanalyse

Effektive Budgetplanung bedeutet, daß die Vergabe der finanziellen Ressourcen in möglichst optimaler Weise der Erreichung der gesetzten Ziele entspricht. Voraussetzung für die Analyse dieses Zusammenhangs ist neben der Erfassung der Ziele und deren Prioritäten insbesondere die Analyse der tatsächlich erfolgten Ressourcenverteilung und deren Abbildung auf die Zielhierarchie.

Dazu müssen die der Verbesserung der Lebensqualität in Berlin dienenden Ausgaben identifiziert und in die bereits durch die Zielhierarchie definierte Struktur eingeordnet werden. Diese Vorgehensweise erfolgt auf der Grundlage zweier aus der Sicht der Regierung denkbarer Budgetdefinitionen:

#### Haushaltsbudget (HH)

Im Rahmen des Haushaltsbudgets besitzt die Regierung Berlins eine weitgehend hohe Entscheidungsfreiheit (Kap. 3.1).

#### Gesamtbudget (GES)

Entscheidend für diese Definition ist nicht die Möglichkeit der Einflußnahme, sondern die unter den Gesichtspunkten einer ganzheitlichen Betrachtungsweise erwünschte Vollständigkeit bei der Erfassung der - der Lebensqualität in Berlin dienenden - Finanzmittel (Kap. 3.2).

#### 3.1 Haushaltsbudget

Als Ressourcenbasis für die Erreichung der angestrebten Zielvorstellungen soll zunächst das Haushaltsbudget von Berlin herangezogen werden /31/. Dabei müssen die Ausgabenströme den entsprechenden Zielen gegenübergestellt werden. Die Gliederung des Haushaltsplans nach Ressorts erwies sich in dieser Hinsicht aus folgenden Gründen als ungeeignet:

- häufige Änderung der Gliederungssystematik
- Zuständigkeit verschiedener Ressorts für ein Unterziel  
Oftmals sind mehrere Ressorts an der Verfolgung eines Ziels beteiligt, ohne daß dies etwa durch deren Namengebung nach außen erkennbar wird. Erst

eine detailliertere Analyse der einzelnen Haushaltspositionen führt zur Aufdeckung solcher Verflechtungen und damit zu einer akzeptablen Qualität der Abbildung der Finanzmittelflüsse.

- Verfolgung mehrerer Unterziele durch ein Ressort  
Der Anteil der Ausgaben eines Ressorts zu der in seinem Namen genannten Hauptfunktion beträgt des öfteren weniger als 50%. Eine zielgerechte Finanzzuweisung, insbesondere von Gemeinkosten, ist bei einer solchen Konstellation nur in begrenztem Umfang möglich.
- Unübersichtlichkeit aufgrund der extrem hohen Anzahl an Positionen

Diese Probleme treten bei Verwendung der Funktionenübersicht des Haushaltsplans nicht oder nur in geringerem Umfang auf. Die Funktionen stellen die politischen Aufgabenbereiche dar, zu denen die verschiedenen Ressorts in unterschiedlichem Umfang beitragen. Sie sind daher wesentlich problemloser den aufgestellten Zielen zuzuordnen /10/31/.

Der Funktionenplan bietet nach verbreiteter Auffassung jenes Zahlenwerk, an dem ein außenstehender Beobachter am ehesten die Prioritätsvorstellung der Regierung ablesen kann /53/. So wird die Erfüllung der politischen Budgetfunktion als der Zweck der funktionalen Haushaltsgliederung betrachtet /43/.

Die Eignung des Funktionenplans als Grundlage der Budgetanalyse zeigt sich insbesondere auch darin, daß mit Ausnahme des Jahres 1976 nur in relativ geringem Umfang Änderungen der Gliederungssystematik vorgenommen wurden.

Dennoch ist auch unter Verwendung der Funktionenübersicht eine realitätsnahe Zuordnung der Finanzmittelverwendung zur Zielhierarchie nur nach der Vornahme umfangreicher Anpassungsrechnungen möglich.

Die Methodik der Budgetanalyse, das Haushaltsbudget betreffend, wird in Abbildung 3-1 verdeutlicht. Im folgenden seien einige Vorgehensschwerpunkte kurz erläutert.

- Inhaltliche Übereinstimmung von Funktionen und Zielen  
Nicht alle im Funktionenplan erfaßten Ausgabepositionen sind bezogen auf die entwickelte Zielhierarchie überhaupt zielrelevant. So lassen sich ins-

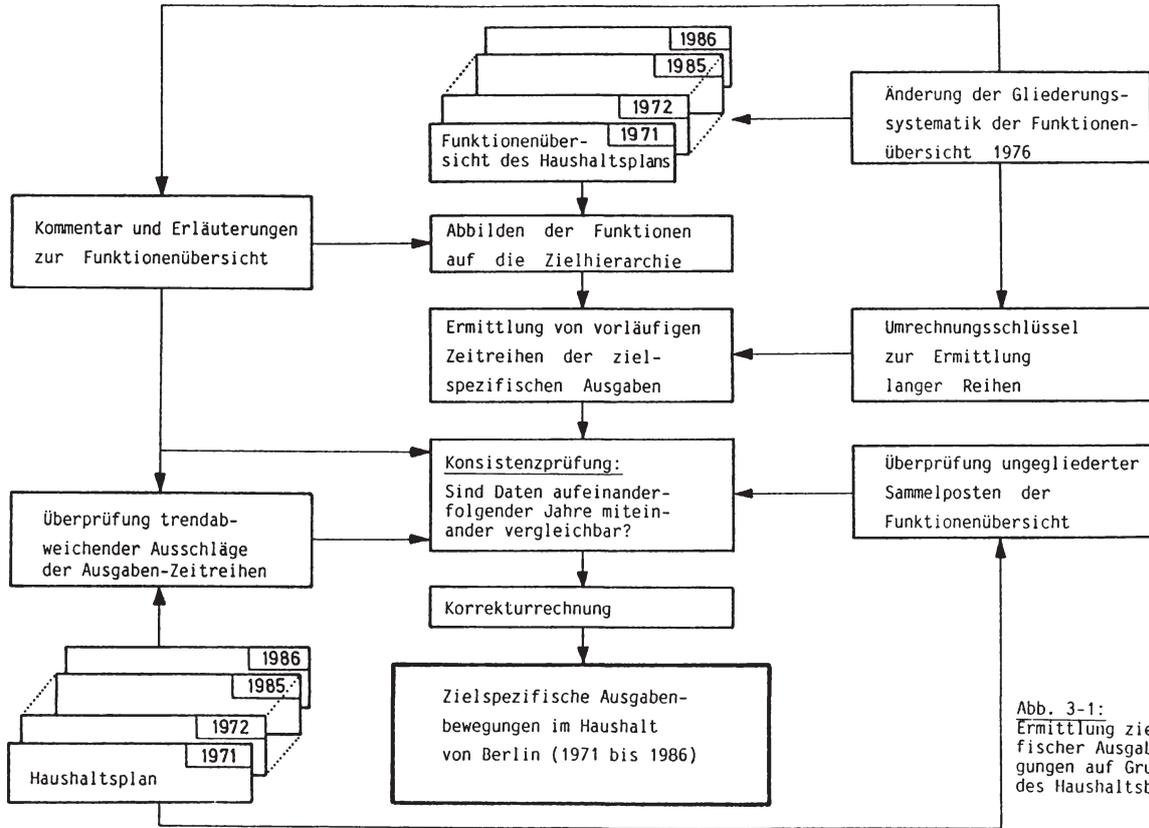


Abb. 3-1:  
Ermittlung zielspezifischer Ausgabenbewegungen auf Grundlage des Haushaltsbudgets

besondere allgemeine Verwaltungsaufgaben oder auch der Schuldendienst nicht als Maßnahmen zur Förderung bestimmter Ziele interpretieren. Dies führt dazu, daß nicht die gesamten Haushaltsausgaben, sondern nur die zur Verbesserung der Lebensqualität in Berlin direkt eingesetzten Finanzbeträge in die Analyse der Ressourcenallokation einfließen.

Des weiteren können Funktionen und Ziele mit gleicher oder gleichbedeutender Bezeichnung durchaus unterschiedliche Inhalte aufweisen. Es ist daher erforderlich, die Funktionen anhand der 'Kommentare und Erläuterungen zur Funktionenübersicht' /10/ in ihre Elementarfunktionen zu untergliedern, um diese in einem inhaltlichen Vergleich den Zieldefinitionen gegenüberzustellen.

Beispielhaft für die Abgrenzungsunterschiede zwischen Funktionen und Zielen seien hier nur die Ausgaben für den Bau und die Modernisierung von Schulen erwähnt. Während diese Ausgabenpakete in der Funktionenübersicht zeitweise der Funktion 'Wohnungswesen und Raumplanung' zugeordnet werden, ist die Zielrichtung der entsprechenden Maßnahmen doch eindeutig auf die Verbesserung des Bildungsangebots ausgerichtet, so daß eine entsprechende Umrechnung erfolgen muß.

- Konsistenz der Finanzmittelreihen

Wird die Abbildung der Funktionen auf die Zielhierarchie für jedes Jahr auf die gleiche Weise vorgenommen, so ist damit die Konsistenz der Finanzmittelzeitreihen noch nicht gewährleistet. Es muß vielmehr eine Identifikation der jährlichen durch den Finanzsenator vorgenommenen Zuordnungsänderungen erfolgen, damit entsprechende Korrekturrechnungen durchgeführt werden können.

Diese Änderungen haben ihre Ursache in der Umstrukturierung der Gliederungssystematik, sowie der aus der Funktionenübersicht nicht nachvollziehbaren jährlich variierenden Zuordnung einzelner Positionen des Haushaltsplans zu unterschiedlichen Funktionen.

Neben mehreren kleineren Gliederungsänderungen ist insbesondere für die umfangreiche Umstrukturierung der Funktionenübersicht 1976 ein Umrechnungsschlüssel zu entwickeln, so daß die Vergleichbarkeit der Zeitreihen zielspezifischer Ausgaben für die Zeiträume bis und nach 1976 gewährleistet werden kann /60/.

ZIEL	JAHR															
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>Innere Sicherheit</b>	<b>630,3</b>	<b>738,0</b>	<b>867,5</b>	<b>905,6</b>	<b>1031,9</b>	<b>1158,8</b>	<b>1205,7</b>	<b>1278,2</b>	<b>1389,8</b>	<b>1502,6</b>	<b>1614,0</b>	<b>1645,1</b>	<b>1749,4</b>	<b>1810,1</b>	<b>1824,7</b>	<b>1899,0</b>
Polizei	408,6	478,4	566,2	578,8	669,3	761,7	781,3	810,7	876,1	925,7	996,4	1004,9	1031,5	1062,7	1070,6	1115,4
Brandenschutz	59,4	73,3	87,0	93,9	103,1	106,7	107,3	113,1	118,2	128,0	140,3	143,0	158,5	168,6	174,1	188,2
Rechtsschutz	162,3	186,3	214,3	232,9	258,5	290,4	317,1	354,4	395,5	448,9	477,3	497,2	559,4	578,8	580,0	595,4
<b>Bildung</b>	<b>650,8</b>	<b>846,3</b>	<b>1063,8</b>	<b>1231,8</b>	<b>1462,5</b>	<b>1714,6</b>	<b>1816,1</b>	<b>2014,3</b>	<b>2174,6</b>	<b>2276,4</b>	<b>2369,5</b>	<b>2428,1</b>	<b>2474,9</b>	<b>2478,6</b>	<b>2451,2</b>	<b>2509,1</b>
Vorschulbildung	84,0	104,9	133,2	161,1	193,5	224,5	216,0	236,4	262,2	278,0	297,6	329,4	328,8	340,4	342,2	373,3
Schulbildung	409,8	556,8	716,9	771,3	887,2	1070,5	1178,9	1110,8	1193,1	1269,9	1333,1	1386,0	1437,6	1421,9	1397,0	1397,4
Berufsbildung	59,9	65,9	80,3	90,6	99,9	114,1	121,7	121,7	121,7	121,7	121,7	121,7	121,7	121,7	121,7	121,7
Sonstige Bildung	30,9	32,4	40,5	47,3	56,4	65,4	72,0	76,2	80,3	89,5	96,1	97,3	99,7	105,8	104,5	116,4
Bildungsförderung	66,2	86,3	92,9	161,5	225,5	240,1	227,5	261,4	291,4	313,6	305,2	308,4	314,1	301,1	310,9	317,3
<b>Wissenschaft</b>	<b>620,6</b>	<b>769,2</b>	<b>911,7</b>	<b>1012,5</b>	<b>1087,4</b>	<b>1073,1</b>	<b>1184,3</b>	<b>1247,2</b>	<b>1365,2</b>	<b>1458,3</b>	<b>1627,9</b>	<b>1589,6</b>	<b>1635,9</b>	<b>1677,4</b>	<b>1703,4</b>	<b>1778,6</b>
Hochschulen	578,6	702,8	839,3	934,5	990,7	970,2	1104,9	1159,8	1255,4	1325,1	1457,8	1438,1	1478,5	1491,0	1509,5	1562,8
Sonstige Forschung	42,0	66,4	72,4	78,0	96,7	102,9	79,4	87,4	109,8	133,2	170,1	151,5	157,4	186,4	193,9	215,8
<b>Soziales</b>	<b>1403,7</b>	<b>1542,4</b>	<b>1781,3</b>	<b>1969,1</b>	<b>2219,8</b>	<b>2511,6</b>	<b>2715,0</b>	<b>2810,1</b>	<b>2924,9</b>	<b>3078,3</b>	<b>3064,6</b>	<b>3172,4</b>	<b>3281,6</b>	<b>3435,5</b>	<b>3542,4</b>	<b>3678,7</b>
Familien- u. Sozialhilfe	1155,6	1248,6	1404,3	1552,6	1733,5	1932,1	2111,0	2170,5	2248,5	2416,0	2343,1	2440,4	2497,1	2601,7	2652,4	2748,5
Jugendhilfe	206,0	249,3	319,6	363,5	427,0	507,9	518,1	557,2	611,0	589,0	636,8	649,2	700,4	765,8	801,4	837,1
Seniorenhilfe	42,1	44,5	57,4	53,0	59,3	71,6	85,9	90,4	65,4	73,3	84,7	82,8	84,1	88,0	88,6	94,1
<b>Gesundheit/Umwelt</b>	<b>604,2</b>	<b>678,7</b>	<b>825,0</b>	<b>955,4</b>	<b>1128,9</b>	<b>1160,3</b>	<b>1198,9</b>	<b>467,7</b>	<b>561,9</b>	<b>567,1</b>	<b>613,4</b>	<b>708,1</b>	<b>699,1</b>	<b>690,3</b>	<b>768,7</b>	<b>811,2</b>
Gesundheit	599,2	667,1	806,2	933,4	1110,7	1155,0	1190,1	458,9	522,0	543,0	580,2	660,9	642,6	633,0	695,4	704,9
Umweltschutz	5,0	11,6	18,8	22,0	18,2	5,3	8,8	8,8	39,9	24,1	33,2	47,2	56,5	57,3	73,3	106,3
<b>Stadtplanung</b>	<b>645,9</b>	<b>673,8</b>	<b>810,5</b>	<b>994,5</b>	<b>1189,4</b>	<b>1367,2</b>	<b>1586,1</b>	<b>1747,4</b>	<b>1779,5</b>	<b>1959,9</b>	<b>2284,5</b>	<b>2229,8</b>	<b>2441,1</b>	<b>2640,3</b>	<b>2768,7</b>	<b>2954,6</b>
Städtebau	394,3	381,9	449,7	546,9	644,2	789,9	1006,5	1166,3	1239,7	1370,4	1665,5	1600,9	1734,2	1937,3	2018,0	2219,5
Entsorgung	175,7	223,0	239,9	274,2	318,8	410,8	406,9	391,0	360,8	355,4	355,8	380,6	408,2	397,8	381,3	398,3
Versorgung	75,9	88,9	120,9	173,4	226,4	166,5	172,7	190,1	179,0	234,1	263,2	248,3	298,7	305,2	369,4	336,8
<b>Verkehr</b>	<b>570,3</b>	<b>679,3</b>	<b>728,8</b>	<b>833,1</b>	<b>1008,1</b>	<b>951,7</b>	<b>971,2</b>	<b>999,5</b>	<b>1026,7</b>	<b>1019,9</b>	<b>1064,2</b>	<b>1036,9</b>	<b>1106,4</b>	<b>1121,0</b>	<b>1291,7</b>	<b>1292,4</b>
ÖPNV	244,2	304,1	381,0	450,1	595,1	556,1	552,7	583,6	591,9	590,2	629,2	671,3	705,4	724,9	882,2	897,3
Individualverkehr	256,0	294,6	296,0	329,4	356,3	347,8	367,9	362,0	381,3	348,8	339,9	311,6	337,1	338,5	343,0	349,9
Fernverkehr	70,1	80,6	51,8	53,6	56,7	47,8	50,6	53,9	53,5	80,9	95,1	54,0	63,9	57,6	66,5	45,2
<b>Wirtschaft</b>	<b>150,5</b>	<b>151,6</b>	<b>146,9</b>	<b>182,6</b>	<b>208,8</b>	<b>407,2</b>	<b>335,9</b>	<b>454,6</b>	<b>456,6</b>	<b>406,7</b>	<b>402,8</b>	<b>372,2</b>	<b>469,1</b>	<b>601,9</b>	<b>590,9</b>	<b>545,9</b>
Produzierendes Gewerbe	30,0	36,0	36,7	37,8	32,2	41,0	32,9	37,7	41,6	53,4	54,6	53,9	64,1	80,9	93,9	93,4
Handel/Dienstleistung	66,1	67,1	68,0	84,8	117,7	294,7	244,1	311,3	249,3	190,4	216,5	214,1	230,6	216,7	225,9	211,0
Arbeitsplatzsicherung	54,4	48,5	42,2	60,0	58,9	71,5	58,9	105,6	165,7	162,9	131,7	104,2	174,4	304,3	271,1	241,5
<b>Freizeit</b>	<b>255,6</b>	<b>274,9</b>	<b>324,6</b>	<b>347,9</b>	<b>379,5</b>	<b>442,8</b>	<b>452,1</b>	<b>551,9</b>	<b>634,6</b>	<b>741,4</b>	<b>785,7</b>	<b>846,5</b>	<b>885,1</b>	<b>920,1</b>	<b>963,3</b>	<b>989,4</b>
Erholung	78,2	85,3	98,3	118,5	133,8	181,7	161,3	203,4	222,3	276,2	299,3	321,1	318,5	322,9	319,8	313,1
Sport	62,5	72,0	99,6	92,4	86,3	88,6	96,7	115,5	118,3	131,5	141,1	159,3	184,0	178,9	182,7	164,5
Kultur	114,9	117,6	126,7	137,0	159,4	172,5	194,1	233,0	294,0	333,7	345,3	366,1	382,6	418,7	460,8	511,8
<b>Summe</b>	<b>5532</b>	<b>6354</b>	<b>7460</b>	<b>8433</b>	<b>9716</b>	<b>10787</b>	<b>11465</b>	<b>11579</b>	<b>12314</b>	<b>13011</b>	<b>13827</b>	<b>14029</b>	<b>14743</b>	<b>15395</b>	<b>15905</b>	<b>16460</b>
<b>Anteil am Haushalt (%)</b>	<b>74,9</b>	<b>72,2</b>	<b>75,4</b>	<b>73,7</b>	<b>74,0</b>	<b>77,0</b>	<b>75,8</b>	<b>75,6</b>	<b>76,2</b>	<b>75,9</b>	<b>76,2</b>	<b>74,8</b>	<b>74,9</b>	<b>74,6</b>	<b>73,9</b>	<b>74,3</b>

Tab. 3-1: Zielspezifische Ausgabenströme auf Grundlage des Haushaltsbudget in Mio DM

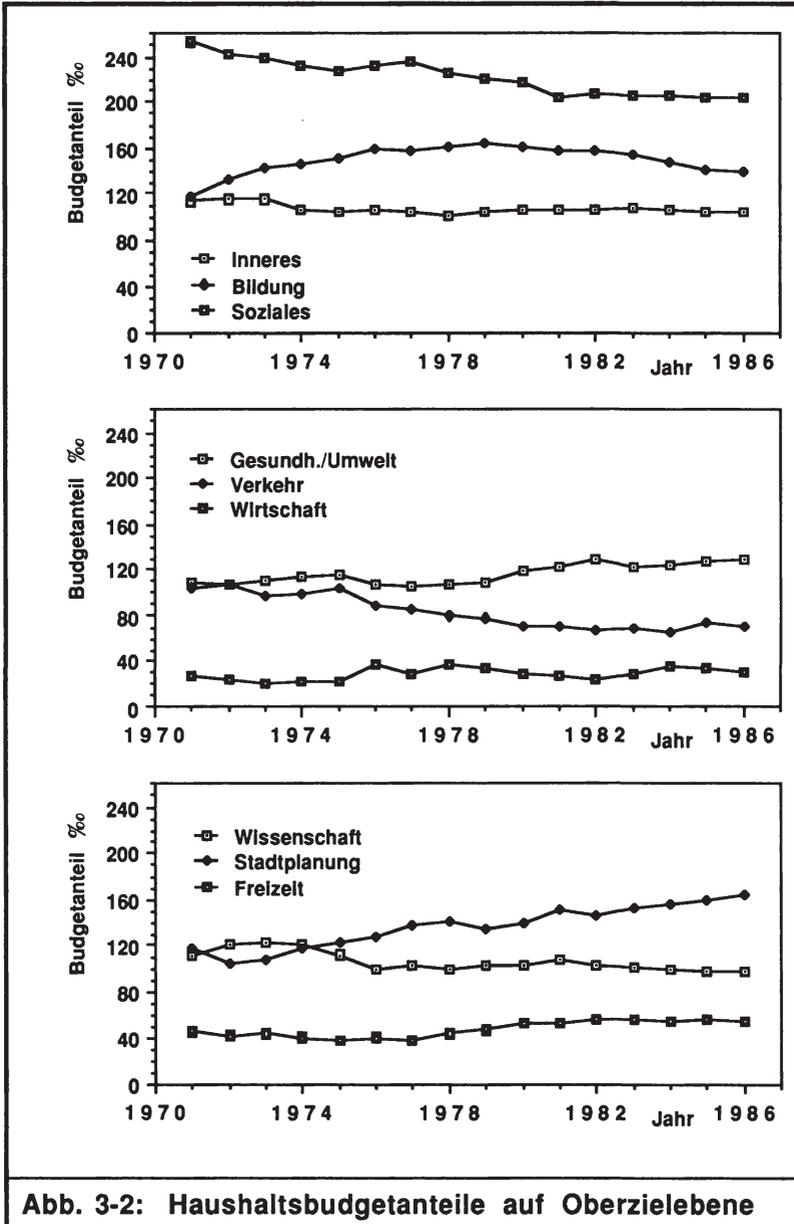


Abb. 3-2: Haushaltsbudgetanteile auf Oberzielebene

Wesentlich komplizierter und zeitaufwendiger aber ist das Auffinden nicht offenkundiger Konsistenzsprünge. Hierfür sind insbesondere die häufigen Zuordnungsänderungen unveränderter Haushaltspositionen zu unterschiedlichen Funktionen verantwortlich. Eine solche flexible Handhabung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik läßt sich nur durch die Überprüfung der Haushaltspositionen hinsichtlich deren jeweiliger Zuordnung zu den Funktionen unter hohem Zeitaufwand aufdecken und nachvollziehen.

Eine befriedigende Lösung dieser Problematik wird des weiteren durch umfangreiche ungegliederte Sammelposten im Funktionenplan erschwert. So werden einerseits Haushaltspositionen zu Beträgen von unter 100 DM aufgeschlüsselt, während andererseits unter Sammelposten Beträge in der Höhe einiger hundert Millionen DM jährlich variierend zusammengefaßt werden. Der Aufschlüsselung solcher Sammelposten muß daher ein besonderes Augenmerk gelten.

Eine lückenlose Aufdeckung aller Zuordnungsänderungen aber erscheint aufgrund der enormen Komplexität der Haushaltspläne als nahezu aussichtslos. Es wurde daher angestrebt, die vom finanziellen Umfang und damit für die zu erarbeitende Ergebnisgenauigkeit relevanten Konsistenzsprünge herauszufiltern und einer Korrekturrechnung zuzuführen.

Das Resultat der Analyse der Haushaltsbudgets von Berlin zeigt Tabelle 3-1. Auffällig ist dabei der starke Abfall der Ausgaben für das Oberziel 500 'Gesundheit, Umweltschutz' im Jahr 1978, was auf die abrechnungstechnische Ausgliederung der Krankenhäuser aus dem Haushaltsplan zurückzuführen ist. Mit Hilfe der Wirtschaftspläne der Krankenhäuser kann aber die Konsistenz der Zeitreihe gewährleistet und damit ein plötzlicher Anstieg der Haushaltsbudgetanteile für alle anderen Ziele vermieden werden.

Die in dieser Weise korrigierten Budgetanteile werden auf der Ebene der Oberziele in Abbildung 3-2 in ihrer dynamischen Entwicklung dargestellt.

### **3.2 Gesamtbudget**

Es erscheint durchaus als sinnvoll anzunehmen, daß die politisch Verantwortlichen die zur Zielerreichung verfügbare Ressourcenbasis abweichend vom

Haushaltsbudget in der Form definieren, daß alle nach Berlin fließenden zielrelevanten Finanzmittel Berücksichtigung finden.

Dazu ist es zunächst erforderlich, alle relevanten Finanzquellen Berlins zu ermitteln, wobei es zu unterscheiden gilt, welche Finanzmittel am Haushalt vorbei direkt bestimmten Funktionen zufließen und welche externen Finanzzuflüsse zur Verteilung dem Berliner Haushalt zugewiesen werden /3/6/11/. Dies geschieht, um eine Doppelzählung der bereits im Haushaltsplan enthaltenen und daher schon im vorangegangenen Arbeitsschritt (vgl. Kap. 3.1) zielspezifisch zugeordneten Ausgaben zu vermeiden.

Hinsichtlich der noch zu berücksichtigenden Finanzmittelströme gilt es nunmehr, statistische Zeitreihen zu ermitteln und eine Zuordnung zu den Zielen vorzunehmen. Das Vorgehensschema zur Ermittlung der zielspezifischen Finanzmittelzuflüsse Berlins zeigt Abbildung 3-3.

Bereits bei der Betrachtung des Haushaltsbudgets wurde auf die umfangreichen Datenerfassungs- und Datenaufbereitungsarbeiten hingewiesen. Bei der Analyse des Gesamtbudgets aber treten diese Schwierigkeiten aufgrund der heterogenen Struktur der Finanzströme in noch größerem Umfang auf. Die wesentlichen Problembereiche seien im folgenden kurz beschrieben:

- Beschaffung ressortübergreifender Informationen zu den Funktionen  
Viele Verwaltungsstellen, an welche Anfragen gestellt wurden, zeigten ein reines Ressortdenken. Dementsprechend konnten zwar Informationen über eine Vielzahl von Details nicht aber bezüglich übergreifender Zusammenhänge gegeben werden /49/.
- Komplexität der Finanzmittelversorgung Berlins  
Im Rahmen der Gesamtbudgetanalyse war es erforderlich, sich in komplexe Finanzstrukturen und -verflechtungen, wie etwa das Berlinförderungsgesetz einzuarbeiten, um die Finanzmittel zielgerecht zuordnen zu können. Oftmals erwies es sich dabei als schwierig, von den Verwaltungsstellen diesbezügliche komprimierte Kerninformationen zu erhalten, welche eine dem Zweck der Arbeit angemessene Genauigkeit aufweisen. Daher mußte die Analyse teilweise auf unnötig hohem Detaillierungsgrad durchgeführt werden /49/.

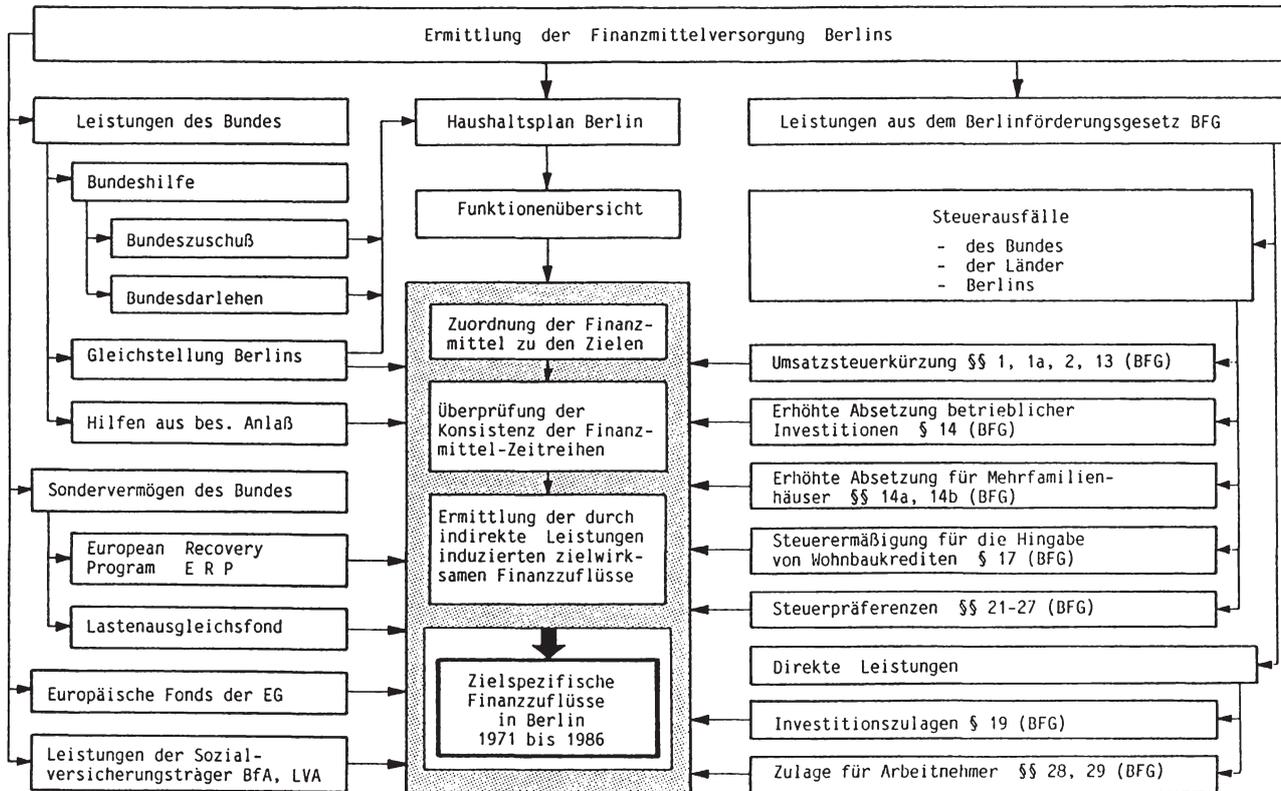


Abb. 3-3: Ermittlung zielspezifischer Ausgabenbewegungen auf Grundlage des Gesamtbudgets

Ziel	Jahre																
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
<b>Innere</b>	<b>630,3</b>	<b>738</b>	<b>867,5</b>	<b>905,6</b>	<b>1031,9</b>	<b>1158,8</b>	<b>1205,7</b>	<b>1272,2</b>	<b>1389,8</b>	<b>1502,6</b>	<b>1614</b>	<b>1645,1</b>	<b>1749,4</b>	<b>1810,1</b>	<b>1824,7</b>	<b>1899</b>	
Polizei	408,6	478,4	566,2	578,8	669,3	761,7	781,3	810,7	876,1	925,7	996,4	1004,9	1031,5	1062,7	1070,6	1115,4	
Brandschutz	59,4	73,3	87	93,9	103,1	106,7	107,3	113,1	118,2	128	140,3	143	158,5	168,6	174,1	188,2	
Rechtsschutz	162,3	186,3	214,3	232,9	259,5	290,4	317,1	354,4	395,5	448,9	477,3	497,2	559,4	578,8	580	595,4	
<b>Bildung</b>	<b>667,5</b>	<b>871,3</b>	<b>1084,8</b>	<b>1266,4</b>	<b>1492,4</b>	<b>1734,6</b>	<b>1836,1</b>	<b>2042,3</b>	<b>2202</b>	<b>2304,1</b>	<b>2398</b>	<b>2456</b>	<b>2502,6</b>	<b>2507,4</b>	<b>2481,7</b>	<b>2539,9</b>	
Kindertagesstätten	84	104,9	133,2	161,1	193,5	224,5	216	236,4	262,4	278	297,6	329,4	328,8	340,4	342,2	373,3	
Schulen	410,9	558,2	719,5	773,3	889,8	1073,7	1182,4	1114,4	1196,9	1274	1337,4	1391	1443,1	1427,6	1402,5	1402,9	
Berufsbildung	64,9	80,9	95,3	104,7	118,3	134,1	141,7	357,5	374,8	353,1	366	334,9	322,4	338,2	327,1	335,5	
Sonstige Bildung	39,8	41	43,9	55,3	53,8	62,2	68,5	72,6	76,5	85,4	91,8	92,3	94,2	100,1	99	110,9	
Bildungsförderung	67,9	86,3	92,9	172	237	240,1	227,5	261,4	291,4	313,6	305,2	308,4	314,1	301,1	310,9	317,3	
<b>Wissenschaft</b>	<b>653,4</b>	<b>812,9</b>	<b>950,2</b>	<b>1092,3</b>	<b>1166,6</b>	<b>1152,4</b>	<b>1263,1</b>	<b>1324,2</b>	<b>1460,8</b>	<b>1584,9</b>	<b>1745,9</b>	<b>1682,2</b>	<b>1747,4</b>	<b>1823,6</b>	<b>1867,7</b>	<b>1959,7</b>	
Hochschulen	578,6	702,8	839,3	943,7	999,7	980,2	1114,9	1159,8	1255,4	1325,1	1457,8	1438,1	1478,5	1491	1509,5	1562,8	
Sonstige Forschung	74,8	110,1	110,9	148,6	166,9	172,2	148,2	164,4	205,4	259,8	288,1	244,1	268,9	332,6	358,2	396,9	
<b>Soziales</b>	<b>2276,4</b>	<b>2501</b>	<b>2877,4</b>	<b>3152,1</b>	<b>3676,9</b>	<b>4210,6</b>	<b>4487,3</b>	<b>4607,2</b>	<b>4608,5</b>	<b>4905,1</b>	<b>4938,4</b>	<b>5164,1</b>	<b>5254,2</b>	<b>5413,7</b>	<b>5464,9</b>	<b>5677,6</b>	
Familien- u. Sozialhilfe	2022,8	2199,5	2489,9	2719,6	3169,4	3603,8	3846,5	3903,4	3874,9	4242,8	4216,9	4432,1	4469,7	4559,9	4574,9	4746,4	
Jugendhilfe	211,5	257	330,1	379,5	448,2	535,2	554,9	613,4	668,2	589	636,8	649,2	700,4	765,8	801,4	837,1	
Seniorenhilfe	42,1	44,5	57,4	53	59,3	71,6	85,9	90,4	65,4	73,3	84,7	82,8	84,1	88	88,6	94,1	
<b>Gesundheit/Umwelt</b>	<b>604,3</b>	<b>678,7</b>	<b>825</b>	<b>955,4</b>	<b>1128,9</b>	<b>1160,3</b>	<b>1198,9</b>	<b>467,7</b>	<b>561,9</b>	<b>567,1</b>	<b>613,4</b>	<b>708,1</b>	<b>699,1</b>	<b>690,3</b>	<b>768,7</b>	<b>811,2</b>	
Gesundheit	599,3	667,1	806,2	933,4	1110,7	1155	1190,1	458,9	522	543	580,2	660,9	642,6	633	695,4	704,9	
Umweltschutz	5	11,6	18,8	22	18,2	5,3	8,8	8,8	39,9	24,1	33,2	47,2	56,5	57,3	73,3	106,3	
<b>Stadtplanung</b>	<b>882,6</b>	<b>994</b>	<b>1119,5</b>	<b>1251,7</b>	<b>1741,1</b>	<b>2109</b>	<b>2016,7</b>	<b>2239,6</b>	<b>2328,5</b>	<b>2540,9</b>	<b>2809,9</b>	<b>3170,5</b>	<b>3406</b>	<b>3175,7</b>	<b>3659,3</b>	<b>3846,6</b>	
Wohnungswesen	563,4	539,7	630,8	703,3	1040,2	1368,8	1289,5	1511,8	1651,1	1852,1	2007,6	2351,5	2586	2243	2645,6	2858,1	
Entsorgung	171,9	218,4	227,9	258,5	301	402,9	398,3	385,4	354,5	350,1	350	373,4	406,6	394,5	379,9	386,7	
Versorgung	147,3	235,9	260,8	289,9	399,9	337,3	328,9	342,4	322,9	338,7	452,3	445,6	413,4	538,2	633,8	601,8	
<b>Verkehr</b>	<b>1262,5</b>	<b>1429,1</b>	<b>1786</b>	<b>1961,4</b>	<b>1963,3</b>	<b>1937,4</b>	<b>2222</b>	<b>2289,1</b>	<b>2420,7</b>	<b>2187,7</b>	<b>2341,7</b>	<b>2281,2</b>	<b>2009,4</b>	<b>2012,8</b>	<b>2130,4</b>	<b>2219,8</b>	
OPNV	490,7	567,1	715,6	814,7	883	871,1	881	927,7	986,3	657,1	701,4	737,6	767,6	786,8	966,6	976,1	
Individualverkehr	256	294,6	296	329,4	356,3	347,8	367,9	361	381,3	348,8	339,9	311,6	337,1	338,5	343	445	
Fernverkehr	515,8	567,4	774,4	817,3	724	718,5	973,1	1000,4	1053,1	1181,8	1300,4	1232	904,7	887,5	820,8	798,7	
<b>Wirtschaft</b>	<b>2117,4</b>	<b>2339,8</b>	<b>2670,8</b>	<b>2911</b>	<b>2744,8</b>	<b>3069,5</b>	<b>3141</b>	<b>3312,2</b>	<b>3807,9</b>	<b>4474,7</b>	<b>4344</b>	<b>4270,1</b>	<b>4886,4</b>	<b>5455,2</b>	<b>5736,6</b>	<b>5915,7</b>	
Produzierendes Gewerbe	1409	1588,6	1788,9	1952	1776,4	1859,5	1987,2	2010,6	2345,3	2672,8	2915,5	2961	3345,5	3735,4	4027,1	4148,6	
Handel/Dienstleistung	618	667,8	801,7	863	875,5	1112,5	1071,9	1174	1254,9	1601	1261,8	1167,9	1333,5	1388,5	1418,4	1505,6	
Arbeitsplatzsicherung	90,4	83,5	80,2	96	92,9	97,5	81,9	127,6	207,7	200,9	166,7	141,2	207,4	331,3	291,1	261,5	
<b>Freizeit</b>	<b>287,4</b>	<b>313,7</b>	<b>365,9</b>	<b>396,2</b>	<b>444,6</b>	<b>512,2</b>	<b>523,1</b>	<b>632,5</b>	<b>725,6</b>	<b>830,7</b>	<b>882,5</b>	<b>950,2</b>	<b>987,9</b>	<b>1028,2</b>	<b>1079,7</b>	<b>1111,1</b>	
Erholung	73,4	78,6	91,9	111,4	126,1	169,6	150,8	193,2	212,3	264,5	287,5	309,5	306,2	309,6	307,9	301,1	
Sport	62,5	72	99,6	92,4	86,3	88,6	96,7	115,5	118,3	131,5	141,1	159,3	184	178,5	182,7	164,5	
Kultur	151,5	163,1	174,4	192,4	232,2	254	275,6	323,8	395	434,7	453,9	481,4	497,7	540,1	589,1	645,5	
<b>Summe</b>	<b>9381,8</b>	<b>10678,6</b>	<b>12547,1</b>	<b>13892</b>	<b>15390,5</b>	<b>17044,8</b>	<b>17893,9</b>	<b>18193</b>	<b>19505,7</b>	<b>20897,8</b>	<b>21687,8</b>	<b>22327,5</b>	<b>23242,4</b>	<b>23917</b>	<b>25013,7</b>	<b>25980,6</b>	

**Tab. 3-2: Zielspezifische Ausgabenströme auf Grundlage des Gesamtbudgets in Mio DM**

- Änderungen in der statistischen Erfassung

Viele Statistiken wurden in ihrer Gliederungssystematik im Laufe der Zeit variiert. In diesen Fällen war es unerlässlich, die einzelnen Jahresdaten einer Zeitreihe auf eine gleiche Basis zu beziehen, um die Vergleichbarkeit der Finanzmittelströme über die Zeit zu gewährleisten.

Statistiken aus den Anfangsjahren des Untersuchungszeitraums sind des öfteren nicht vorhanden oder nur unzureichend, so daß einige Zeitreihen nicht exakt bis zum Jahr 1971 zurückverfolgt werden konnten und somit Schätzungen erfolgen mußten /49/.

- Mangelnde Verfügbarkeit von Statistiken und Gutachten

Einige Statistiken und Gutachten sind der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Dies gilt z.B. für eine vom Senat beim DIW in Auftrag gegebene Studie zur Berlinförderung, auf deren Daten daher nicht zurückgegriffen werden konnte /49/.

- Mangelhafte statistische Aufbereitung

War das verfügbare statistische Material nicht in ausreichend detaillierter Form aufbereitet, so mußten, wenn möglich und aufgrund der Relevanz der Zahlungsströme erforderlich, ergänzende Schätzungen oder anderenfalls gar eine Ausklammerung aus der Betrachtung vorgenommen werden /49/.

- Keine Identität zwischen statistischer und zielwirksamer Ausgabenhöhe

Diese Problematik ergibt sich im Rahmen des Berlin-Förderungsgesetzes, in dem über Steuerpräferenzen zum Teil nur indirekte Ausgaben bewirkt werden. So führt etwa eine im Vergleich zum Bundesgebiet schnellere Abschreibungsmöglichkeit keineswegs zu einer Steuerersparnis auf Seiten der Unternehmungen und schon gar nicht in der Höhe der vorgenommenen Abschreibung. Vielmehr erfolgt die Zahlung der Steuern nur verzögert, so daß lediglich Zins- und Liquiditätswirkungen entstehen. Entsprechend müssen Zeitreihen, eine erhöhte Abschreibung betreffend, auf ihre zielspezifischen Komponenten hin untersucht und im Hinblick auf die tatsächliche Ausgabenwirkung umgerechnet werden /5/32/42/.

Auf die einzelnen in Abbildung 3-3 aufgeführten Finanzquellen Berlins soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Auch wird auf die Darstellung der ermittelten Zeitreihen der Finanzmittelzuflüsse einer jeden der untersuchten Finanz-

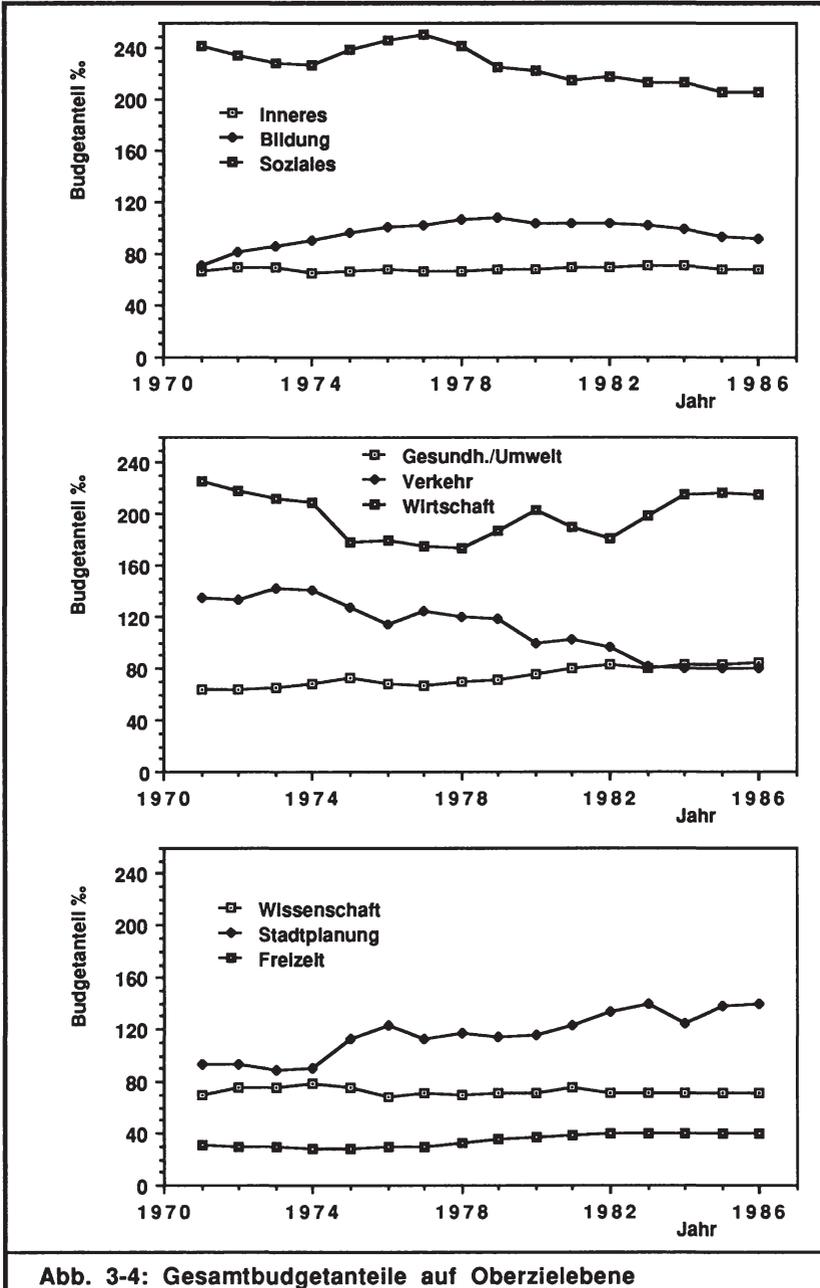


Abb. 3-4: Gesamtbudgetanteile auf Oberzielebene

quellen sowie auf deren jeweilige zielspezifische Aufgliederung verzichtet. Diese Daten und weitere Informationen sind /49/ zu entnehmen.

Die auf dem Gesamtbudget beruhende zielspezifische Ressourcenallokation in Berlin für die Jahre 1971 bis 1986 wird in Tabelle 3-2 dargestellt. Eine graphische Übersicht über die dynamische Entwicklung auf der Ebene der Oberziele zeigt Abbildung 3-4.

### **3.3 Ergebnisse der Budgetanalyse**

Im Rahmen der Budgetanalyse erfolgte die Aufbereitung der Ausgabenströme in Berlin in der Weise, daß eine Zuordnung zu der durch die Zielhierarchie vorgegebenen Zielstruktur ermöglicht wurde.

Dabei galt es insbesondere, die jährlichen Änderungen unterworfenen Gliederung der Ausgabenpositionen derart zu überarbeiten, daß konsistente Zeitreihen der Finanzmittelströme für jedes der 27 Unterziele ermittelt werden konnten.

Die zum Teil erheblich voneinander abweichenden Ergebnisse der beiden Budgetdefinitionen sind den Tabellen 3.1 und 3-2 zu entnehmen. Eine inflationsneutrale relative Darstellung auf Oberzielebene ist in den Abbildungen 3-2 und 3-4 wiedergegeben.

## 4 Theorie zielorientierter Ressourcenallokation

Auf Grundlage der Identität der vorgenommenen Strukturierung sowohl der Zielgewichte als auch der Budgetanteile ist es nunmehr möglich, die Art und die Intensität der vermuteten planerischen Abhängigkeit zwischen diesen beiden Größen mittels statistischer Verfahren zu analysieren.

Dazu erfolgt zunächst die Darstellung der diesem Zusammenhang (Zielorientierung) zugrunde liegenden Planungsphilosophie (Kap. 4.1). Anschließend werden denkbare funktionale Abhängigkeiten zwischen Zielgewicht und Budget definiert (Kap. 4.2) und in Kapitel 5 einer ausführlichen empirischen Analyse zugeführt.

### 4.1 Inputdenken

Hinter der Annahme einer Orientierung der Budgetanteile an den jeweiligen Zielgewichten (Zielorientierung) steht eine Planungsphilosophie, die im folgenden als Inputdenken bezeichnet wird. Damit soll zum Ausdruck kommen, daß, wenn eine Budgetentscheidung primär nach der jeweiligen Ausprägung der Zielgewichte vorgenommen wird, lediglich die Inputs, d.h. die finanziellen Mittel, welche für den Zielbereich bereitgestellt werden sollen, Beachtung finden. Der Output, d.h. der erwartete Nutzenzuwachs, welcher durch die getroffene Finanzzuweisung bewirkt werden soll, findet dagegen keine explizite Berücksichtigung.

Diese Vorgehensweise bei der Ressourcenallokationsplanung ist in folgenden Situationen denkbar:

- Mangelndes Planungsinstrumentarium
  - Unzureichende Planungsmethoden
  - Unzureichende Verfügbarkeit oder Leistungsfähigkeit von EDV-Systemen
  - Mangelnde planerische Kompetenz der Mitarbeiter
- Kurzfristiger Entscheidungszwang hinsichtlich akuter Problembereiche
- Vertrauen in die Qualität intuitiver Entscheidungsfindung auf der Grundlage von Erfahrungen

Dennoch muß davon ausgegangen werden, daß die aktuelle Bewertung des Systemzustands nicht ohne Einfluß auf die Zielgewichtung bleibt. So ist

### Zielorientierung (Inputdenken)

Die Budgetvergabe erfolgt in Abhängigkeit von der Zielgewichtung der jeweiligen Regierung -  $\text{Budget} = f(\text{Zielgewicht})$ . Bei der Festlegung der Handlungsschwerpunkte finden Vorstellungen über Zielerreichungsgrade, Restpotentiale, Zielinterdependenz, Produktivität des Mitteleinsatzes etc. nur implizit (intuitiv) Berücksichtigung.

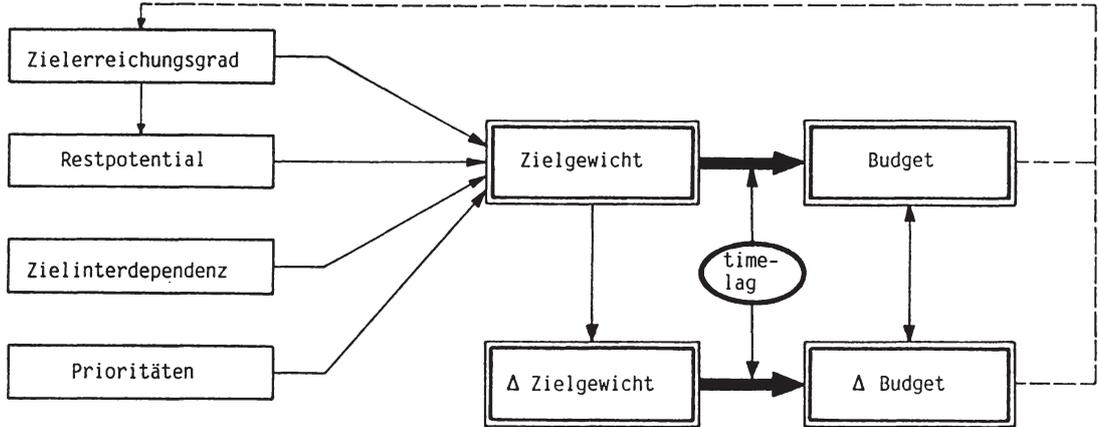


Abb. 4-1: Planungsphilosophie des Inputdenkens

anzunehmen, daß Ziele mit intuitiv empfundener geringer Zielerreichung als besonders dringlich erscheinen und daher eine erhöhte Gewichtung erfahren (vgl. Kap.8.2). Der tatsächliche Zielerreichungsgrad, welcher erst im Rahmen einer umfangreichen Systemzustandsanalyse ermittelt werden kann, bleibt dagegen unbekannt.

Des weiteren ist anzunehmen, daß auch der erwartete Nutzenzuwachs sowie die dafür aufzuwendenden Finanzmittel sich zumindest intuitiv in der Zielgewichtung niederschlagen. So erscheint es durchaus als plausibel, daß an einem Zielbereich, in dem auch durch hohe Aufwendungen nur unerhebliche Zustandsverbesserungen zu erwarten sind, eine gewisse Hilflosigkeit der Regierung demonstriert wird. Dadurch erfährt die diesem Zielbereich innewohnende Problematik eine Aufwertung, die zu einer entsprechenden Wirkung auf die Zielgewichtung führt (Abb. 4-1).

Ein allgemeiner funktionaler Zusammenhang zwischen Zielgewicht und Budgetanteil für alle Zielbereiche aber ist aufgrund der folgenden in Kapitel 1.1 bereits ausführlich behandelten Einwände eher unwahrscheinlich:

- staatliche Aufgabenerfüllung durch Dritte
- staatliche Aufgabenerfüllung durch Normsetzung
- unzureichende Definition des staatlichen Ausgabenbegriffs

Dies aber ist nicht gleichbedeutend mit einer a priori Widerlegung der Philosophie des Inputdenkens für die praktische Budgetplanung. Für die empirische Analyse der Zielorientierung sprechen folgende Gründe:

- Unterschiede der Transformationsfunktionen sind zwar theoretisch nachvollziehbar, deren Ausmaß und damit deren Relevanz aber muß erst im Rahmen einer empirischen Analyse aufgezeigt werden.
- Sollte sich die Vermutung des Einflusses von Kostengesichtspunkten auf die Zielgewichtung bestätigen, so ist über diesen Zusammenhang auch eine Nivellierung der Unterschiede zwischen den Transformationsfunktionen zu erwarten.
- Selbst wenn die beiden obigen Annahmen verworfen werden müssen, besteht weiterhin die Möglichkeit, daß sich die Transformationsfunktionen zwar

von Oberziel zu Oberziel stark voneinander unterscheiden, sich aber innerhalb der Zielbereiche relativ stabil verhalten. Unter dieser Annahme eröffnet sich die Möglichkeit der Analyse von zielspezifischen Abhängigkeiten zwischen Mittelvergabe und Zielgewichtung.

Das Zielgewicht erweist sich somit in diesem Gedankenmodell als eine sehr komplexe Größe, welche die Intensität des Änderungswillens der politischen Entscheidungsträger ausdrückt. Dabei sind folgende Einflüsse für die jeweilige Ausprägung der Zielgewichte denkbar:

- Problemempfinden (intuitiver Zielerreichungsgrad)
- Mangelsituationen hinsichtlich einzelner Indikatoren
- Öffentlicher Druck
- Politische Wertvorstellungen (Sozialverpflichtung, Chancengleichheit....)
- Grundwerte (religiöse, moralische, ideologische)

Die exakte Zusammensetzung und Bedeutung der einzelnen Einflüsse aber kann nicht weiter erörtert werden. Für eine Analyse historischer Zielgewichte ist daher eine normative Zielgewichtsdefinition nicht umsetzbar; vielmehr steht die quantitative Abbildung der vorgegebenen Prioritätsäußerungen im Mittelpunkt des Interesses.

Die Frage, die es im Rahmen der Analyse der Zielorientierung zu beantworten gilt lautet also:

Üben die Zielgewichte einer Regierung, ungeachtet der Unwägbarkeiten ihres Zustandekommens, einen bedeutenden Einfluß auf die Vergabe der Finanzmittel aus, oder stellt sich die politische Allokationsplanung als komplexer dar, was im Rahmen der Zielwirksamkeitsanalyse zu zeigen wäre.

## 4.2 Thesen

Für die Analyse der Zielorientierung der Budgetierung seien zunächst die relevanten Thesen bezüglich des Zusammenhangs zwischen Budget und Zielgewicht kurz beschrieben.

**These A: Budgetanteil = Zielgewicht**

Diese naheliegende und einfache These besagt, daß einem Zielgewicht, welches aufgrund der Normierung auf 1000 Punkte auch als Zielgewichtsanteil

bezeichnet werden könnte, ein gleich hoher Budgetanteil gegenüberstehen soll.

Bedingung für die Verifizierung dieser These wäre, daß unterschiedliche Transformationskurven entweder nicht auftreten oder aber, daß diese zu der in Kapitel 4.1 beschriebenen Wirkung auf die Zielgewichte führen. Dementsprechend werden dann 'teure' Ziele indirekt mit einem höheren Zielgewicht belegt, während ähnlich dringliche 'billige' Ziele vergleichsweise geringere Zielgewichte aufweisen.

These B: Budgetanteil =  $f(\text{Zielgewicht})$

Vom Spezialfall der Gleichheit sei nunmehr abgegangen und es soll die Annahme einer allgemeinen Beziehung zwischen Budgetanteil und Zielgewicht geprüft werden. Dabei sind zwei Variationen möglich:

- Zeitvergleich: Budgetanteil<sub>Ziel</sub> =  $f(\text{Zielgewicht}_{\text{Ziel}})$

Diese These beruht auf der Annahme, daß die unterschiedlichen Transformationsfunktionen der Zielbereiche nicht vollständig durch intuitiv gesteuerte Wirkungen auf die Zielgewichte kompensiert werden. In diesem Fall können sich die Budgetanteile verschiedener Ziele auch bei gleichem Zielgewicht auf unterschiedlichem Niveau bewegen.

Unter der Annahme, daß sich die Transformationsfunktionen innerhalb der Zielbereiche relativ stabil verhalten, können Aussagen darüber getroffen werden, ob die im Zeitverlauf varilierenden Zielgewichte eines Ziels mit der dynamischen Entwicklung der Budgetanteile dieses Ziels korrespondieren.

- Zielvergleich: Budgetanteil<sub>Jahr</sub> =  $f(\text{Zielgewicht}_{\text{Jahr}})$

Auch in diesem Fall soll eine Beziehung zwischen Budgetanteil und Zielgewicht nachgewiesen werden. Im Gegensatz zum Zeitvergleich aber bezieht sich die Analyse nunmehr jeweils auf nur einen Zeitpunkt, an dem alle Ziele simultan betrachtet werden.

Es stellt sich also die Frage, ob die Budgets in dem jeweils betrachteten Jahr allein aus der aktuellen Zielgewichtung heraus abgeleitet wurden, ohne daß eine Betrachtung der Vorjahresdaten und deren Änderungen vorgenommen wurde.

These C: Budgetwachstumsrate = f (Zielgewicht)

Da das Zielgewicht als das Maß für die Intensität eines Änderungswillens interpretiert werden kann, ist es naheliegend, diesem anstatt des Budgetanteils den Budgetanstieg, also eine relative Änderungsgröße, gegenüberzustellen. Wiederum lassen sich auch hier zwei Varianten unterscheiden:

- Zeitvergleich:  $\text{Budgetwachstumsrate}_{\text{Ziel}} = f(\text{Zielgewicht}_{\text{Ziel}})$

Dieser Fall befaßt sich mit den Zeitreihen für jeweils ein Ziel und ist damit unabhängig von den Einflüssen unterschiedlicher Transformationsfunktionen.

- Zielvergleich:  $\text{Budgetwachstumsrate}_{\text{Jahr}} = f(\text{Zielgewicht}_{\text{Jahr}})$

Hierbei handelt es sich um eine Zeitpunktbetrachtung aller Ziele untereinander, so daß Entwicklungs- und Fortschreibungstendenzen ohne Bedeutung für die Budgeterstellung sind.

These D:  $\Delta$ -Budget = f( $\Delta$ -Zielgewicht)

Auch dieser These liegt die Überlegung zugrunde, daß das Zielgewicht den Änderungsbedarf hinsichtlich eines Systemzustands kennzeichnet. Dieser aber wird nunmehr nicht als relative, sondern als absolute Änderungsgröße ausgedrückt. Grundlage dieser Betrachtung ist die Annahme, daß die Ressorts ihre einmal erlangten Budgetanteile auch in neuen Haushaltsjahren in hohem Umfang verteidigen können. Entsprechend würden Änderungen der Zielgewichte nunmehr vorwiegend in der Verteilung der zusätzlichen Haushaltsmittel zum Ausdruck kommen, und zwar unabhängig davon, welchen Umfang die absoluten Budgetanteile der betrachteten Ziele im Vorjahr aufwiesen.

These E: Kombination aus Budgetanteils- und Budgetwachstumsthesen

Da nach den obigen Überlegungen sowohl ein Zusammenhang zwischen Budgetanteil und Zielgewicht als auch zwischen Budgetwachstum und Zielgewicht theoretisch begründbar wäre, stellt sich nunmehr die Frage, ob nicht durch eine Kombination beider Thesen ein komplexeres und damit realitätsnäheres Erklärungsmodell generiert werden könnte.

## 5 Empirische Analyse der Zielorientierung

Die in Kapitel 4.2 definierten Thesen gilt es nun, anhand der ermittelten Zielgewichts- und Budgetverläufe zu überprüfen, wobei getrennte Betrachtungen für das Haushalts- und das Gesamtbudget durchgeführt werden. Zunächst wird mit der These der Gleichheit von Budgetanteil und Zielgewicht der einfachste und unter theoretischen Aspekten vermeintlich unwahrscheinlichste Fall analysiert (Kap.5.1). Anhand dieser These wird des weiteren die Problematik von time lags zwischen Zielaussage und Budgetwirkung (Kap. 5.2) sowie auch die Frage nach der Einbeziehung von Zielinterdependenzen in die Ressourcenallokationsplanung behandelt (Kap. 5.3).

Bei den folgenden komplexeren Thesen kommen jeweils zwei Regressionsanalysen zur Anwendung, wobei mit dem Zeitvergleich (Kap. 5.4.1) die zielorientierte Budgetfortschreibung und mit dem Zielvergleich (Kap. 5.4.2) die Zielorientierung hinsichtlich des Zero-Base Budgetings simuliert wird (Kap. 5.4 bis 5.7).

### 5.1 Gleichheit von Budgetanteil und Zielgewicht

Bei der Analyse erwies sich eine ungeteilte Betrachtung des gesamten Untersuchungszeitraums als zu unübersichtlich. Es wurde daher eine Gliederung entsprechend der Regierungsverantwortung vorgenommen, so daß eine vergleichende Betrachtung der in sich weitgehend konsistenten Zeiträume 1971 bis 1980 sowie 1981 bis 1986 erfolgen konnte.

Es ist jedoch wichtig festzustellen, daß diese Untergliederung primär als zeitliche Abgrenzung verstanden werden muß. Rückschlüsse auf unterschiedliche Verhaltensweisen der jeweiligen Regierung können dagegen nicht abgeleitet werden. Wenn Änderungen in der Effektivität der Ressourcenallokation nicht sprunghaft zum Zeitpunkt des Regierungswechsels auftreten, muß vielmehr von tendenziellen Entwicklungen ausgegangen werden, die nicht unterschiedlichem Planungsverhalten, sondern einem kontinuierlichen Lernprozeß entspringen. Die im folgenden nach 'SPD' und 'CDU' unterschiedenen Untersuchungsergebnisse beziehen sich dementsprechend nicht auf die Planungsleistung, sondern lediglich auf den Regierungszeitraum der jeweiligen Partei.

Die Überprüfung der These der Gleichheit von Budgetanteil und Zielgewicht als Planungsmaxime der Regierung Berlins erfolgt zunächst durch eine Gegenüberstellung dieser beiden Größen für alle Oberziele jeweils in den beiden Regierungszeiträumen.

Abbildung 5-1 zeigt die entsprechenden Punktwolken für die Jahre 1971 bis 1980 bezüglich des Haushaltsbudgets. Unter der Annahme der Gleichheit von Budgetanteil und Zielgewicht müßten sich alle Punkte entlang einer Geraden orientieren. Es soll aber genügen, wenn ein Konfidenzintervall mit einer maximalen Abweichung von 30% eingehalten werden kann.

Während sechs der neun Oberziele diese Bedingung weitgehend erfüllen, scheinen die Ziele 'Soziales', 'Wirtschaft' und 'Freizeit' der hier betrachteten These zu widersprechen. Diese sollen daher auf die Ursache ihrer Abweichung hin untersucht werden:

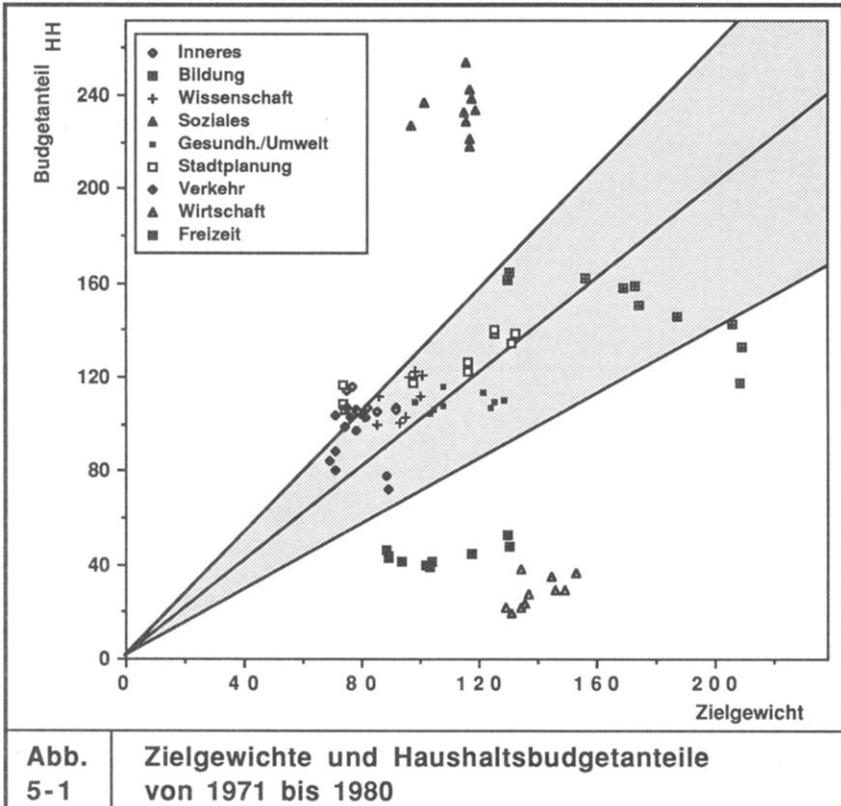
- Soziales

Der Zielbereich 'Soziales' verursacht, gemessen an seinem Zielgewicht, außerordentlich hohe Kosten. Um These A zu entsprechen, müßte daher das Zielgewicht deutlich höher eingestuft werden.

Tatsächlich aber resultiert das Zielgewicht ganz wesentlich aus der politischen Aktivität und der Ergebnisdichte im jeweiligen Zielbereich. Aus diesem Grund kann vermutet werden, daß die Zielgewichtungen in den untersuchten Quellen einen zu niedrigen Wert aufweisen, denn die Handlungsalternativen und damit die Abgrenzungsmöglichkeiten gegenüber dem politischen Gegner stellen sich im Bereich 'Soziales' als relativ unbedeutend dar. Dementsprechend ist in diesem stark reglementierten Funktionsbereich mit vergleichsweise geringem Engagement im Rahmen von Reden und Veröffentlichungen zu rechnen, was sich dann in den abgeleiteten Zielgewichten niederschlägt.

- Freizeit

Umgekehrt stellt sich die Situation bezüglich des Oberziels 'Freizeit' dar, welches insbesondere durch die hohe Ereignisdichte im Kulturbereich geprägt ist. Die Erhöhung der Attraktivität Berlins als Kulturmetropole ist immer beliebtes Thema in politischen Diskussionen und führt daher leicht zu einer Überbewertung des Zielgewichts.

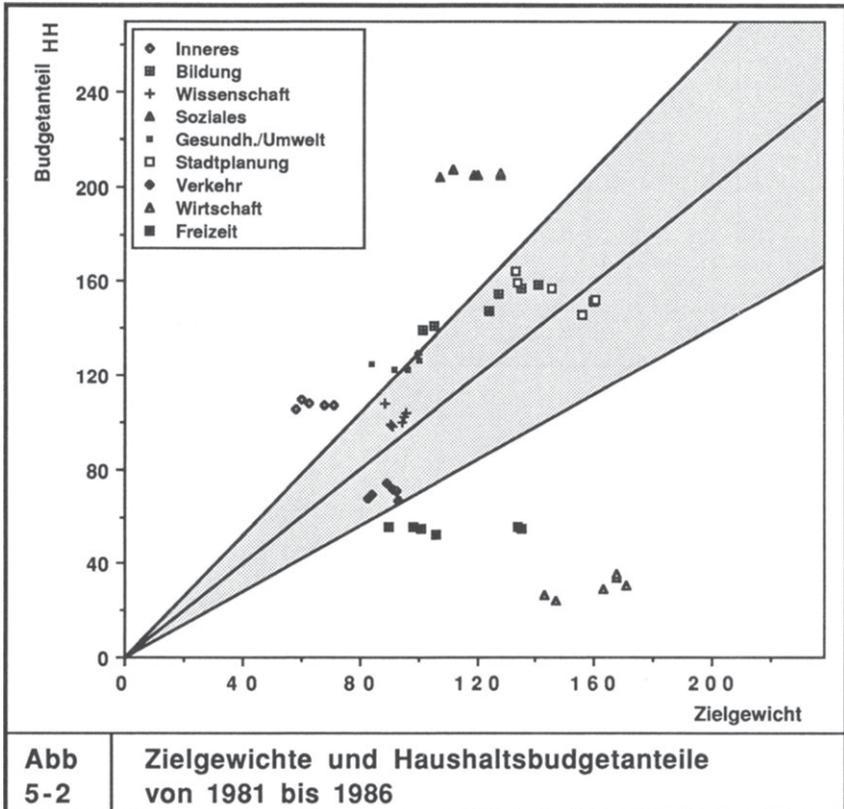


**Abb. 5-1** Zielgewichte und Haushaltsbudgetanteile von 1971 bis 1980

- **Wirtschaft**

Anders als bei den Zielen 'Soziales' und 'Freizeit' liegt die Ursache der Abweichung hier nicht in einer Verschiebung der Zielgewichte, sondern in einer unvollständigen Budgetbetrachtung. Die von staatlicher Seite in die Wirtschaft fließenden Finanzmittel gehen weit über die Ausgaben im Haushaltsbudget hinaus. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie das Berlinförderungsgesetz zu nennen.

Die Betrachtung des Zeitraums von 1981 bis 1986 liefert mit allerdings etwas geringeren Abweichungen der Ziele 'Soziales', 'Freizeit' und 'Wirtschaft' vom Konfidenzintervall insgesamt ein sehr ähnliches Ergebnis (Abb. 5-2). Es fällt jedoch auf, daß sich hier auch das Oberziel 'Innere Sicherheit' leicht von der Grenze des



Konfidenzintervalls entfernt hat. Der Unterschied im Vergleich zur Zeit der SPD-Regierung ist jedoch unwesentlich und insbesondere auf eine geringere Gewichtung des Unterziels 'Polizei' zurückzuführen.

Die weiteren Untersuchungen beziehen sich nunmehr auf die Gesamtheit der zur Finanzierung politischer Zielvorstellungen in Berlin ausgegebenen Mittel, die als Gesamtbudget bezeichnet werden (vgl. Kapitel 3.2).

Für den Zeitraum 1971 bis 1980 zeigt sich dabei ein im Vergleich zur Betrachtung des Haushaltsbudgets stark verändertes Ergebnis (Abb. 5-3). So liegt die überwiegende Mehrzahl der Meßpunkte nicht im Konfidenzintervall. Die Orientierung an der Gleichheitsgeraden ist folglich nur sehr schwach, so daß These A in bezug auf das Gesamtbudget verworfen werden muß.

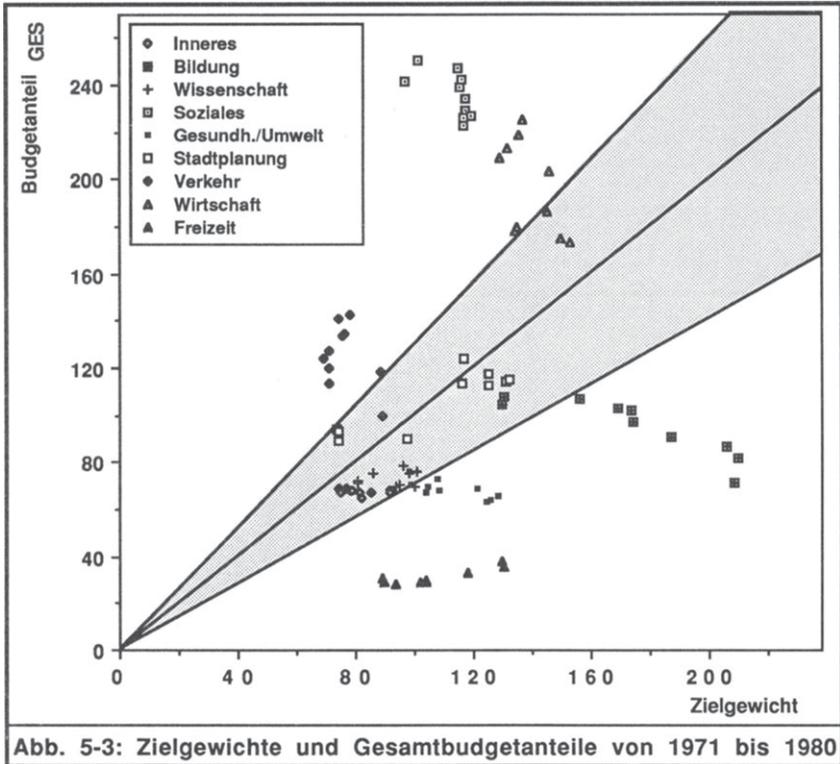


Abb. 5-3: Zielgewichte und Gesamtbudgetanteile von 1971 bis 1980

Es kann daher davon ausgegangen werden, daß in den Jahren 1971 bis 1980 die in hohem Maße durch die Regierung steuerbaren Haushaltsausgaben die Grundlage für die Ressourcenplanung darstellten.

Geradezu entgegengesetzt stellt sich die Situation für die Jahre nach dem Regierungswechsel dar. Die Einbeziehung der über das Haushaltsbudget hinausgehenden Finanzquellen Berlins in den Ressourcenallokationsprozeß führt zu einer guten Übereinstimmung von Budgetanteil und Zielgewicht (Abb. 5-4). Die Punkte liegen deutlich näher an der Gleichheitsgeraden als bei alleiniger Betrachtung des Haushaltsbudgets.

Auch der Zielbereich 'Wirtschaft', welcher die größte Abweichung aufwies, liegt nunmehr im Konfidenzbereich.

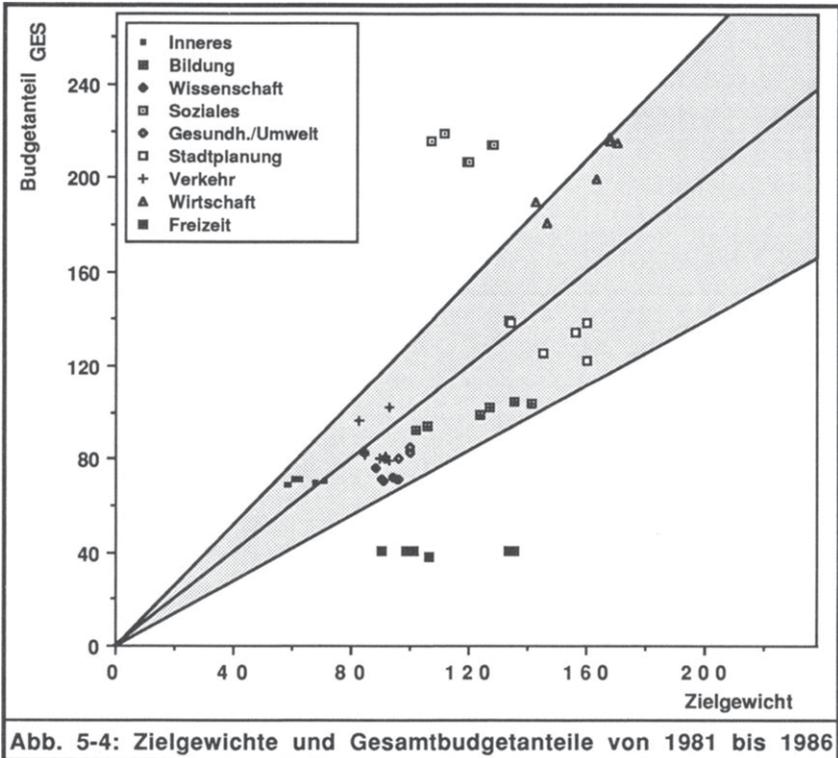


Abb. 5-4: Zielgewichte und Gesamtbudgetanteile von 1981 bis 1986

Die Oberziele 'Soziales' und 'Freizeit' dagegen zeigen keine Annäherung an die Gleichheitsgerade. Dies bestätigt die obige Überlegung, daß nicht eine Budget-, sondern eine Zielgewichtsverzerrung ursächlich für die zu beobachtende Abweichung zu sein scheint.

Insgesamt ergibt sich aus den vier Diagrammen eine relativ gute Übereinstimmung von Haushaltsbudget und Zielgewicht über den gesamten Betrachtungszeitraum. Auffällig aber ist die unerwartet deutliche Bestätigung von These A bezüglich des Gesamtbudgets für den Zeitraum der CDU - Regierung. Die Berücksichtigung am Haushaltsplan vorbeilaufender und damit nicht direkt beeinflubarer Finanzströme als Grundlage der Ressourcenallokation ist kennzeichnend für die aktuelle (1981 - 1986) Planungsphilosophie. Ob es sich dabei um einen Entwicklungstrend oder um eine durch den Regierungswechsel

bedingte Änderung des Planungsverhaltens handelt, soll im folgenden untersucht werden.

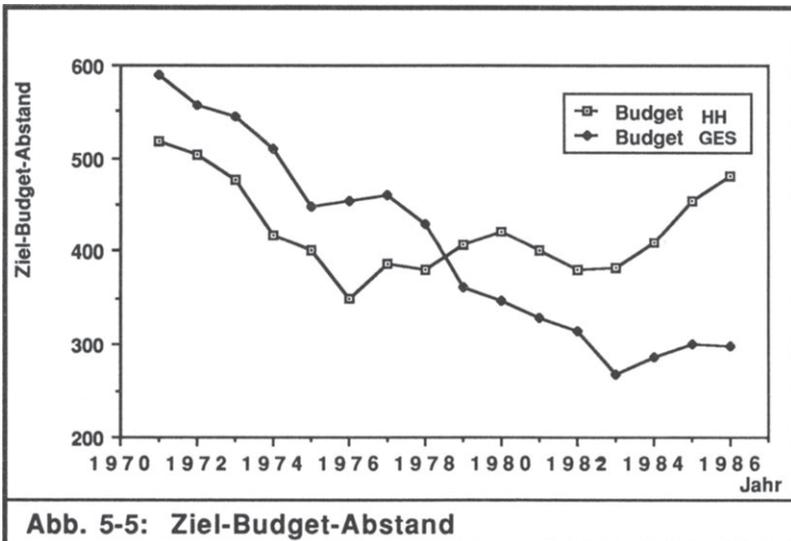
Zu diesem Zweck wird der Ziel-Budget-Abstand definiert:

$$\text{Ziel-Budget-Abstand} = \sum_{OZ} \text{Zielgewicht} - \text{Budgetanteil} \quad |$$

mit  $oz =$  über alle Oberziele

Dieser addiert die Beträge der Abstände zwischen Budgetanteil und Zielgewicht über alle Oberziele für jeweils ein Jahr. Auf diese Weise wird ein Maßstab gewonnen, welcher den Verifizierungsgrad von These A im zeitlichen Verlauf beschreibt.

Unter der Berücksichtigung allein des Haushaltsbudgets zeigt sich von 1971 bis 1976 eine Reduzierung des Abstands zwischen Budgetanteil und Zielgewicht (Abb. 5-5). Dieser Trend erfährt ab 1977 eine Umkehrung, so daß eine tendenzielle Zunahme des Ziel-Budget-Abstands zu beobachten ist.



Für das Gesamtbudget zeigt sich dagegen eine über den gesamten Betrachtungszeitraum fallende Tendenz des Ziel-Budget-Abstands. Diese führte bereits ab 1979 zu einer Präferenz des Gesamtbudgets als Planungsgrundlage.

Daraus läßt sich ableiten , daß die verstärkte Berücksichtigung am Haushalt vorbeifließender Finanzmittel zwar nicht durch den Regierungswechsel bewirkt wurde, daß aber die bereits eingeleitete Tendenz einer zunehmend gesamtheitlichen Betrachtungsweise konsequent weiterentwickelt wurde.

Trotz der stark vereinfachten Annahme der Gleichheit von Budgetanteil und Zielgewicht, läßt sich ein Planungsverhalten nach These A anhand des empirischen Zahlenmaterials insbesondere in bezug auf das Gesamtbudget eindrucksvoll nachvollziehen. Dies ist deshalb überraschend, weil in diesem Ansatz die Unterschiede der Transformationsfunktionen entweder ignoriert oder über ausgleichende Wirkungen auf die Zielgewichte als weitgehend abgepuffert betrachtet werden (vgl. Kap. 4.2).

Die Ursachen für die Unterschiede der Transformationsfunktionen (vgl. Kap. 1.1) können dennoch nicht bestritten werden. Zweifel bezüglich der Relevanz und des Ausmaßes der zu erwartenden Verzerrungen erscheinen aber berechtigt.

Die zu beobachtende starke Annäherung von Budgetanteil und Zielgewicht legt die Vermutung nahe, daß es 'billige' und 'teure' Ziele nicht gibt. Dem muß aber aufgrund der oben angesprochenen Ursachen widersprochen werden, so daß angenommen werden muß, daß sich die Frage nach dem Aufwand zur Erreichung eines Ziels zunehmend in den Zielgewichten niedergeschlagen hat.

## 5.2 Time lag Problematik

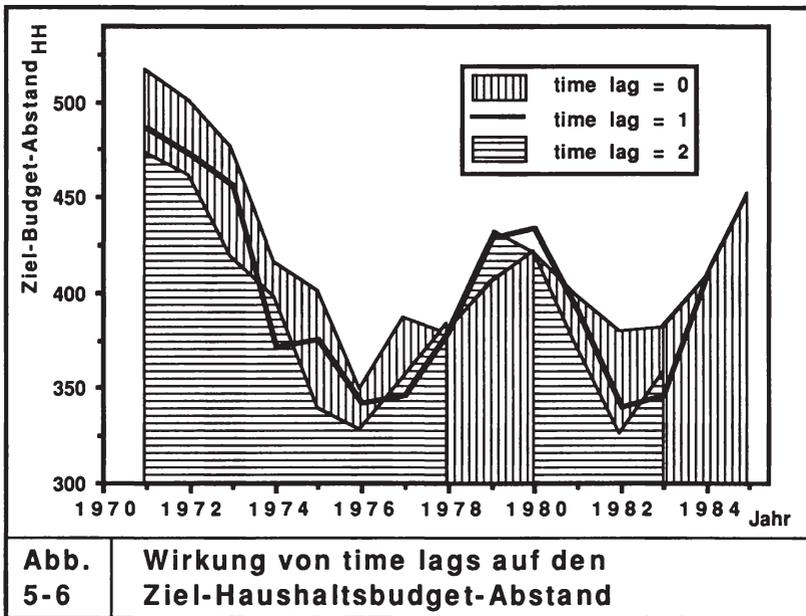
Bei der Ermittlung des Ziel-Budget-Abstands wurden die Differenzen jeweils für ein Jahr berechnet. Dieser Vorgehensweise liegt die vereinfachte Annahme zugrunde, daß neue oder geänderte Zielvorstellungen bereits im gleichen Jahr ihre Widerspiegelung im Budget erfahren.

Tatsächlich bestehen zwischen der Formulierung von Zielen, deren Durchsetzung im Budget und dem Wirkungsbeginn einer Maßnahme zeitliche Verzögerungen, welche als time lags bezeichnet werden.

In einer Analyse der Dauer solcher time lags, die in den USA durchgeführt wurde, konnte ein durchschnittlicher Zeitverzug von 13 Monaten festgestellt werden /40/. Die dort analysierten time lags aber beinhalteten nur Teilaspekte der hier angesprochenen Problematik, so daß mit noch größeren Verzögerungen gerechnet werden muß.

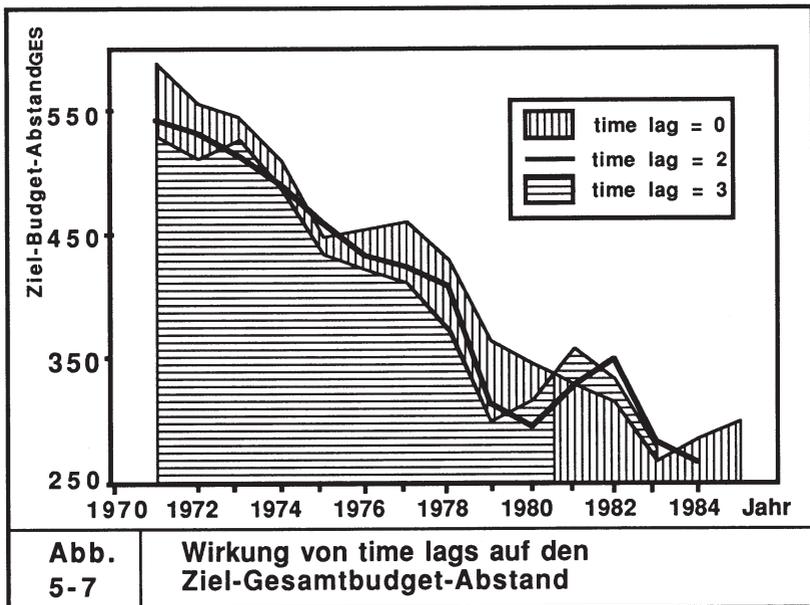
Es ist naheliegend, daß eine Zeitverschiebung von etwa zwei Jahren zu einer erheblichen Verzerrung der bisherigen Ergebnisse führen kann, so daß eine Korrektur vorzunehmen ist.

Die Wirkung der time lags hinsichtlich des Haushaltsbudgets zeigt Abbildung 5-6. Den Zielprioritäten wird dabei ein um ein bzw. zwei Jahre verzögertes Budget gegenübergestellt. Dies führt zu einer verbesserten Übereinstimmung zwischen Zielgewicht und Budgetanteil, was dem im Durchschnitt geringeren Ziel-Budget-Abstand zu entnehmen ist. Die beste Übereinstimmung wird bei einem time lag von zwei Jahren erzielt. Bei einem time lag von drei Jahren (in Abb. 5-6 aus Übersichtlichkeitsgründen nicht dargestellt) ist dagegen wieder eine erhebliche Vergrößerung des Ziel-Budget-Abstands zu verzeichnen.



Anders bei Bezugnahme auf das Gesamtbudget. Hier fallen die time lags mit einem Optimum von drei Jahren höher und in ihrer Wirkung eindeutiger aus (Abb. 5-7). Die um ein Jahr größere Zeitverschiebung ist nachvollziehbar, da bezüglich des Gesamtbudgets eine deutlich geringere Einflußmöglichkeit der Regierung Berlins besteht, wodurch längere verwaltungstechnische Wege etwa über die Bundesregierung oder gar die EG mit entsprechenden Zeitverlusten zu durchlaufen sind.

Insgesamt führt die Berücksichtigung von time lags zu der erwarteten Reduzierung des Ziel-Budget-Abstands und damit zu einer Verbesserung des Verifizierungsgrades von These A. Die durch die Einführung der time lags bewirkte Änderung erweist sich aber insgesamt doch als relativ gering (ca. 10%), so daß die Aussagen des vereinfachten Modells ohne Zeitverzug prinzipiell bestehen bleiben. Die Betrachtung von time lags soll daher bei den folgenden



Hypothesen nur dann erfolgen, wenn deren Vernachlässigung erhebliche Ergebnisverzerrungen erwarten läßt.

### 5.3 Zielinterdependenzanalyse

Für die Optimierung des Ressourceneinsatzes sind die positiven und/oder negativen Auswirkungen der Förderung eines Ziels auf andere Ziele von großer Bedeutung. Es ist daher für die Interpretation der Analyseergebnisse wesentlich, festzustellen, inwieweit die zwischen den Zielen herrschenden Interdependenzen bereits in den geäußerten Zielaussagen berücksichtigt wurden.

Hinsichtlich der aus der Literatur ermittelten Zielgewichte wird eine teilweise Berücksichtigung von Zielinterdependenzen vermutet. Zwar kann eine systematische Zielinterdependenzanalyse durch die Regierung ausgeschlossen werden, jedoch muß angenommen werden, daß die Politiker aufgrund ihrer Erfahrung und der intensiven Auseinandersetzung mit gesamtgesellschaftlichen Problemstellungen zu einer intuitiven Berücksichtigung wesentlicher Zielbeziehungen in der Lage sind.

Diese Kenntnis der Interdependenzen findet zum Teil Eingang in politische Diskussionen und folglich auch in die vorliegenden Zielaussagen und Zielgewichte. Zu einem anderen Teil sind die Zusammenhänge für eine öffentliche Darstellung zu komplex oder detailliert, so daß sich das Wissen um Zielinterdependenzen erst in der Aufstellung des Budgets niederschlägt. In diesem Fall würde eine Verzerrung zwischen Zielgewichten und Budgetanteilen entstehen, die zu der Vermutung einer unzureichenden Zielorientierung des Ressourcenallokationsprozesses führen könnte. Tatsächlich aber würde die Einbeziehung von Zielinterdependenzen in die Budgetplanung die Effektivität des Mitteleinsatzes fördern.

Die Frage, ob eine solche verdeckte Zielinterdependenzanalyse stattfindet, soll im folgenden beantwortet werden.

#### 5.3.1 Methodik

Eine systematische Erfassung von Zielinterdependenzen erfolgt mittels Durchführung eines paarweisen Vergleichs, wobei für jedes Zielepaar die Frage zu beantworten ist, in welchem Umfang auf einer Skala von -9 bis +9 die

Förderung eines der beiden Ziele zusätzliche positive oder negative Wirkungen auf das andere Ziel hervorruft.

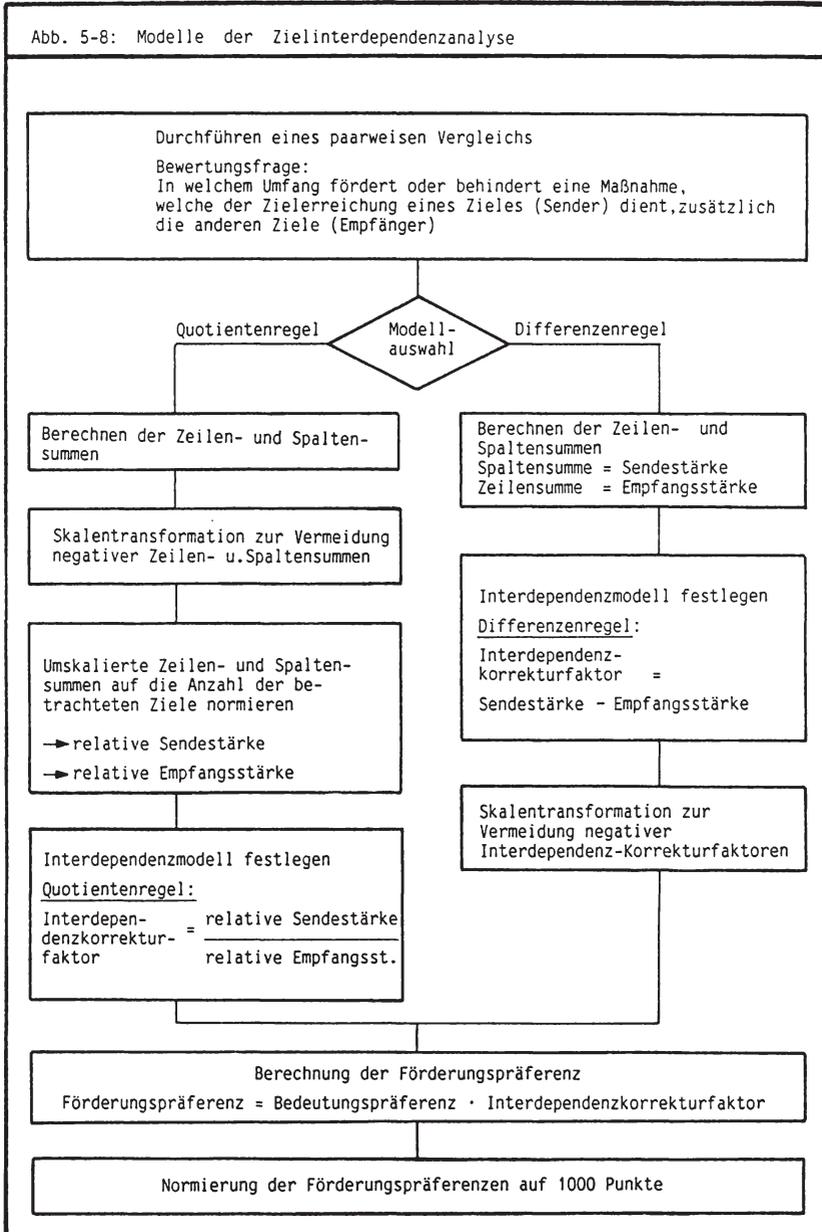
Für die Hauptdiagonale, in der sich jeweils die gleichen Ziele gegenüberstehen, bietet sich aus rechentechnischen aber auch aus modelltheoretischen Gründen der Wert Null an:

- Formal werden die Beziehungen der Ziele untereinander analysiert. Beziehungen eines Ziels zu sich selbst können daher aus der Betrachtung ausgeklammert werden, so daß keine Wertung erfolgt.
- Im Sinne der Fragestellung des paarweisen Vergleichs geht es nicht um die direkte Förderung von Zielen, sondern um die zusätzliche, nicht offensichtliche, indirekte Wirkung von Maßnahmen auf die betrachteten Ziele. Im Hinblick auf das geförderte Ziel selbst gibt es aber keine indirekte über den Zweck der Maßnahme hinausgehende Förderung; es sei denn, es würden auch Rückkopplungen derart berücksichtigt, daß indirekte Wirkungen auf andere Ziele ihrerseits wiederum zu einem verstärkenden Effekt auf die ursprünglich getroffene Maßnahme führen.
- Für eine Null-Wertung der Selbstinterdependenz spricht auch die Symmetrie der ermittelten Zeilen- und Spaltensummen zu Null als dem neutralen Element der Interdependenzanalyse. Die Besetzung der Hauptdiagonalen mit einer von Null verschiedenen Zahl hätte zur Folge, daß die maximale positive Zeilen- und Spaltensumme betragsmäßig nicht mit der minimalen Zeilen- und Spaltensumme übereinstimmen würde.

Für die Auswertung der Matrix werden die Werte zunächst spalten- und zeilenweise aufaddiert. Die weitere Vorgehensweise wird durch die Wahl des Interdependenzmodells bestimmt (Abb. 5-8). Die beiden vorgestellten Modelle beruhen auf der Überlegung, daß ein Ziel, dessen Finanzausstattung auch auf andere Ziele überwiegend positiv wirkt (starker Sender), eine zusätzliche Förderung erhalten soll, was einem höheren Zielgewicht entspricht.

Dagegen sollen einem Ziel, welches von der Förderung anderer Ziele überwiegend profitiert (starker Empfänger), weniger Finanzmittel zugebilligt werden, was einer Reduzierung des Zielgewichts entspricht /46/.

Abb. 5-8: Modelle der Zielinterdependenzanalyse



Diese Modellvorstellungen können folgendermaßen realisiert werden:

- Quotientenregel – Division:  $\frac{\text{Sendestärke}}{\text{Empfangsstärke}}$
- Differenzenregel – Subtraktion: Sendestärke - Empfangsstärke

Des weiteren erscheint es als sinnvoll, daß ein Ziel, welches ein sehr guter Sender und ein sehr guter Empfänger ist, ähnlich bewertet wird wie ein Ziel, welches ein sehr schlechter Sender aber auch ein sehr schlechter Empfänger ist. Bezüglich dieser Forderung erscheint die Differenzenregel als vorzugswürdig, wie das Beispiel in Tabelle 5-1 zeigen soll. Ausgegangen wird dabei von 11 Zielen, von denen nur die besten und die schlechtesten Sender und Empfänger vergleichend gegenüber gestellt werden.

Für die Anwendung der Quotientenregel sind die Sender- und Empfängerwerte durch Addition des um 1 erhöhten Betrags der maximal möglichen negativen Summe —  $((\text{Zahl der Ziele} - 1) * 9) + 1$  — auf eine positive Skala zu transformieren. Aus dem gleichen Grund ist bei der Differenzenregel nach Durchführung der Subtraktion der um 1 erhöhte Betrag der maximal möglichen negativen Differenz —  $((\text{Zahl der Ziele} - 1) * 2 * 9) + 1$  — zu addieren.

Ziele	A	B	C	...	I	J	K
<b>Sendestärke</b>	90	85	80	...	-90	-85	-80
<b>Empfangsstärke</b>	80	85	90	...	-80	-85	-90
<b>Sender + 91</b>	181	176	171	...	1	6	11
<b>Empfänger + 91</b>	171	176	181	...	11	6	1
<b>Quotientenregel</b> Sender : Empfänger	1,06	1,0	0,95	...	0,09	1,0	11,0
<b>Differenzenregel</b> Sender - Empf. +181	191	181	171	...	171	181	191
<b>Tab. 5-1</b>	<b>Vergleichbare Förderungssituationen bei Quotienten- und Differenzenregel</b>						

Tabelle 5-1 zeigt hinsichtlich der Höhe des Betrags sehr unterschiedliche Ergebnisse der beiden Vorgehensmodelle, die erst nach der Berechnung der Förderungspräferenzen in einem Normierungsschritt auf das gleiche Niveau gebracht werden. Dies ist aber an dieser Stelle unerheblich; von Interesse ist

vielmehr der interne Vergleich der Ergebnisse innerhalb der beiden Interdependenzmodelle.

Bei der Quotientenregel zeigen sich dabei folgende Probleme:

- Bei gleicher Fördersituation – gute Sender und gute Empfänger (A bis C) einerseits sowie schlechte Sender und schlechte Empfänger (I bis K) andererseits – zeigen sich stark abweichende Ergebnisse.
- Der Quotient kleiner Zahlen kann große Werte liefern.  
Im Bereich schlechter Sender und Empfänger führt die Skalentransformation zu kleinen positiven Zahlen, die auch bei nur sehr geringen Differenzen zwischen Sender und Empfänger zu sehr großen oder sehr kleinen Quotienten führen können.

- Das Fehlerrauschen kann die Ergebnisse der Interdependenzanalyse völlig verzerren.

Bei der Abschätzung der Interdependenzen in der Matrix kann entsprechend der subjektiven Einschätzung des Zielbeziehungsgefüges nur ein tendenziell nicht aber ein absolut richtiges Abbild der Realität generiert werden. Folglich dürfen leichte Bewertungsfehler nicht zu großen Konsequenzen bei der Ermittlung der Interdependenzkorrekturfaktoren führen.

Diese Bedingung kann für schlechte Sender und Empfänger nicht gewährleistet werden. Wäre etwa die Bewertung des Ziels J absolut richtig, so wären im Rahmen der erzielbaren Genauigkeit dieser Methodik auch die Ergebnisse der Ziele I und K denkbar, welche aber zu völlig unterschiedlichen Interdependenzkorrekturfaktoren führen.

Ein Blick auf die Differenzenregel zeigt, daß die angesprochenen Probleme hier nicht auftreten:

- Bei gleicher Förderungssituation – A bis C bzw. I bis K – werden auch gleiche Interdependenzkorrekturfaktoren ermittelt.
- Gleich große Differenzen führen zu identischen Interdependenzkorrekturfaktoren, unabhängig von der absoluten Größe der beteiligten Zahlen.

- Geringe Bewertungsfehler führen zu geringen Einflüssen auf die Interdependenzkorrekturfaktoren.

Zur quantitativen Berücksichtigung von Zielinterdependenzen erscheint die Differenzenregel, insbesondere wenn Extremwerte zu erwarten sind, als vorzuzugswürdig und soll daher zur Berechnung der Interdependenzkorrekturfaktoren herangezogen werden.

### 5.3.2 Budgetierungsauswirkungen

Die durch die Interdependenzanalyse gewonnenen Korrekturfaktoren sind nur relative Größen, die die Richtung und das Verhältnis der Korrektur im Vergleich zu anderen Zielen beschreiben. Die absolute Höhe der ermittelten Faktoren ist dagegen bedeutungslos, da diese stark durch die Skalentransformation und die Art der Normierung geprägt wird. Konkrete Aussagen über die absolute Größe der Interdependenzkorrekturfaktoren werden daher erst durch die Ermittlung eines Streckfaktors, der im folgenden als Interdependenzstärke bezeichnet wird, ermöglicht.

Der hier gewählte Ansatz zur Bewältigung dieser Hauptschwierigkeit der Interdependenzanalyse orientiert sich an der konkreten Problemstellung, die sich wie folgt darstellt.

Die ermittelten Zielprioritäten enthalten bereits intuitiv berücksichtigte Interdependenzvorstellungen der politisch Verantwortlichen. Es stellt sich aber die Frage, ob in den Zielgewichten bereits alle für die Erstellung der Budgets relevanten Interdependenzen berücksichtigt wurden oder ob im Rahmen der Ressourcenzuordnungsplanung eine detaillierte Abhängigkeitsanalyse erfolgt, die aufgrund ihrer Komplexität nicht der politischen Diskussion zugänglich ist und sich daher in den ermittelten Zielgewichten nicht widerspiegelt.

Sollte letzteres der Fall sein, müßten für die Überprüfung der Effektivität des Budgetierungsverhaltens nicht die ermittelten Zielgewichte, sondern die unter Berücksichtigung der entsprechenden Zielinterdependenzen korrigierten Zielgewichte (Förderungspräferenzen) als tatsächliche Planungsgrundlage der Ressourcenzuordnung herangezogen werden. Dies bedeutet aber, daß durch

INTERDE- PENDENZ- STÄRKE	JAHR																Σ
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
X=0	518,3	503,0	477,9	417,4	401,7	350,1	387,3	380,0	406,9	422,2	400,2	380,7	382,3	409,2	453,4	480,2	6770,8
X=0,5	499,0	483,8	459,2	397,9	394,4	341,6	378,3	367,4	395,5	410,7	394,9	375,4	376,6	395,7	438,4	464,9	6573,7
X=1	479,5	464,3	440,3	389,5	387,0	334,2	374,2	362,3	388,4	399,0	389,4	375,4	378,4	391,8	429,6	453,4	6436,7
X=1,2	475,2	456,5	432,7	387,0	384,0	331,2	374,9	361,5	386,2	395,8	387,2	377,6	380,5	390,5	427,8	451,4	6400,0
X=1,4	477,6	451,2	427,4	384,6	382,1	328,2	375,6	360,8	383,9	393,5	385,1	379,8	382,6	389,3	425,9	449,5	6377,1
X=1,6	479,9	448,8	425,3	382,1	381,1	327,6	376,4	360,0	381,7	391,2	382,9	382,0	384,6	388,1	424,1	447,5	6363,3
X=1,8	482,3	447,7	423,2	379,6	380,1	328,5	377,1	359,2	379,4	388,9	380,7	384,2	386,7	386,9	422,2	445,5	6352,2
X=2	484,7	450,1	421,1	377,1	379,1	329,4	377,8	358,5	377,1	386,6	379,4	386,4	388,8	386,0	420,4	443,6	6346,1
X=2,2	487,1	452,5	420,9	375,9	378,1	331,9	378,6	357,7	374,8	384,3	381,2	388,6	390,9	387,2	418,5	441,6	6349,8
X=2,5	490,8	456,1	424,8	379,0	376,6	336,3	381,8	357,1	373,1	382,6	384,0	391,9	394,0	389,1	415,8	438,6	6371,6
X=3	496,9	462,1	431,2	384,1	385,8	345,3	389,5	361,9	377,0	386,3	388,6	397,5	399,3	392,1	411,1	433,6	6442,3

Tab. 5-2: Ziel-Budget-Abstand (HH) in Abhängigkeit von der Interdependenzstärke

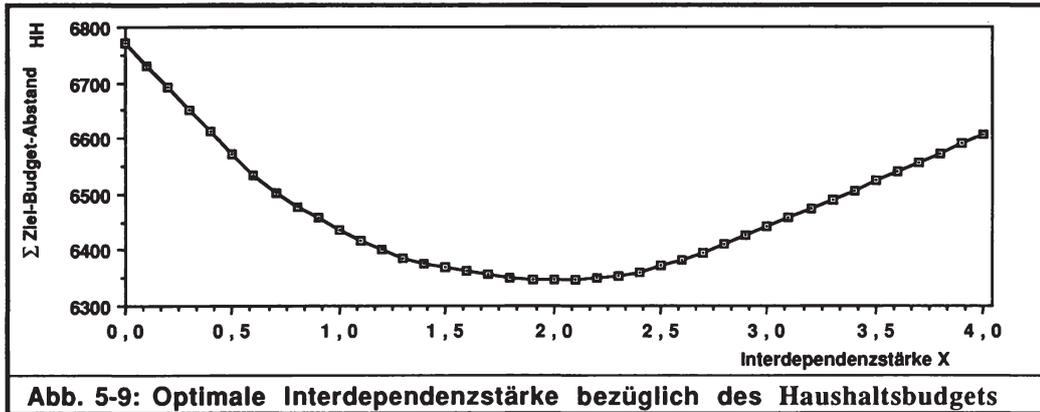


Abb. 5-9: Optimale Interdependenzstärke bezüglich des Haushaltsbudgets

die Einführung der Interdependenzkorrekturfaktoren ein verstärkter Zusammenhang zwischen Zielgewicht und Budgetanteil, gemessen durch geringere Ziel-Budget-Abstände, festzustellen sein müßte.

Die absolute Höhe der Interdependenzkorrekturfaktoren, welche die Lücke zwischen den ermittelten Zielgewichten und den tatsächlichen Förderungspräferenzen optimal ausfüllt, gilt es nunmehr durch systematische Variation der Interdependenzstärke zu ermitteln.

Das Ergebnis dieser Vorgehensweise ist in Tabelle 5-2 und in Abbildung 5-9 für das Haushaltsbudget dargestellt.

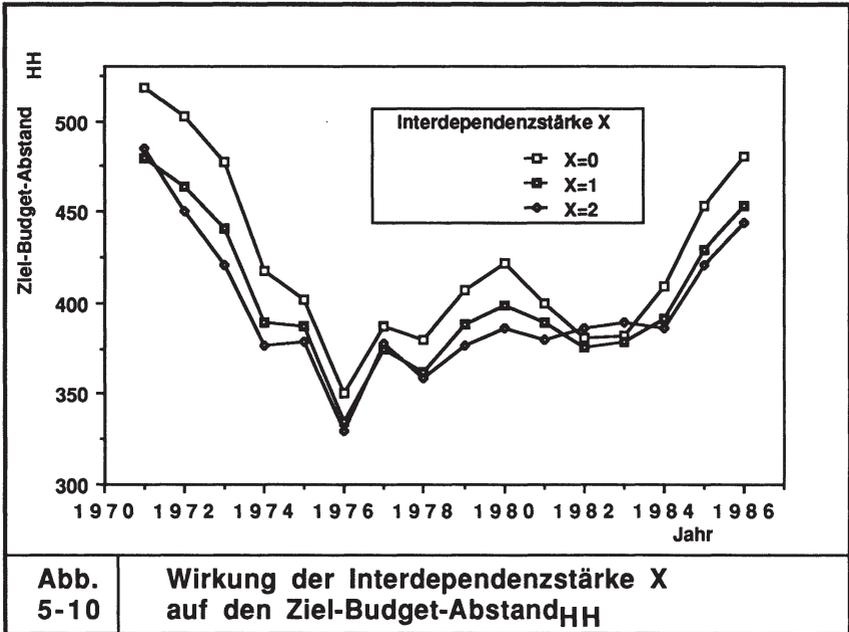
Dabei zeigt sich, daß eine Interdependenzstärke von 2 zu einer Minimierung der Summe des Ziel-Budget-Abstands über alle Jahre führt. Dies bedeutet, daß die ermittelten Interdependenzkorrekturfaktoren mit dem Streckungsfaktor 2 zu multiplizieren sind, um die Interdependenzen auch absolut beschreiben zu können.

Aus der Interdependenzanalyse lassen sich zwei Folgerungen ableiten:

- Im Rahmen der Ressourcenallokationsplanung finden seitens der Regierung Zielinterdependenzen über das in öffentlichen Zieläußerungen erkennbare Maß hinausgehend Berücksichtigung.
- Die These der Gleichheit von Zielgewicht und Budgetanteil erfährt durch die Einbeziehung von Zielinterdependenzen eine über das bisher ermittelte Niveau hinausgehende Bestätigung. Dies wird insbesondere bei der Betrachtung der jährlichen Ziel-Budget-Abstände in Abhängigkeit von der Interdependenzstärke verdeutlicht (Abb. 5-10).

Es zeigt sich eindeutig, daß der Ziel-Budget-Abstand als Indikator für das Zutreffen der zu überprüfenden These A durch die Berücksichtigung von Zielinterdependenzen für jedes einzelne Jahr eine Verbesserung aufweist. Zufällige Schwankungen als Ursache dieses Ergebnisses können daher ausgeschlossen werden, so daß von einer systematischen Vorgehensweise der Regierung über den gesamten Betrachtungszeitraum ausgegangen werden kann.

Bereits in Kapitel 5.1 wurden die Zielgewichte den Haushaltsbudgetanteilen vergleichend gegenübergestellt (Abb.5-1, 5-2).



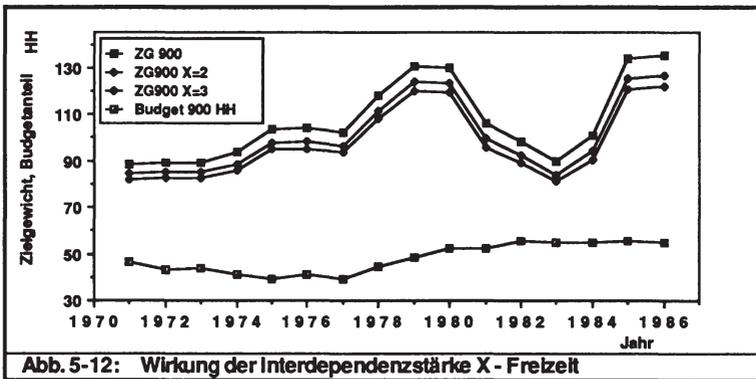
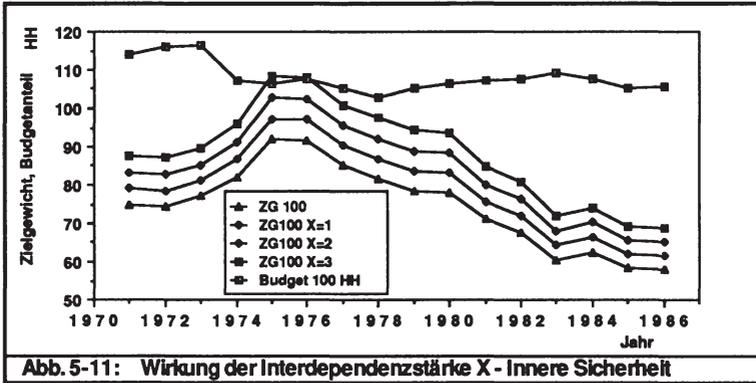
**Abb. 5-10**

**Wirkung der Interdependenzstärke X auf den Ziel-Budget-Abstand<sub>HH</sub>**

Die Abweichung der Oberziele 'Innere Sicherheit', 'Soziales', 'Wirtschaft' und 'Freizeit' vom vorgegebenen Konfidenzintervall wurde dabei durch die Über- bzw. Unterbewertung von Zielgewichten oder Budgetanteilen einerseits sowie durch die nicht vollständige Kompensation der Transformationsfunktion in der Zielgewichtung andererseits erklärt.

Es stellt sich aber nunmehr die Frage, ob die beobachteten Abweichungen nicht auch über die verdeckte Berücksichtigung von Zielinterdependenzen durch die Planer begründbar sind. Zur Beantwortung dieser Fragestellung sollen die Budgetanteile der genannten Oberziele den Zielgewichten graphisch gegenübergestellt werden, wobei durch Variation der Interdependenzstärke unterschiedlich hohe absolute Interdependenzkorrekturfaktoren simuliert werden.

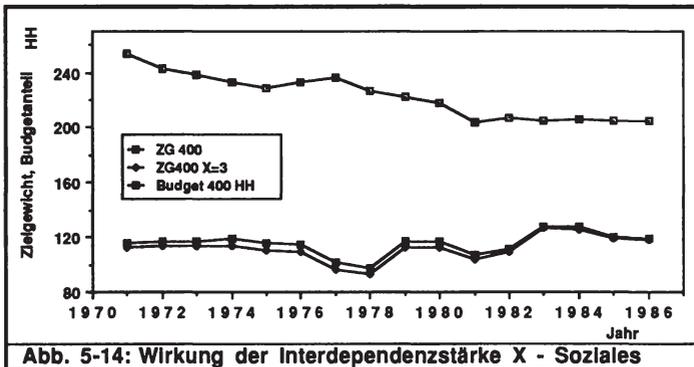
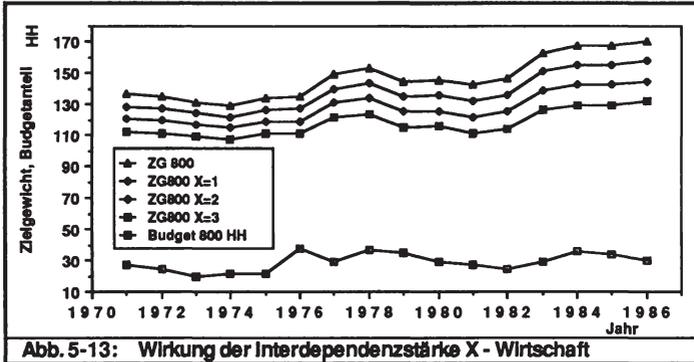
Für das Oberziel 'Innere Sicherheit' kann aus Abbildung 5-11 eine starke Annäherung von Zielgewicht und Budgetanteil mit wachsender Interdependenzstärke abgelesen werden. Ähnliches gilt für das Oberziel 'Freizeit' (Abb.5-12) sowie in noch größerem Ausmaß für das Oberziel 'Wirtschaft' (Abb. 5-13).



Für diese drei Ziele liefert die Berücksichtigung von Zielinterdependenzen eine weitere Erklärung für die Notwendigkeit der Abweichung vom Konfidenzintervall im Sinne einer konsequenten Orientierung der Ressourcenallokationsplanung an These A.

Abbildung 5-14 zeigt dagegen eine allerdings sehr geringe Vergrößerung des Abstands zwischen Zielgewicht und Budgetanteil für das Oberziel 'Soziales' bei Erhöhung der Interdependenzstärke. Für diesen Fall scheint die Begründung in Kapitel 5.1 die Abweichung vom Konfidenzintervall bereits vollständig zu beschreiben.

Nach der Betrachtung des Haushaltsbudgets soll die Ableitung der Interdependenzstärke nunmehr auch für das Gesamtbudget erfolgen.

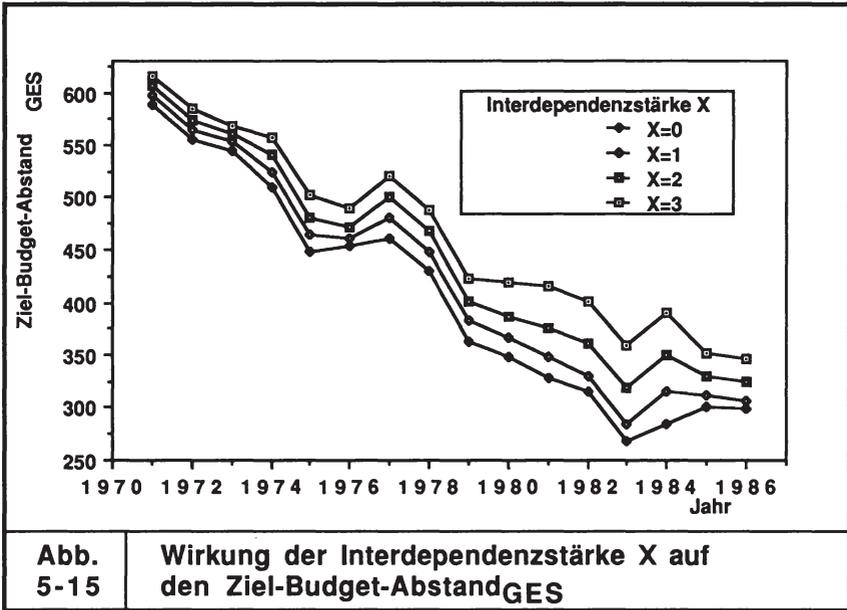


Hierbei aber stellt sich die Situation völlig anders dar. So wird bei einer Interdependenzstärke von Null, d.h. ohne jede Berücksichtigung von Interdependenzen, die nicht bereits in den Zielgewichten enthalten sind, der niedrigste Ziel-Budget-Abstand erreicht (Abb. 5-15). Diese Situation zeigt sich in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums und muß dementsprechend auf eine stabile Ursache zurückzuführen sein.

Die Erklärung liegt in der sehr heterogenen von verschiedenen Instanzen beherrschten Struktur der Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit dem Gesamtbudget.

So wird die Regierung Berlins über die externen Finanzmittel informiert und muß überdies deren Wirkungen mit den Finanzgebern diskutieren. Dennoch bleibt das Gesamtbudget weitgehend durch nicht berlinspezifisch denkende Entscheider fremdbestimmt. Entsprechend wird eine Feinsteuerung der

Ressourcenallokation über die Einbeziehung von Zielinterdependenzen erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich.



**Abb. 5-15**

**Wirkung der Interdependenzstärke X auf den Ziel-Budget-Abstand<sub>GES</sub>**

Andererseits aber erhält die Regierung über die Auseinandersetzung mit externen Entscheidungseinheiten ein wachsendes Verständnis für die Komplexität des gesamtgesellschaftlichen Zielsystems der Stadt, was in der stark fallenden Tendenz des Ziel-Budget-Abstands in Abbildung 5-15 zum Ausdruck kommt. Hierin wird ein kontinuierlicher Lernerfolg der Regierungen Berlins bezüglich der Beherrschbarkeit des Gesamtbudgets als Instrument der Zielverwirklichung dokumentiert.

#### 5.4 Zielgewichtsabhängigkeit des Budgetanteils

Bei dieser gegenüber These A allgemein formulierten Beziehung zwischen Budgetanteil und Zielgewicht wird davon ausgegangen, daß die unterschiedlichen Transformationskurven der Ziele nicht völlig durch die Anpassung der

Zielgewichte kompensiert werden können. Dennoch ist eine parallele Entwicklung von Zielgewichten und Budgetanteilen denkbar, wobei der ermittelte Zusammenhang aufgrund der unterschiedlichen Transformationskurven von Ziel zu Ziel stark variieren kann.

Zur Überprüfung der Abhängigkeit des Budgetanteils vom Zielgewicht werden zwei Regressionsanalysen durchgeführt:

- Korrelation zwischen Zielgewicht und Budgetanteil für jeweils ein Oberziel über den gesamten Untersuchungszeitraum (Zeitvergleich)
- Korrelation zwischen Zielgewicht und Budgetanteil für jeweils ein Jahr über alle Oberziele (Zielvergleich)

#### **5.4.1 Zeitvergleich – Budgetfortschreibung**

Intention dieser Untersuchung ist es, zu ermitteln, ob die Änderung der Zielgewichte der Oberziele im Zeitablauf eine entsprechende Änderung der zugeordneten Budgetanteile nach sich zieht.

Eine derartige Vorgehensweise der politischen Planer entspricht einer Orientierung an Vergangenheitsbudgets, die der Tendenz der Zielprioritäten folgend fortgeschrieben werden. Verliert etwa ein Ziel im Vergleich zum Vorjahr an Gewicht, so ist in Zukunft auch mit abnehmenden Budgetanteilen zu rechnen. Dabei bleiben die absoluten Werte der Zielgewichte sowie der Budgetanteile unberücksichtigt.

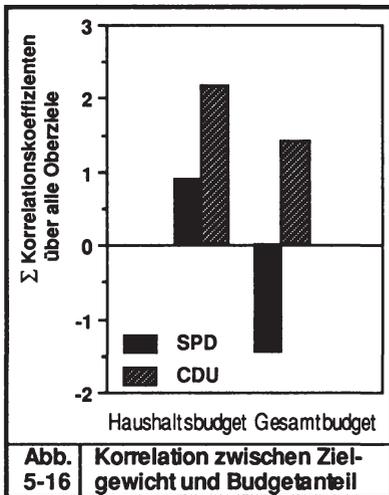
Es seien nun einige allgemeine Erläuterungen zu den in dieser Studie folgenden Regressionsanalysen gegeben /39/54/.

Das Ergebnis von Regressionsanalysen kann stark vom Funktionstyp des angenommenen Zusammenhangs abhängen. Es ist daher sinnvoll, mehrere Funktionstypen parallel zu betrachten, da der tatsächliche Zusammenhang unbekannt ist. Unter Berücksichtigung der Überlegung, daß nur monoton steigende oder monoton fallende Funktionen einen sinnvollen Zusammenhang zwischen Zielgewicht und Budgetanteil abbilden können, werden ein linearer, ein logarithmischer und ein exponentieller Funktionstyp für die Regressionsanalysen ausgewählt.

Die damit erzielten Ergebnisse aber weisen eine sehr starke Ähnlichkeit auf, so daß im weiteren Verlauf der Arbeit nur noch der lineare Fall zur Anwendung kommt (Tab. 5-3).

Für den Korrelationskoeffizienten  $R$  ergeben sich rein mathematisch Werte zwischen 0 und 1, wobei  $R=1$  bedeutet, daß alle beobachteten Punkte auf einer Kurve des vorgegebenen Funktionstyps liegen.

Im Rahmen dieser Studie aber ist es von entscheidender Bedeutung, ob dem berechneten Korrelationskoeffizienten eine monoton steigende oder eine monoton fallende Funktion zugrunde liegt. Eine steigende Funktion bedeutet, daß mit wachsenden Zielgewichten auch tendenziell ansteigende Budgetanteile einhergehen, was unter rationalen Gesichtspunkten zu erwarten wäre. Fallende Funktionen aber bedeuten, daß wachsende Zielgewichte eine tendenzielle Verringerung der Budgetanteile nach sich ziehen. Um diesen Unterschied zu verdeutlichen, werden Korrelationskoeffizienten, die sich auf monoton fallende Funktionen beziehen, durch ein negatives Vorzeichen gekennzeichnet.



Der Untersuchungszeitraum ist in 'SPD' und 'CDU' gegliedert, wobei, wie bereits erwähnt, keine regierungsspezifische, sondern nur für die jeweilige Zeit typische Verhaltensweisen ableitbar sind.

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen sind sowohl für das Haushaltsbudget als auch für das Gesamtbudget in Tabelle 5-3 dargestellt und nach verschiedenen Kriterien aufbereitet. Die Summe der Korrelationskoeffizienten über alle Oberziele, als zusammenfassendes Ergebnis, ist in Abbildung 5-16 dargestellt.

Ziele	Haushalts - Budget						Gesamt - Budget					
	SPD			CDU			SPD			CDU		
	R-lin	R-log	R-exp	R-lin	R-log	R-exp	R-lin	R-log	R-exp	R-lin	R-log	R-exp
Ziel 100	-0,56	-0,58	-0,56	0,32	0,34	0,32	-0,35	-0,36	-0,34	0,24	0,26	0,24
Ziel 200	-0,85	-0,8	-0,83	0,98	0,98	0,98	-0,88	-0,83	-0,86	0,98	0,98	0,98
Ziel 300	0,65	0,64	0,65	-0,14	-0,13	-0,12	0,3	0,29	0,29	-0,55	-0,55	-0,55
Ziel 400	0,11	0,11	0,1	0,09	0,1	0,09	-0,6	-0,59	-0,6	-0,29	-0,3	-0,28
Ziel 500	-0,15	-0,15	-0,14	0,6	0,58	0,6	-0,75	-0,76	-0,76	0,41	0,39	0,41
Ziel 600	0,93	0,92	0,93	-0,87	-0,86	-0,86	0,88	0,88	0,88	-0,42	-0,43	-0,42
Ziel 700	-0,48	-0,48	-0,51	0,23	0,23	0,22	-0,4	-0,4	-0,42	-0,15	-0,17	-0,17
Ziel 800	0,64	0,68	0,68	0,81	0,83	0,83	-0,54	-0,55	-0,55	0,93	0,92	0,93
Ziel 900	0,59	0,54	0,58	0,15	0,12	0,15	0,89	0,87	0,89	0,25	0,22	0,25
<b>Summe</b>	<b>0,88</b>	<b>0,88</b>	<b>0,9</b>	<b>2,17</b>	<b>2,19</b>	<b>2,21</b>	<b>-1,45</b>	<b>-1,45</b>	<b>-1,47</b>	<b>1,4</b>	<b>1,32</b>	<b>1,39</b>
<b>R &gt; 0,5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>R &gt; 0</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>R &lt; -0,5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>-0,3 &lt; R &lt; 0,3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Tab. 5-3</b>	<b>Korrelationskoeffizient R bezüglich des Zusammenhangs zwischen Zielgewicht und Budgetanteil unter Verwendung linearer, logarithmischer und exponentieller Funktionen</b>											

Bereits aus These A ging hervor, daß das Gesamtbudget bis 1978 als Planungsinstrument gegenüber dem Haushaltsbudget eine untergeordnete Rolle einnahm. Dies bestätigt sich auch für den hier betrachteten allgemeinen Fall der These B. So wurden bezüglich des Gesamtbudgets in der Zeit bis 1980 stark negative Korrelationskoeffizientensummen festgestellt, während das entsprechende Ergebnis für das Haushaltsbudget deutlich positiv ausfällt.

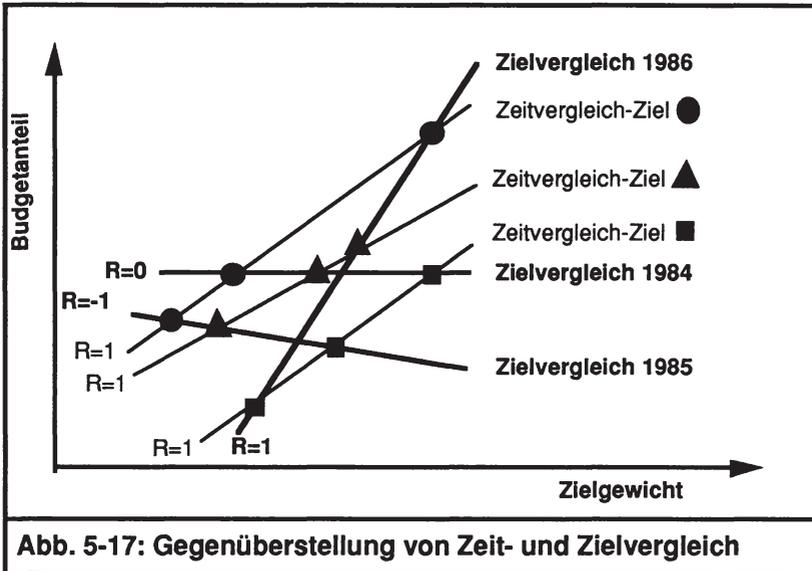
Die hinsichtlich beider Budgets erheblich höheren Korrelationskoeffizientensummen in den Jahren 1981 bis 1986 spiegeln zum einen die wachsende Bedeutung des Gesamtbudgets wider, zeigen zum anderen aber auch eine im Zeitablauf steigende Orientierung der Budgetzuteilung an der Zielgewichtung. Daraus folgt, daß die Fortschreibung von Vergangenheitsbudgets analog zur Entwicklung der Zielgewichte im Rahmen der Ressourcenallokationsplanung eine stark wachsende Bedeutung erfahren hat.

#### **5.4.2 Zielvergleich – Zero-Base Budgeting**

Auch im Zielvergleich wird der Zusammenhang zwischen Zielgewicht und Budgetanteil mittels Regressionsanalysen überprüft. Aufgrund der Konzentration auf jeweils ein Jahr wird auf Vergleiche der Zielgewichte und der Budgetanteile mit Vergangenheitswerten verzichtet. Die Fortschreibung vergangener Budgets wie beim Zeitvergleich ist daher bei diesem Planungsansatz nicht möglich. Folglich ist damit zu rechnen, daß die Ergebnisse von Zielvergleich und Zeitvergleich stark voneinander abweichen können. Dies soll in Abbildung 5-17 demonstriert werden.

Selbst bei  $R=1$  für alle Ziele des Zeitvergleichs ist im Rahmen des Zielvergleichs noch jeder beliebige Korrelationsfaktor denkbar. Abbildung 5-17 zeigt beispielhaft Ergebnisse mit  $R=1$ ,  $R=0$  und  $R=-1$ .

Unter dem Etikett 'Regressionsanalyse zwischen Zielgewicht und Budgetanteil' können demnach zwei völlig verschiedene, aber dennoch statistisch korrekte, Ergebnisse präsentiert werden. Auf die Unterschiede im Ansatz ist im Hinblick auf die Ergebnisinterpretation von Regressionsanalysen daher ein besonderes Augenmerk zu richten.



**Abb. 5-17: Gegenüberstellung von Zeit- und Zielvergleich**

Kennzeichen des Zielvergleichs ist es, daß die Entscheidung über die Ressourcenallokation völlig unabhängig von der Entscheidung der Vorjahre getroffen wird. Dementsprechend erfolgt die Budgetzuteilung für ein Ziel in Abhängigkeit von der jeweiligen Höhe des Zielgewichts im Vergleich zu den Zielgewichten der anderen Ziele in einem konkreten Jahr.

Die durch den Zielvergleich simulierte Planungsgrundlage entspricht dem auf Initiative des damaligen Gouverneurs von Georgia J. Carter im Jahre 1973 beschlossenen Budgetierungsansatz des 'Zero-Base Budgeting' (ZBB) /1/, welcher der Fortschreibungsphilosophie des Zeitvergleichs konträr gegenüber steht.

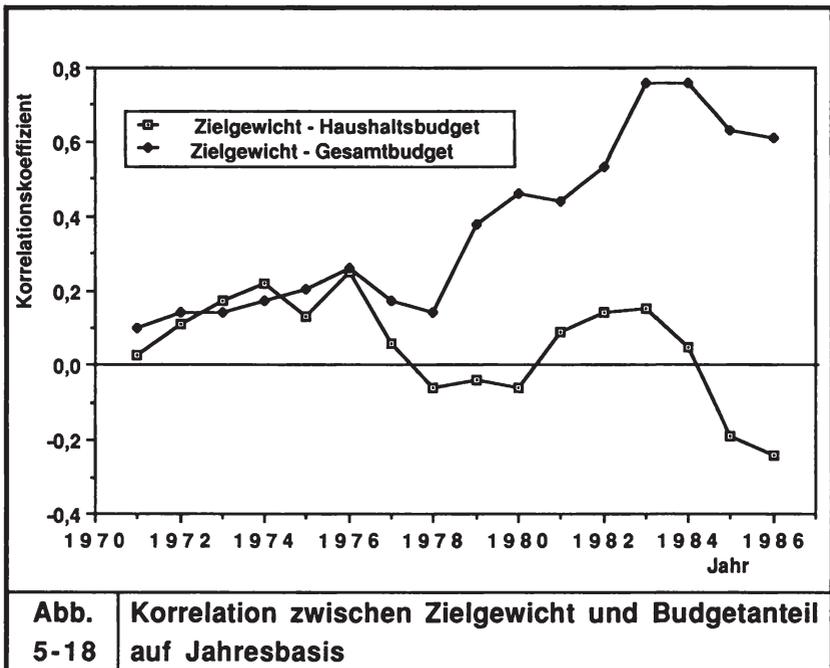
Als Ergebnis des Zielvergleichs zeigen sich große Differenzen bei der vergleichenden Betrachtung der beiden Budgetformen. Aus Abbildung 5-18 läßt sich hinsichtlich des Gesamtbudgets eine starke Verbreiterung des Planungsgedankens des 'Zero-Base Budgeting' für die Jahre ab 1979 nachweisen.

Hervorgehoben werden müssen die für die Genauigkeit einer komplexen empirischen Analyse als sehr hoch einzustufenden Korrelationskoeffizienten ab

1982. Mit einem Spitzenwert von  $R=0,76$  in den Jahren 1983/84 muß dies als eine unerwartet deutliche Verifizierung der untersuchten These bewertet werden.

Voraussetzung für die hohen positiven Korrelationskoeffizienten beim Zielvergleich ist aber im Gegensatz zum Zeitvergleich, daß einem Ziel mit hohem Zielgewicht auch ein hoher Budgetanteil gegenüberstehen muß und umgekehrt. Dies bedeutet aber, daß sich die Reihenfolge der Budgetanteile und der Zielgewichte, trotz der als erheblich angenommenen Unterschiede der Transformationsfunktionen, weitgehend entsprechen müssen.

Daraus läßt sich nun der Schluß ziehen, daß die Transformationsfunktionen tatsächlich sehr ähnlich sein müssen oder aber, daß deren Unterschiede das Problemempfinden derart beeinflussen, daß dieses in den Zielgewichten entsprechend eskomptiert wird.



Dies aber war auch der theoretische Grundgedanke bei der Analyse der Gleichheit von Zielgewicht und Budgetanteil in These A, so daß hier nachträglich eine Erklärung für die guten dort erzielten Ergebnisse gegeben werden kann.

Die zu beobachtende betragsmäßige Angleichung von Zielgewicht und Budgetanteil liefert auch eine Erklärung für die gleichzeitigen Verbesserungstendenzen bezüglich des Zeitvergleichs (Abb. 5-16). So muß eine stärkere Kopplung dieser beiden Größen nach einer Phase der Annäherung auch zu tendenziell übereinstimmenden Richtungswechseln führen.

Anders als für das Gesamtbudget aber ist für das Haushaltsbudget eine ZBB-Orientierung nicht zu erkennen. Bei um Null schwankenden Korrelationskoeffizienten ist nicht einmal eine Trendaussage abzuleiten (Abb. 5-18). Für das Haushaltsbudget, als weitgehend durch die Regierung frei gestaltbares Budgetierungsinstrument, wird dadurch die weniger flexible Planungspraxis der Fortschreibung von Haushaltspositionen im Sinne des Zeitvergleichs bestätigt.

### **5.5 Zielgewichtsabhängigkeit der Budgetwachstumsrate**

Im folgenden wird die These vertreten, daß nicht der Budgetanteil selbst, sondern dessen Steigungsrate von den Zielgewichten beeinflusst wird (These C). Dieser Auffassung liegt die Idee zugrunde, daß identische Zielgewichte wegen der unterschiedlichen Randbedingungen in den verschiedenen Zielbereichen nicht zu gleichen Budgetanteilen führen müssen.

Wenn zudem davon ausgegangen wird, daß die Budgets der Vergangenheit stark durch die Ressorts verteidigt werden, sind in einem Jahr nur geringe Änderungen zu erwarten. Je größer aber das Zielgewicht eines Zielbereichs ist, um so höhere Zuwachsraten sollten dort auch durchgesetzt werden können.

Für die Definition der Budgetwachstumsraten bieten sich folgende Alternativen an:

- Budgetwachstumsrate =  $\text{Budget}(t+1)/\text{Budget}(t)$
- Budgetwachstumsrate =  $\text{Budgetanteil}(t+1)/\text{Budgetanteil}(t)$

- Budgetwachstumsrate =  $(\text{Budget}(t+1)/\text{Budget}(t)) / (\text{Gesamtbudget}(t+1)/\text{Gesamtbudget}(t))$
- Budgetwachstumsrate =  $(\text{Budgetanteil}(t+1)/\text{Budgetanteil}(t)) / (\text{Gesamtbudget}(t+1)/\text{Gesamtbudget}(t))$

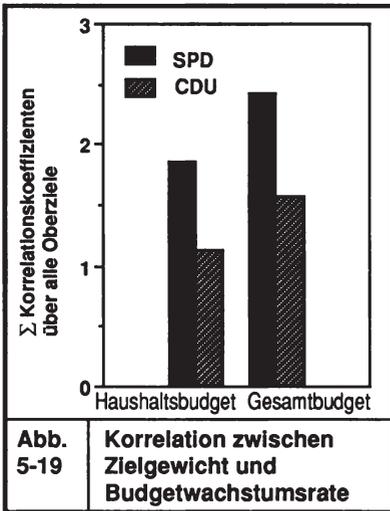
Diese Definitionen spiegeln jede für sich eine andere Philosophie wider, auf deren Erläuterung hier aber verzichtet werden kann. Entscheidend für die Analyse ist vielmehr die Frage, ob die Unterschiede der Ansätze eine differenzierte Betrachtung der vier Alternativen notwendig machen. Dies kann jedoch verneint werden, da alle Konzepte nach der notwendigen Normierung der errechneten Budgetwachstumsraten die gleichen Ergebnisse aufweisen.

Auch bei den nun folgenden Untersuchungen muß eine Differenzierung zwischen Zeit- und Zielvergleich vorgenommen werden (vgl. Kap. 5.4.1, 5.4.2).

#### Zeitvergleich

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse sind in Tabelle 5-4 und Abbildung 5-19 zusammenfassend dargestellt.

Budgets Ziele	Haushaltsbudget		Gesamtbudget	
	SPD	CDU	SPD	CDU
Ziel 100	-0,48	0,3	0,14	0,22
Ziel 200	0,77	0,17	0,87	0,61
Ziel 300	0,41	-0,88	0,48	-0,6
Ziel 400	0,03	0,25	0,02	0,34
Ziel 500	-0,01	0,73	-0,1	0,07
Ziel 600	0,18	0,12	0,16	0,1
Ziel 700	-0,03	0,03	-0,3	0,71
Ziel 800	0,15	0,37	0,35	0,68
Ziel 900	0,82	0,03	0,79	-0,57
<b>Summe</b>	<b>1,84</b>	<b>1,12</b>	<b>2,41</b>	<b>1,56</b>
<b>R &gt; 0,5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>R &gt; 0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>R &lt; -0,5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>-0,3 &lt; R &lt; 0,3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Tab. 5-4</b>	<b>Korrelationskoeffizient R-lin bzgl. des Zusammenhangs zw. Zielgewicht und Budgetwachstumsrate</b>			



Auch bezüglich These C zeigt sich das Gesamtbudget als bevorzugtes Planungsinstrument. Im Unterschied zu den bisherigen Analysen aber bezieht sich diese Präferenz hier auf den gesamten Betrachtungszeitraum.

Für beide Budgets zeigt sich weiterhin eine erheblich stärkere Übereinstimmung mit dieser These zur Zeit der SPD-Regierung. Auch im Vergleich zu dem in Kapitel 5.4.1 dargestellten Zusammenhang von Zielgewicht und Budgetanteil erweist sich der Einfluß der Budgetwachstumsrate als eindeutig überlegen.

Anders zur Zeit der CDU-Regierung. Die Ausrichtung an Wachstumsgrößen ist hier deutlich schwächer ausgeprägt, so daß insgesamt eine mehr bestandsorientierte Planungsphilosophie festgestellt werden kann.

Es ist demnach eine Entwicklung der politischen Planung, weg von der schwerpunktmäßigen Orientierung an der Dringlichkeit aktueller Änderungswünsche im Sinne einer problemorientierten Sichtweise, hin zu einer überwiegenden Orientierung an Bestandsgrößen im Sinne einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise festzustellen. Dabei muß aber offen bleiben, ob diese Entwicklung aus unterschiedlichen Budgetierungspraktiken der Regierungsparteien oder aber aus einem der jeweiligen Situation Berlins angepaßten Planungsverhalten resultiert.

#### Zielvergleich

Die Ermittlung der Korrelationskoeffizienten beim Vergleich der Budgetwachstumsrate mit den Zielgewichten für alle Ziele zu jeweils einem Zeitpunkt, führt zu stark schwankenden Ergebnissen, aus denen keine tendenzielle Verhaltenspräferenz abgeleitet werden kann. Daher kann These C unter den Randbedingungen des Zielvergleichs verworfen werden.

Zur Erklärung sei zunächst an die gute Korrelation zwischen Budgetanteil und Zielgewicht sowohl hinsichtlich des Zeit- als auch des Zielvergleichs im Rahmen

von These B erinnert (vgl. Kap. 5.4.1, 5.4.2). Das dem Zielvergleich zugrundeliegende Allokationsmodell des Zero-Base Budgeting (ZBB) zeigt dagegen eine Zielorientierung nur hinsichtlich der Bestandsgrößen.

Dies aber entspricht gerade der durch die Einführung des ZBB verfolgten Absicht. Demnach soll die geringe Flexibilität der Budgetanteile, verursacht durch die verbreitete Fortschreibungspraxis, verhindert und schnelle Bestandsanpassungen ermöglicht werden. Das eingangs des Kapitels beschriebene Gedankenmodell zur Zielgewichtsabhängigkeit der Budgetwachstumsrate aber beruht auf der Starrheit der Budgetanteile und ist daher mit der Theorie des ZBB nicht vereinbar.

These C ist folglich im Rahmen des Zielvergleichs nicht zutreffend, wodurch das erzielte Ergebnis (keine Korrelation) auch theoretisch nachvollziehbar wird.

## 5.6 Zielgewichtsabhängigkeit des absoluten Budgetwachstums

Mit  $\Delta$ -Budget wird auch hier die Änderung des Budgetanteils den Zielgewichten gegenübergestellt. Anders als im Kapitel 5.5 aber ist nunmehr der absolute Änderungsbetrag Gegenstand der Betrachtung. Entsprechend wird dadurch die Höhe des Budgetanteils des Vorjahres völlig bedeutungslos.

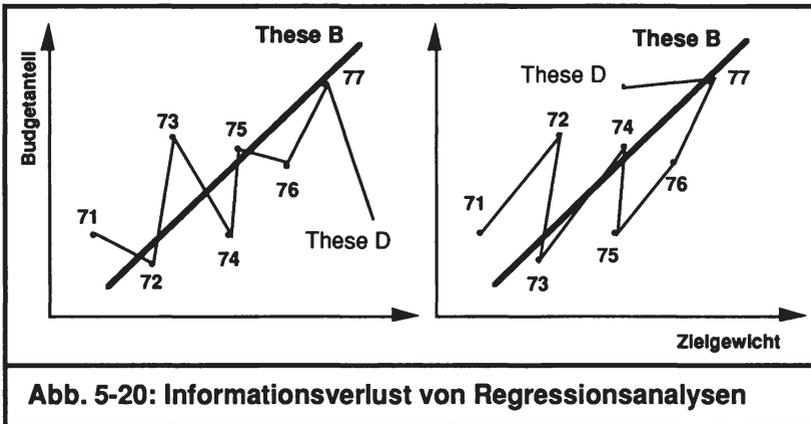
Grundlage dieser These (D) ist auch hier die Annahme relativ starrer Budgetanteile. Dies bedeutet, daß ein Ziel, welches eine starke Zielgewichtszunahme erfährt, seinen Budgetanteil nicht zu Lasten der anderen Ziele ausdehnen kann. Im Extremfall quasi eingefrorener Budgets könnten sich Zielprioritätsänderungen nur noch über die Verteilung zusätzlich verfügbarer Finanzmittel auf die Ressourcenallokation auswirken. Dabei aber soll, anders als im Fall des relativen Budgetwachstums, die Verteilung allein zielorientiert, d. h. ohne Berücksichtigung der Höhe der Vorjahresbudgets, erfolgen.

Nach dieser These würde das Zielgewicht also direkt den absoluten Budgetwachstumsbetrag bestimmen, während die in Kapitel 5-4 bereits nachgewiesene Wirkung auf den Budgetanteil folglich nur mittelbar erfolgen würde.

Da  $\Delta$ -Budget sowohl positive als auch negative Beträge annehmen kann, erwies es sich für die weitere Analyse als vorteilhaft, auch die Zielgewichte nicht absolut, sondern in der Form ihrer Änderungsbeträge zu betrachten.

These D weist damit eine hohe Ähnlichkeit im Ansatz zu der Korrelation von Budgetanteil und Zielgewicht hinsichtlich des Zeitvergleichs (These B) auf. Auch dort ist zu erwarten, daß eine Änderung des Zielgewichts zu einer gleichgerichteten Änderung des Budgetanteils führt. Zur Verdeutlichung der Unterschiede zwischen diesen beiden Thesen hinsichtlich des vermuteten Zusammenhangs von Budgetanteil und Zielgewicht wird daher im folgenden eine Abgrenzung vorgenommen (Abb. 5-20).

Die beiden identischen nur mit unterschiedlichen Jahreszahlen belegten Punktwolken in Abbildung 5-20 führen bei der Durchführung einer Regressionsanalyse hinsichtlich Budgetanteil und Zielgewicht zu dem gleichen Ergebnis (These B). Dies ist durch den Informationsverlust zu erklären, der dadurch entsteht, daß das Jahr, welches einem Meßpunkt zugeordnet ist keinen Einfluß auf die Regressionsgerade ausübt.



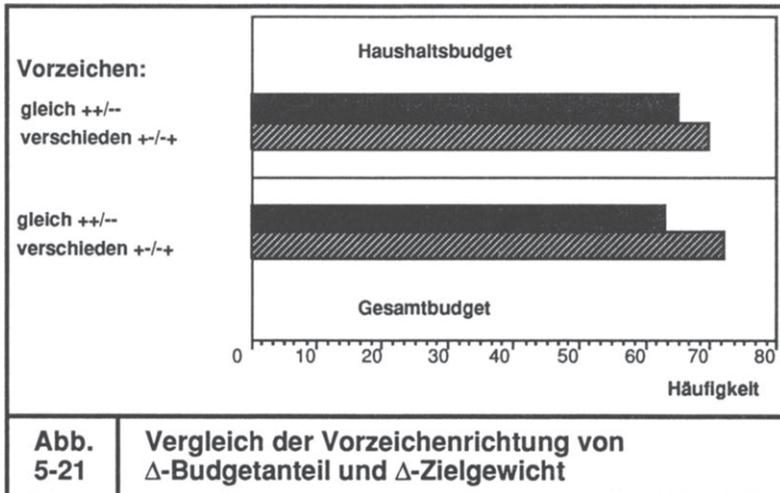
**Abb. 5-20: Informationsverlust von Regressionsanalysen**

These D aber liefert völlig gegensätzliche Resultate. So stimmen in Beispiel 1 nur 50 % der Bewegungsänderungen von Budget und Zielgewicht überein, so daß kein Zusammenhang erkennbar ist. In Beispiel 2 liegt dagegen ein völlig synchrones Verhalten von Zielgewicht und Budgetanteil vor, wobei These D ihre optimale Bestätigung findet.

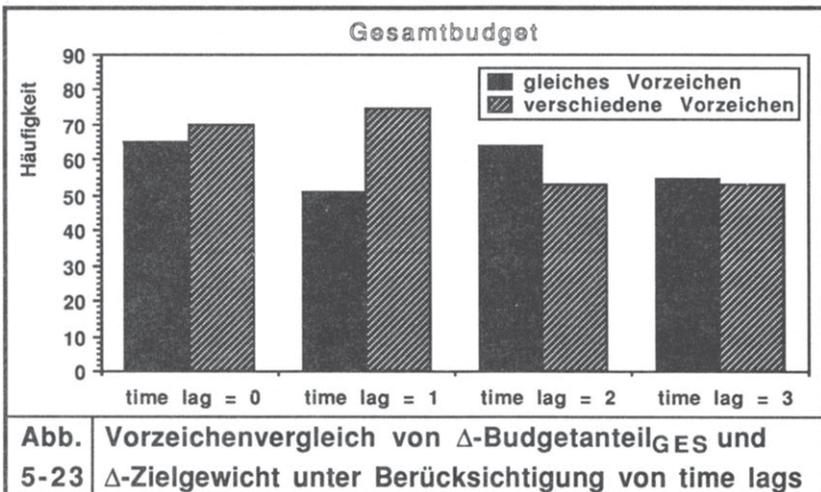
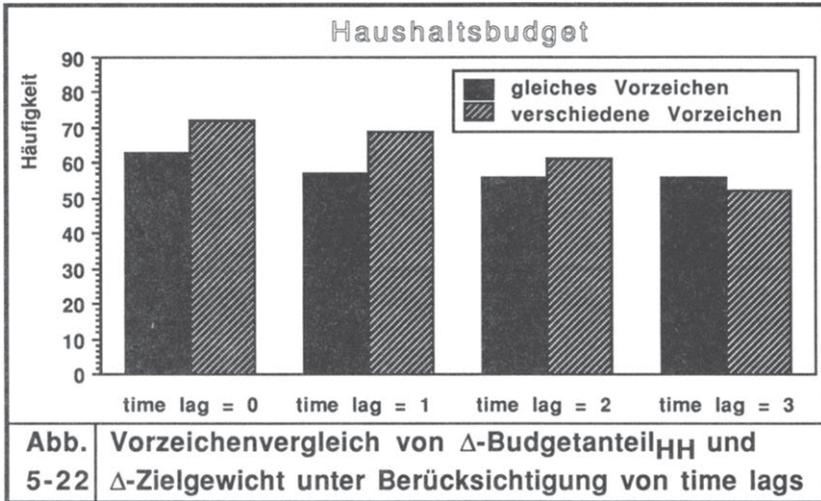
Zur Überprüfung von These D soll mit Hilfe des Vorzeichenvergleichs ein sehr einfaches Verfahren angewendet werden. Hierbei wird zunächst festgestellt, ob überhaupt ein Zusammenhang zwischen  $\Delta$ -Zielgewicht und  $\Delta$ -Budget bestehen könnte, so daß eine aufwendige Analyseverfahren nur bei einem positiven Zwischenergebnis durchzuführen ist.

Beim Vorzeichenvergleich werden die Änderungsrichtungen eines jeden Zahlenpaars ( $\Delta$ -Zielgewicht,  $\Delta$ -Budget) über alle Oberziele verglichen und die Zahl der Übereinstimmungen sowie die Zahl der unterschiedlichen Vorzeichenrichtungen festgehalten. Ein positives Zwischenergebnis im Sinne einer Bestätigung der untersuchten These läge dann bei einem deutlichen Überwiegen der Zahl der gleichgerichteten Bewegungen vor. Das Resultat des Vorzeichenvergleichs ist in Abbildung 5-21 dargestellt.

Sowohl für das Haushalts- als auch für das Gesamtbudget zeigt sich ein leichtes Überwiegen der Fälle mit entgegengesetztem Vorzeichen. Dies entspricht einer Zufallsstichprobe aus einer gleichverteilten Grundgesamtheit, so daß davon ausgegangen werden kann, daß  $\Delta$ -Zielgewicht und  $\Delta$ -Budgetanteil in keinem Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen.



Diese Schlußfolgerung aber ist zunächst noch unzulässig. So darf nicht übersehen werden, daß bei einer direkten jährlichen Gegenüberstellung der Änderungsrichtung, die bereits aufgezeigten Wirkungen von time lags zu einer erheblichen Ergebnisverzerrung führen können. Der Vorzeichenvergleich muß daher auch unter der Berücksichtigung von relevanten time lags zwischen einem und drei Jahren erfolgen (Abb. 5-22, 5-23).



Die daraus resultierenden Häufigkeitsverteilungen aber zeigen weder für das Haushaltsbudget noch für das Gesamtbudget hinsichtlich keines der betrachteten time lags signifikant von der Zufallsverteilung abweichende Ergebnisse.

These D kann daher verworfen werden. Eine weiterführende Analyse wird damit hinfällig.

### **5.7 Kombination von Budgetanteils- und Budgetwachstumsthesen**

Durch die Analyse der Zielorientierung konnten bereits Zusammenhänge zwischen Zielgewicht und Budgetanteil als auch zwischen Zielgewicht und Budgetanstieg nachgewiesen werden. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht durch eine Kombination von Bestands- und Wachstumsthesen ein komplexeres und damit realitätsnäheres Modell der Ressourcenallokation entworfen werden könnte.

Zur Auswahl einer sinnvollen Kombination müssen die bisher erarbeiteten Ergebnisse berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Bestandsthesen bietet sich These B als der allgemeine Fall aufgrund der hohen erzielten Korrelationskoeffizienten an. Nach der Ablehnung von These D bleibt als Wachstumsthese allein die Zielgewichtsabhängigkeit der Budgetwachstumsrate (These C) und dies auch nur für den Zeitvergleich.

Es bietet sich daher an, den Zusammenhang zwischen dem Zielgewicht und einer mathematischen Verknüpfung von Budgetanteil und Budgetwachstumsrate zu untersuchen. Dabei soll festgestellt werden, ob sich die Korrelationskoeffizienten bezüglich der bereits erzielten Ergebnisse der Einzelthesen B und C übertreffen lassen.

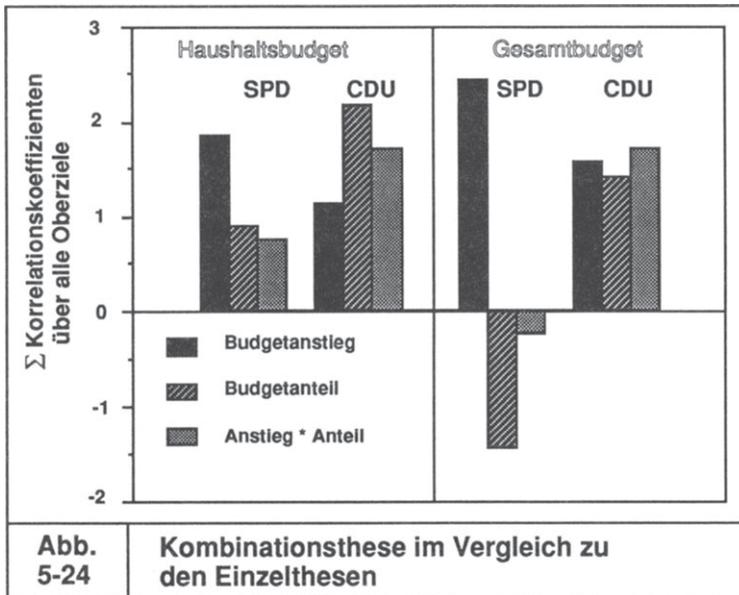
Als Kombinationsregel wurde zunächst eine multiplikative Verknüpfung zwischen Budgetanteil und Budgetwachstumsrate vorgenommen.

Andere Kombinationen, welche durch eine Gewichtung der beiden Faktoren oder durch die Anwendung exponentieller Verknüpfungsregeln erzeugt wurden, zeigten tendenziell ähnliche Ergebnisse, so daß auf deren explizite Darstellung verzichtet werden kann.

Das Kombinationsergebnis ist in Abbildung 5-24 den jeweiligen Einzelergebnissen gegenübergestellt.

Für den Zeitraum bis 1980 kann die These einer doppelten Zielorientierung nach Bestands- und Wachstumsaspekten nicht bestätigt werden.

Zwar zeigen die Korrelationskoeffizienten der Kombination im Durchschnitt höhere Werte als bei einer alleinigen Betrachtung der Budgetanteile, jedoch kann die Dominanz des Zusammenhangs zwischen Zielgewicht und Budgetwachstumsrate bei weitem nicht erreicht werden. Das Kombinationsergebnis stellt sich somit nur als Mischform ohne Synergieeffekte dar. Das Budgetierungsverhalten in diesem Zeitraum erfährt weiterhin durch die Wachstumsthese ihre beste Beschreibung.



Eine etwas differenziertere Situation ist in den Jahren von 1981 bis 1986 zu beobachten. Auf Grundlage des Haushaltsbudgets kann der hohe Korrelationskoeffizient zwischen dem Zielgewicht und dem Budgetanteil durch die Kombination nicht erreicht werden, so daß nunmehr die Bestandsthese für diesen Zeitraum das beste Erklärungsmodell liefert. Dies bedeutet, daß ein

völliges Umschalten der Budgetplanung vom Wachstumsdenken zum Bestandsdenken vollzogen wurde.

Mit der Einnahme des Bestands- oder des Wachstumsstandpunktes aber wird jeweils nur ein Aspekt zur Handlungsmaxime erhoben, wobei dann die Argumentation, welche für die andere Planungsphilosophie spricht, völlig unberücksichtigt bleibt. Die Praxis der Budgetierung kann in dieser Beziehung als zu einseitig erachtet werden.

Hinsichtlich des Gesamtbudgets aber kann diese kritische Anmerkung nicht aufrechterhalten werden. Hier weist die Kombinationsthese den im Vergleich zu den Einzelthesen höchsten Korrelationskoeffizienten auf. Einschränkend muß allerdings festgestellt werden, daß der Korrelationskoeffizient der Kombination bezüglich des Gesamtbudgets den gleichen Betrag aufweist wie bereits hinsichtlich des Haushaltsbudgets zu beobachten war. Insofern liefert die Kombinationsthese auch in den Jahren der CDU-Regierung keine herausragend hohen Korrelationskoeffizienten und darf daher nicht überbewertet werden.

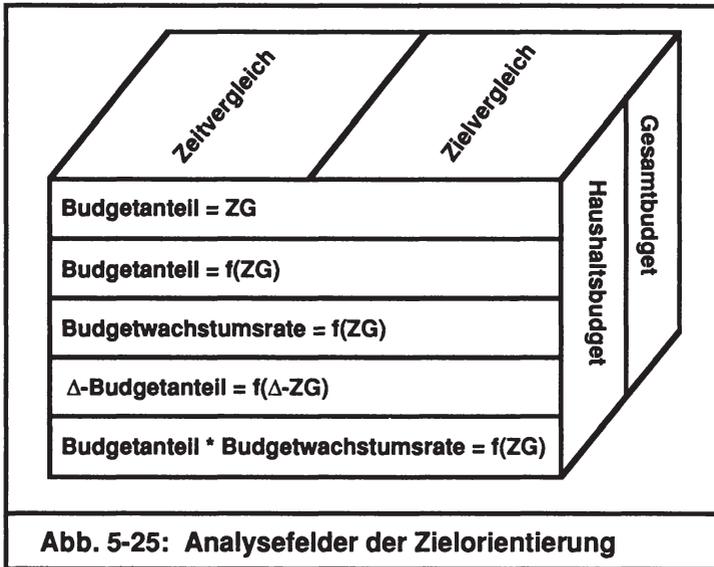
## **5.8 Ergebnisse der Zielorientierungsanalyse**

Zur besseren Übersicht seien im folgenden die grundlegenden Analysefelder der Zielorientierung - ohne die partiell vorgenommene Segmentierung nach time lags oder Interdependenzstärke - dargestellt (Abb. 5-25).

Abschließend erfolgt in Tabelle 5-5 eine zeitliche Einordnung derjenigen Analysefelder, welche sich aufgrund der ermittelten Ergebnisse im Untersuchungszeitraum als praxisrelevant erwiesen haben.

Dabei zeigt sich als einzige Gemeinsamkeit hinsichtlich des Planungsverhaltens in den beiden Regierungszeiträumen die Orientierung der Ressourcenallokation an den Gesamtbudgets.

Als herausragendes Merkmal erweist sich dabei in den Jahren 1971 bis 1980 die Zielgewichtsabhängigkeit der Budgetwachstumsrate. Dies aber gilt nur für den Zeitvergleich, so daß in der Allokationspraxis über eine zielorientierte Steuerung der Budgetwachstumsraten eine zeitliche Fortschreibung der Budgetanteile bewirkt wurde.



Für den Zeitraum von 1981 bis 1986 wurde dagegen der Budgetanteil zum bevorzugten Gestaltungsziel der Budgetplanung und dies sowohl für den Zeitvergleich als auch für den Zielvergleich. Dies bedeutet die Abkehr von einer Wachstumsorientierung hin zu einer Bestandsorientierung, womit bereits eine Erhöhung der Planungsflexibilität erreicht wird. Insbesondere gilt dies für die Einführung des Planungsgedankens des 'Zero-Base Budgeting' in die Allokationspraxis, wobei die Budgetanteile jeweils an der aktuellen Zielgewichtsverteilung ausgerichtet werden. Das Budget des Vorjahres zeigt dabei eine abnehmende Bedeutung für den Allokationsprozeß.

Die Berücksichtigung von time lags zwischen dem Zeitpunkt der ersten Zielaussage und dem Zeitpunkt der ersten Budgetwirkung führt zu einer deutlichen Verbesserung der erzielten Ergebnisse.

Auch die Annahme der Einbeziehung von Zielinterdependenzen in den Ressourcenallokationsprozeß über das in den Zielerklärungen nachvollziehbare Maß hinaus, konnte während des gesamten Untersuchungszeitraumes bestätigt werden.

Jahr		72	74	76	78	80	82	84	86
<b>Zielvergleich</b>	<b>GES</b>					Budgetanteil = f(ZG) <b>Mittel</b> <b>Hoch / Sehr Hoch</b>			
	<b>HH</b>								
<b>Zeitvergleich</b>	<b>GES</b>	Budgetwachstumsrate = f(ZG) <b>Hoch</b>				Budgetwachstumsrate = f(ZG) <b>Mittel</b>			
		Budgetwachstumsrate = f(ZG) <b>Mittel</b>				Budgetanteil * Budgetwachstumsrate = f(ZG) <b>Mittel</b>			
	<b>HH</b>	Budgetwachstumsrate = f(ZG) <b>Mittel</b>				Budgetanteil * Budgetwachstumsrate = f(ZG) <b>Mittel</b>			
		Budgetwachstumsrate = f(ZG) <b>Mittel</b>				Budgetanteil = f(ZG) <b>Hoch</b>			
Jahr		72	74	76	78	80	82	84	86
<b>Tab. 5-5</b>	<b>Zeitliche Einordnung praxisrelevanter Analysefelder der Zielorientierung</b>								
<b>Legende:</b>									
<b>Korrelationskoeffizienten</b>		<b>Zielvergleich</b>				<b>Korrelations-einstufung</b>			
<b>Zeitvergleich</b>									
0,0 - 0,5		0,0 - 0,1				Keine			
0,5 - 1,0		0,1 - 0,2				Unbedeutend			
1,0 - 1,5		0,2 - 0,3				Gering			
1,5 - 2,0		0,3 - 0,5				Mittel			
2,0 - 2,5		0,5 - 0,6				Hoch			
> 2,5		> 0,6				Sehr Hoch			

## 6 Systemzustandsanalyse

Die Betrachtung des Zielgewichts als alleinige Einflußgröße der Ressourcenallokation entsprechend der Philosophie des Inputdenkens muß als stark vereinfachtes Planungsverfahren eingestuft werden (vgl. Kap. 4.1). Im weiteren Verlauf der Studie soll daher untersucht werden, ob im Rahmen der Budgetplanung outputorientierte, nutzwertanalytische Entscheidungskriterien Verwendung finden.

Mit der durch den Finanzmitteleinsatz projektierten Systemzustandsänderung und deren Bewertung sollen nunmehr komplexere, aber unter Effektivitätsgesichtspunkten auch vorzugswürdigere Entscheidungskriterien, eingeführt werden.

Zunächst ist es dabei erforderlich, den objektiven Zustand Berlins, sowie die durch Finanzzutellungen bewirkten Zustandsänderungen zu erfassen. Zu diesem Zweck muß ein umfangreiches Indikatorensystem erstellt werden, welches mittels statistischer Zeitreihen ein vereinfachtes quantitatives Modell des Objektsystems Berlin abbildet und dessen dynamische Entwicklung widerspiegelt (Kap. 6.1).

Den zeitlichen Verlauf eines jeden der gewählten Indikatoren gilt es, anschließend hinsichtlich seines Beitrags zur Erreichung der verfolgten Ziele aus Sicht der Regierung zu bewerten (Kap. 6.2). Damit werden quantitative Aussagen über die Zufriedenheit, welche die Regierung mit dem Zustand in den einzelnen Zielbereichen verbindet, in Form von Zielerreichungsgraden ermöglicht (Kap. 6.3).

Vorgehensweise und mögliche Probleme bei der Erstellung und der Bewertung eines Indikatorensystems sind in Abbildung 6-1 kurz skizziert. Ausführliche methodische Hinweise zu Systemzustandsbewertungen im allgemeinen finden sich in /63/. Bezüglich der Systemzustandsbewertung Berlins sei auf die Projektstudie /57/ verwiesen.

### 6.1 Zustandsindikatoren

Durch Zuordnung von Indikatoren zu den Zielen der untersten Ebene soll der objektive Zustand in den betreffenden Zielbereichen quantitativ erfaßt werden.

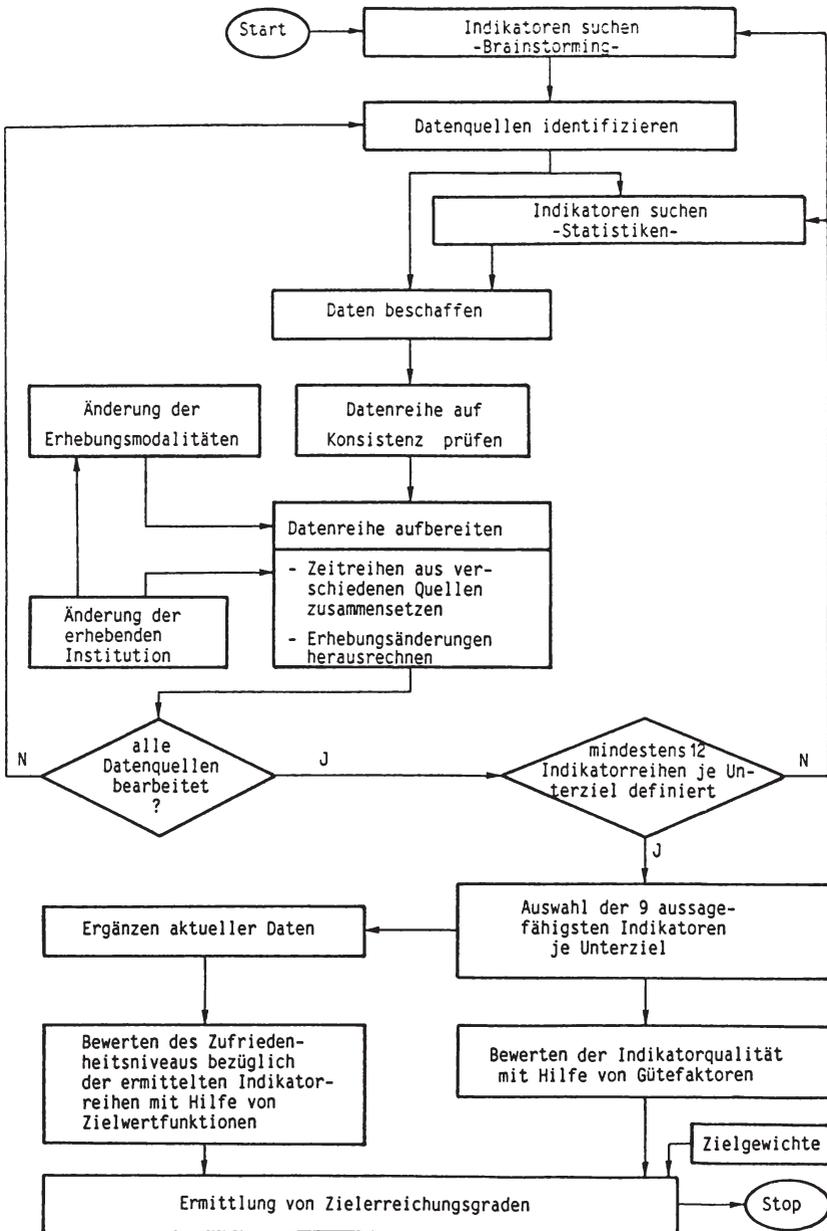


Abb. 6-1: Vorgehensweise der Systemzustandsanalyse

Um eine hohe Qualität der ausgewählten Indikatoren zu gewährleisten, sind dabei insbesondere folgende Anforderungen zu erfüllen /46/:

- quantitative Darstellbarkeit
- Aussagefähigkeit
- vollständige Beschreibung des zugeordneten Ziels
- Anwendbarkeit auf vergleichbare Objektsysteme (Universalität)
- Beschaffbarkeit

Von außerordentlicher Bedeutung für die Realitätsnähe des Zustandsmodells ist dabei die vollständige Abdeckung der zu beschreibenden Ziele durch aussagefähige Datenreihen /58/. Aus diesem Grund wurde die Kapazität des benutzten Rechnermodells (GESIM) /2/ mit 9 Indikatoren pro Unterziel voll ausgeschöpft.

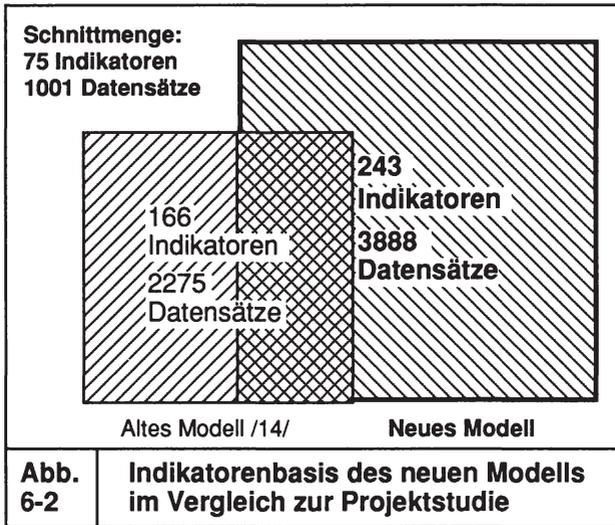
Im Gegensatz zur Projektstudie, in der vorrangig die pädagogische Vermittlung des planerischen Instrumentariums angestrebt wurde, ist nunmehr die inhaltliche Qualität der Indikatorenbasis von primärem Interesse. Alle Indikatoren der Vorstudie wurden daher eingehend hinsichtlich der genannten Anforderungen überprüft, wodurch umfangreiche Umstrukturierungen ausgelöst wurden:

- Verwerfen von Indikatoren
- Ändern von Indikatordefinitionen
- Ersetzen von Indikatoren durch analoge aber
  - aussagekräftigere oder
  - für längere Zeiträume verfügbarere Indikatoren
- Ergänzen unvollständiger Indikatorreihen
- Einführen neuer Indikatoren

Das Auffinden und Aufbereiten des erforderlichen Datenmaterials erfolgt in einem zeitintensiven iterativen Prozeß, in dessen Verlauf die angestrebte Qualität sukzessive unter primärer Verwendung statistischen Materials der Senatsverwaltungen und des Statistisches Landesamt angenähert wurde.

Die neu entwickelte Indikatorenbasis umfaßt bei 243 Indikatoren 3888 Datensätze und ist damit um den Faktor 1,7 umfangreicher als das in der Projektstudie verwendete Modell. Aufgrund der durchgeführten Umstrukturierungsschritte wurden nur 26% der neuen Indikatorenbasis aus der Projektstudie übernommen,

so daß eine erhebliche Verfeinerung der objektiven Systemzustandsmessung bewirkt wurde /57/ (Abb. 6-2).



Eine Liste der verwendeten Indikatoren findet sich im Anhang.

## 6.2 Zustandsbewertung

Für jeden Indikator sind nunmehr zwei Bewertungen vorzunehmen, die zur Ermittlung der Indikatorgüte und der Zielwertfunktion führen.

Die Indikatorgüte ist hierbei Ausdruck der Qualität des Indikators bezüglich seiner Eignung zur Abbildung des Systemzustands im Hinblick auf das zugeordnete Ziel. Diese Bewertung erfolgt anhand der Anforderungsliste in Kapitel 6.1 sowie unter Berücksichtigung eventueller statistischer Mängel der verwendeten Datenreihen.

Die Zielwertfunktion ist Ausdruck des Zufriedenheitsgrads, den der Entscheidungsträger mit dem objektiv durch einen Indikator gemessenen Systemzustand verbindet /63/.

Die subjektive Bewertung der objektiven Indikatorwerte darf dabei nicht als Verminderung des konkreten Informationsgehalts verstanden werden. Im

Gegenteil, der objektive Zustand eines Indikators allein liefert noch keinen Anhaltspunkt für die Güte eines Objektsystems. Erst der Vergleich der Indikatorwerte mit den Zielen, Erwartungen und Bedürfnissen der betroffenen Menschen führt zu den situationsspezifischen Problembereichen und damit zu eine Qualitätsaussage bezüglich des Systemzustands.

Um eine konsistente subjektive Bewertung zu gewährleisten, sind die Zielwertfunktionen aller Indikatoren aufeinander abzustimmen. Dies geschieht in einem paarweisen Vergleich, wobei darauf zu achten ist, daß die zu bewirkenden Änderungen des objektiven Zustands bei einer vorgegebenen Verbesserung des Zufriedenheitsniveaus in einem plausiblen Verhältnis zueinander stehen /46/.

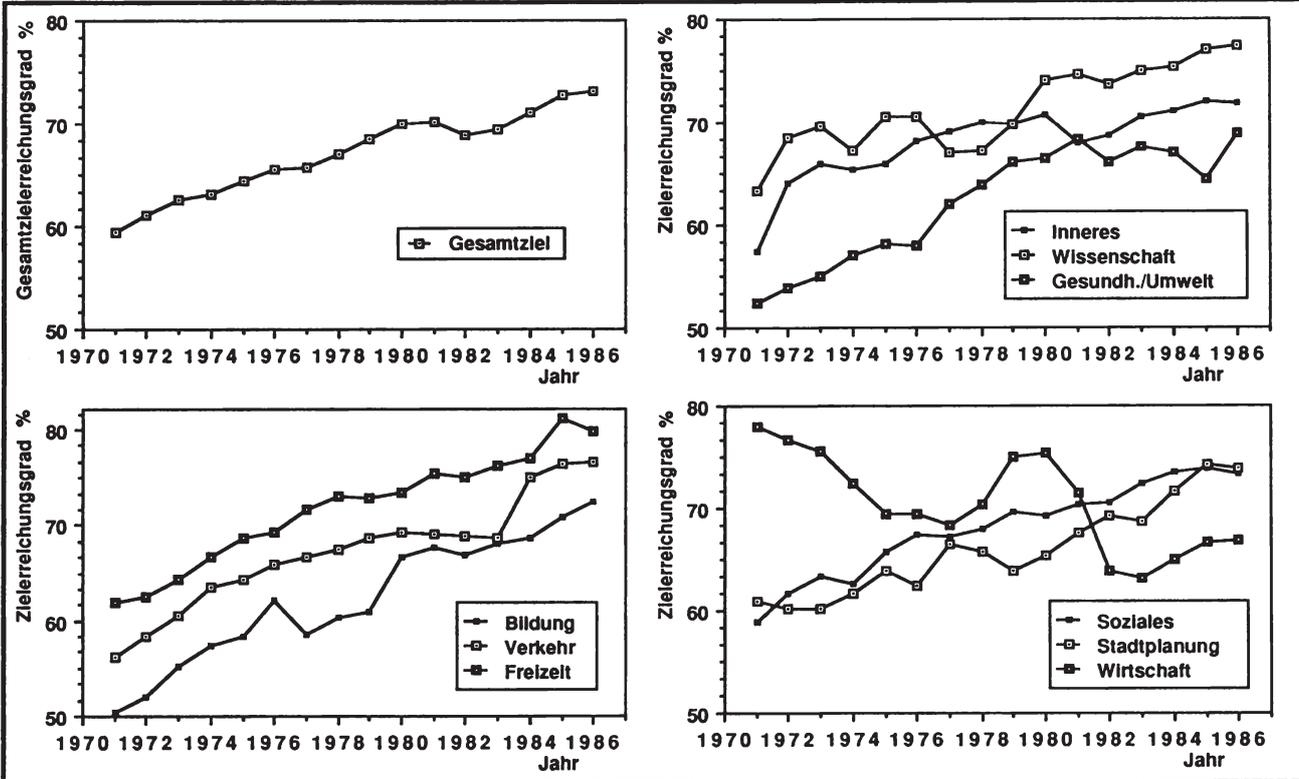
Aus dem Zufriedenheitsniveau auf Indikatorebene, Zielwert genannt, sowie den Gütefaktoren und Zielgewichten lassen sich Zufriedenheitsniveaus auf höheren Zielebenen, zielspezifisch normierter Zielerreichungsgrad genannt, mit Hilfe der Formel

$$ZEG_z = \sum_i ZW_i \cdot GF_i \cdot ZG_i / ZG_z$$

ermitteln.

mit:

$ZEG_z$	=	zielspezifisch normierter Zielerreichungsgrad des betrachteten Ziels
$ZW_i$	=	Zielwert eines Indikators
$GF_i$	=	Gütefaktor eines Indikators
$ZG_i$	=	Zielgewicht des Ziels, dem der Indikator zugeordnet ist
$ZG_z$	=	Zielgewicht des betrachteten Ziels
$z$	=	betrachtetes Ziel
$i$	=	alle Indikatoren, welche direkt oder indirekt dem betrachteten Ziel zugeordnet sind



**Abb. 6-3: Zielerreichungsgrade für Berlin (West) von 1971 bis 1986**

### 6.3 Zielerreichung

Ergebnis der Systemzustandsbewertung sind die Profile der Zielerreichungsgrade aller Unter- und Oberziele sowie des Gesamtzielerreichungsgrads für das System Berlin (West). Neben den Zielgewichten wird damit ein möglicherweise wesentliches Einflußkriterium auf die Budgetverteilung quantitativ erfaßt und somit einer empirisch-statistischen Analyse zugänglich.

Die detaillierte Darstellung und die Analyse der dynamischen Entwicklung der Stadt in den verschiedenen Zielbereichen ist sicherlich von großem Interesse. Aufgrund der Orientierung an politischen Zielen sowie der qualitativen und der quantitativen Auslegung, liefert die Systemzustandsbewertung ein umfassendes Modell zur Analyse der historischen Systemqualität Berlins.

Dennoch stellen die Zielerreichungsgrade für die Analyse der Zielwirksamkeit der Budgetierung nur ein Zwischenergebnis dar. Die Dokumentation der dynamischen Systemqualität von Berlin in den Jahren 1971 bis 1986 soll daher in dieser Studie auf den in Abbildung 6-3 gegebenen Überblick beschränkt bleiben.

Bei der Interpretation ist bezüglich der Höhe der Zielerreichungsgrade zu berücksichtigen, daß im Rahmen eines komplexen Zielsystems aufgrund von Zielkonflikten stets Kompromißlösungen bei der Verfolgung von Einzelzielen eingegangen werden müssen, so daß der maximal realisierbare Zielerreichungsgrad erheblich unter 100% liegt.

## 7 Theorie zielwirksamer Ressourcenallokation

In einem effektiven Grundsätzen unterliegenden Planungsprozeß ist es notwendig, nicht nur die Ressourcen bevorzugt den identifizierten Problem-bereichen zuzuordnen, sondern zusätzlich die Wirkung der durchzuführenden Maßnahmen auf den Systemzustand und damit auf den Zielerreichungsgrad abzuschätzen (Kap. 7.1). Die Frage nach der Relevanz dieses im folgenden als Zielwirksamkeit bezeichneten Zusammenhangs zwischen Budgetierung und Systemzustand für die Ressourcenallokationsplanung in Berlin, ist Grundlage für die Definition von Thesen möglicher funktionaler Abhängigkeiten (Kap. 7.2).

### 7.1 Outputdenken

Die Einbeziehung der Zielerreichungsgrade bzw. deren Änderungen in den Ressourcenallokationsprozeß erfordert eine Planungsphilosophie, die sich nicht an einem den Zielprioritäten entsprechenden Finanzinput orientiert, sondern die Wirkungen (Outputs) der Finanzzuteilung im Auge hat. So soll die Ressourcenallokation möglichst in der Weise erfolgen, daß der Nutzen für das System Berlin maximiert wird (Abb.7-1).

Dieses Postulat der Nutzenmaximierung bedarf jedoch einer großzügigen Auslegung. So muß davon ausgegangen werden, daß durch die Regierung auch ein gewisser Grad an Ausgewogenheit der verwirklichten Zielerreichungsgrade in den einzelnen Zielbereichen angestrebt wird, so daß selbst im idealtypischen Fall der vollkommenen Information der Entscheidungsträger, mit hinsichtlich der Nutzenmaximierung suboptimalen Budgetzuteilungen zu rechnen ist.

Die Bedeutung dieser ausgleichenden quasi spannungsminimierenden Funktion der Regierung darf jedoch nicht überbewertet werden, da starke Differenzen der Zielerreichungsgrade, auch bei einer ausschließlichen Verfolgung von Nutzenmaximierungsaspekten, über induzierte Wirkungen auf Zielgewichte und Restpotentiale Ausgleichstendenzen unterliegen (vgl. Kap. 8.2, 8.3).

Wie bei der Analyse der Zielorientierung ist auch hinsichtlich der Zielwirksamkeit das Zielgewicht als wesentliche Einflußgröße für die Ableitung der Budgets

**Zielwirksamkeit (Outputdenken):**

Die Budgetvergabe erfolgt in Abhängigkeit vom erwarteten Nutzenzuwachs für Berlin (West).  $\text{Budget} = f(\text{Zielgewicht}, \text{Zielerreichungsgrad})$ .

Die Handlungsschwerpunkte leiten sich aus dem erwarteten Erfolg der Budgetzuteilung ab, welcher durch Zielerreichungsgrade bzw. Restpotentiale explizit quantifiziert wird.

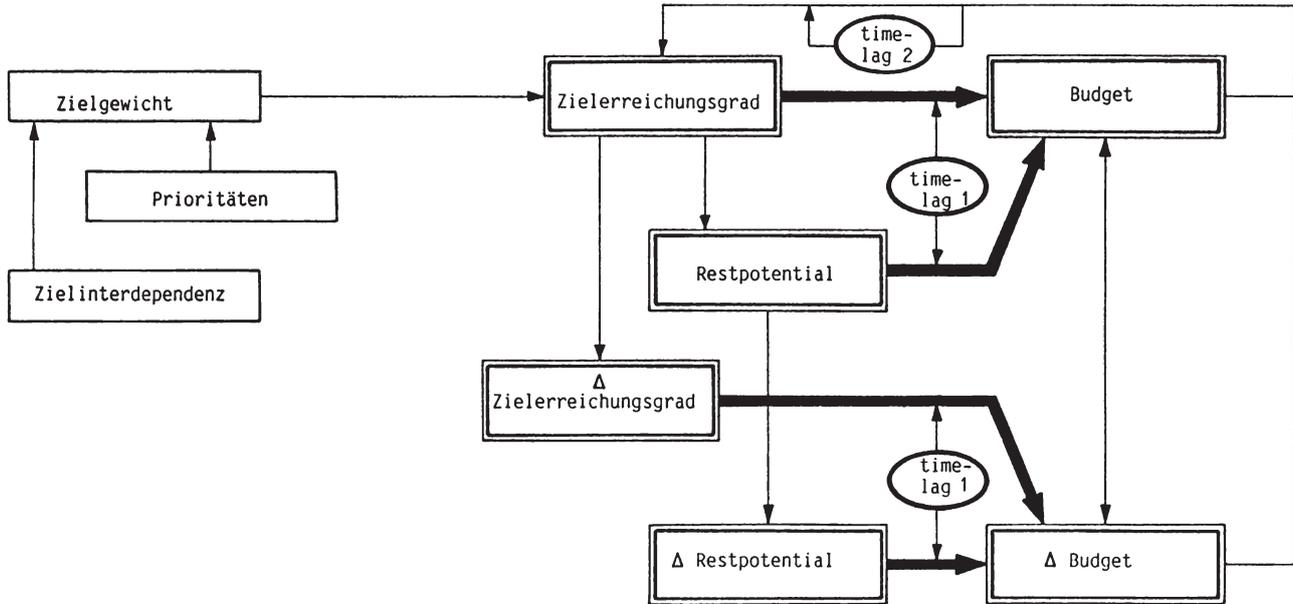


Abb. 7-1: Planungsphilosophie des Outputdenkens

anzusehen. Die Zielwirksamkeitsbetrachtung stellt somit keine Alternative zur reinen Zielorientierung dar, es handelt sich vielmehr um eine Erweiterung des Entscheidungsmodells durch die Einbeziehung von nutzentheoretischen Betrachtungen bezüglich der zu realisierenden Maßnahmen bzw. den dafür zur Verfügung gestellten Finanzmitteln.

## 7.2 Thesen

Die Überprüfung der Zielwirksamkeit der Ressourcenallokation geschieht analog zur Vorgehensweise bei der Analyse der Zielorientierung anhand von Hypothesen, welche einen möglichen oder wünschbaren funktionalen Zusammenhang zwischen dem Budget einerseits und den Einflußgrößen andererseits herstellen.

Da neben den Zielgewichten auch der Systemzustand in die Planung der Ressourcenallokation mit einbezogen werden soll, bietet sich zunächst der Zielerreichungsgrad als Einflußgröße an.

These F: Budgetanteil = f (Zielerreichungsgrad)

Effektive Entscheidungsmodelle aber müssen sowohl der Zielgewichtung als auch dem Zielerreichungsgrad Rechnung tragen, so daß kombinierte Einflußgrößen bei der Formulierung der weiteren Thesen herangezogen werden.

These G Budgetanteil = f (RP)  
mit  $RP = ZG \cdot (1 - ZEG)$

These H Budgetwachstumsrate = f (RP)

These I Budgetanteil = f (Nutzen)  
mit  $Nutzen = ZG_{t+1} \cdot ZEG_{t+1} - ZG_t \cdot ZEG_t$

These J Budgetwachstumsrate = f (Nutzen)

These K Budgetanteil = (ZEG-Wachstumsrate)  
mit  $ZEG\text{-Wachstumsrate} = ZEG_{t+1} / ZEG_t$

These L Budgetwachstumsrate = f (ZEG-Wachstumsrate)

Die Abkürzungen bei der Formulierung der Thesen bedeuten:

- RP = Restpotential
- ZG = Zielgewicht des betrachteten Ziels
- ZEG = Zielerreichungsgrad
- t = Zeitindex

## 8 Empirische Analyse der Zielwirksamkeit

Die Überprüfung der Thesen zur Zielwirksamkeit erfolgt analog zur Vorgehensweise bei den Thesen zur Zielorientierung. Die bereits bekannten Gliederungskriterien nach Haushalts- und Gesamtbudget sowie nach den Regierungszeiträumen werden auch hier beibehalten.

Zunächst wird die neue Einflußgröße Zielerreichungsgrad (ZEG) einer isolierten Betrachtung unterzogen (Kap. 8.1) und anschließend in Beziehung zu der bereits ausführlich analysierten Einflußgröße Zielgewicht gebracht (Kap. 8.2). Dies geschieht, um eine bessere Informationsbasis für die Interpretation der abschließend folgenden Thesen zu erarbeiten, welche ausschließlich Kombinationen aus Zielgewicht und Zielerreichungsgrad als mögliche Einflußgrößen der Budgetplanung zur Grundlage haben (Kap. 8.3 bis 8.7).

### 8.1 Zielerreichungsgradabhängigkeit des Budgetanteils

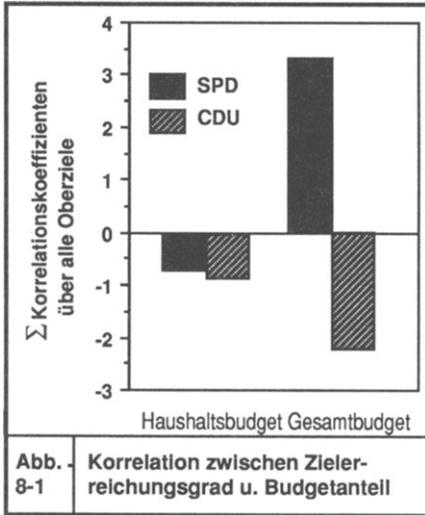
Der Zielerreichungsgrad wird hier als zielspezifisch normierte Größe verstanden, die das Zufriedenheitsniveau in einem Zielbereich ohne Berücksichtigung der Zielgewichtung zum Ausdruck bringt. Dadurch kann, nachdem die Abhängigkeit des Budgets von den Zielgewichten bereits nachvollzogen wurde, nunmehr eine isolierte Betrachtung des Systemzustands als weitere Einflußgröße erfolgen.

Wiederum ist bei der Durchführung der Regressionsanalysen eine Unterscheidung zwischen Zeit- und Zielvergleich erforderlich.

#### Zeitvergleich

Hierbei wird jedes Ziel in seinem zeitlichen Verlauf bezüglich der Korrelation zwischen Budgetanteil und Zielerreichungsgrad untersucht.

Hinsichtlich des Haushaltsbudgets zeigt die Analyse für beide Regierungszeiträume einen über alle Oberziele leicht negativen Korrelationskoeffizienten (Abb. 8-1). Dieses Ergebnis läßt den Schluß zu, daß die dynamische Entwicklung der Zielerreichungsgrade quasi ohne Wirkung auf das Haushaltsbudget bleibt und somit eine Outputorientierung im Sinne einer effektiven Ressourcenallokation nicht festzustellen ist.



Völlig anders aber stellt sich das Ergebnis bezüglich des Gesamtbudgets dar. Übereinstimmend ist in beiden Regierungsabschnitten eine relativ hohe, aber mit entgegengesetztem Vorzeichen versehene Korrelation zu beobachten. Eine Erklärung für diesen Gegensatz kann in einer unterschiedlichen Interpretation von Ursache und Wirkung gesehen werden. So könnte die Ursache für die positive Korrelation in den Jahren 1971 bis 1980 durch die Budgetierung selbst ausgelöst worden sein.

Dies würde bedeuten, daß ein hoher Budgetanteil eines Ziels einen entsprechend erhöhten Zielerreichungsgrad nach sich zieht. Umgekehrt würden geringe Budgetanteile aufgrund der unterdurchschnittlichen Finanzmittelversorgung zu Zielerreichungsgraden auf niedrigem Niveau führen.

Für den Zeitraum ab 1981 erfährt die Ursache-Wirkungs-Kette eine Umkehrung. Den Ausgangspunkt der Planung stellt nunmehr der jeweils aktuelle Zielerreichungsgrad dar. Ist dieser vergleichsweise niedrig, so wird in dem betreffenden Zielbereich ein hoher Handlungsbedarf gesehen, der zu einem erhöhten Budget führt. Sicherlich besteht auch in diesem Fall eine Verbesserungstendenz der Zielerreichungsgrade finanziell besonders stark unterstützter Ziele. Um so mehr muß aber die Orientierung der Ressourcenallokation an Mangelbereichen ausgeprägt sein, um die ermittelte negative Korrelation überhaupt herbeiführen zu können.

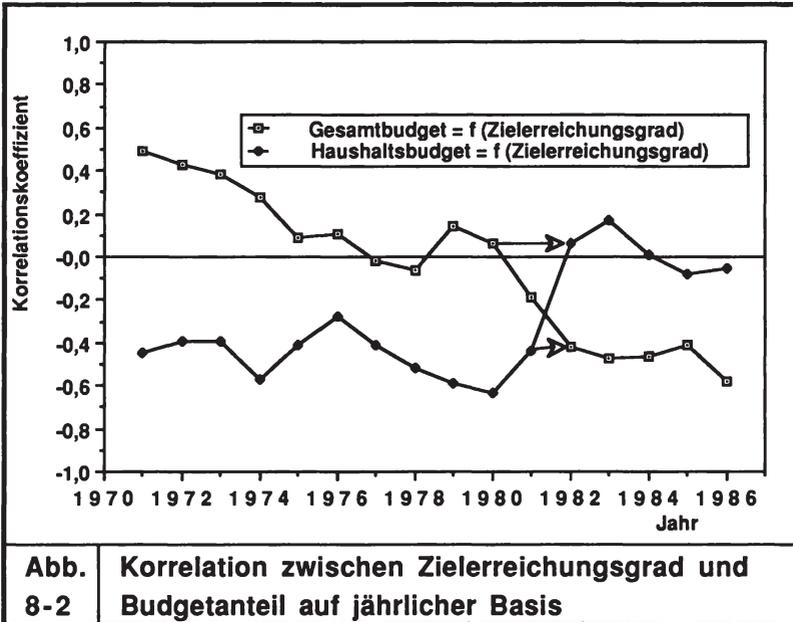
Ist bereits die Ausrichtung der Allokationsplanung am Gesamtbudget unter Effektivitätsgesichtspunkten zu begrüßen, so zeigt auch die Entwicklung hin zu einer mehr problemorientierten Budgetzuteilung ein im Zeitablauf verbessertes Verständnis der komplexen Systemstruktur und Systembeziehungen.

### Zielvergleich

Der jährlich durchgeführte Vergleich aller Oberziele bezüglich Budgetanteil und Zielerreichungsgrad liefert die in Abbildung 8-2 dargestellten Ergebnisse.

Für die durch den Zielvergleich simulierte Planungsphilosophie des 'Zero-Base Budgeting' zeigt sich im Hinblick auf das Haushaltsbudget in den Jahren 1971 bis 1981 eine negative Korrelation zwischen Budgetanteil und Zielerreichungsgrad. Insofern erfolgte eine problemorientierte Mittelzuteilung in diesem Zeitraum jährlich auf Grundlage der Haushaltsbudgets.

Für das Gesamtbudget ist im gleichen Zeitraum eine abnehmende Tendenz positiver Korrelationskoeffizienten zu beobachten, die ab 1975 um den Wert Null schwanken. Dies bedeutet, daß zu Beginn der siebziger Jahre die Gesamtbudgetanteile gerade in den Zielbereichen besonders hoch waren, die ohnehin schon hohe Zielerreichungsgrade aufwiesen. Das Abweichen von dieser Planungspraxis ab 1975 unter Beibehaltung der Problemorientierung hinsichtlich der Haushaltsbudgets signalisiert auch hier einen kontinuierlichen Lernerfolg in der Ressourcenzuteilungsplanung.



Das zeigt sich insbesondere auch in dem sprunghaften Austausch der Funktion des Haushaltsbudgets als Optimierungsbasis durch das Gesamtbudget in den Jahren 1981/82 (vgl. Pfeile in Abb. 8-2). Der negative Korrelationskoeffizient als Kennzeichen einer problemorientierten Planungsmethodik steigt in dieser Zeit für das Haushaltsbudget auf Werte um Null an, während gleichzeitig die Korrelationskoeffizienten des Gesamtbudgets negative Werte annehmen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß während des gesamten Betrachtungszeitraums eine an den Zielerreichungsgraden orientierte Ressourcenallokationspolitik allerdings bezüglich unterschiedlicher Budgetdefinitionen stattfand. Dies bedeutet, daß die Budgetierungspraxis in Berlin der idealtypischen Berücksichtigung der Zielgewichtung einerseits und der Systemzustandsbewertung andererseits im Rahmen des Zielvergleichs recht nahe zu kommen scheint. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil sich die oft bemängelte Fortschreibungspraxis in der Budgetplanung als durch den ZBB-Ansatz abgelöst erweist.

Diese Folgerung aber ist nur zulässig, falls sich der Zusammenhang zwischen Zielgewicht und Zielerreichungsgrad als relativ unbedeutend erweisen sollte. Dieser Fragestellung soll nunmehr nachgegangen werden.

## **8.2 Zielerreichungsgradabhängigkeit der Zielgewichtung**

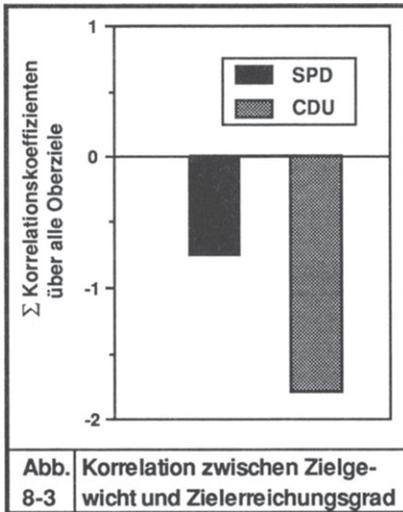
Grundsätzlich muß davon ausgegangen werden, daß die Zielprioritäten einer Regierung nicht als losgekoppelt vom jeweiligen Systemzustand verstanden werden dürfen. So wäre etwa ein Ziel 'Erhöhung der Sicherheit des menschlichen Lebens' im Verkehrsbereich und ganz besonders für den Luftverkehr von höchster Priorität. Angesichts eines bereits als sehr hoch empfundenen Sicherheitsstandards im Flugverkehr aber wird diesem Ziel in der Praxis der Verkehrsplanung ein eher geringes Zielgewicht zugeordnet werden.

Die Gewichtung von Zielen ist daher maßgeblich auf die Unzufriedenheit mit dem aktuellen Systemzustand zurückzuführen und signalisiert insofern neben der Wichtigkeit eines Ziels auch die empfundene Dringlichkeit des Handlungsbedarfs.

Folglich ist eine Abhängigkeit der Zielgewichte von den Zielerreichungsgraden zu erwarten. Je nach der Stärke dieses Zusammenhangs aber kann vermutet werden, daß die in Kapitel 8.1 ermittelte Beziehung zwischen Zielerreichungsgrad

und Budgetanteil zumindest teilweise bereits durch die in Kapitel 5.4 ermittelte Korrelation zwischen Zielgewicht und Budgetanteil erklärt werden kann, so daß im wesentlichen kein neuer Einfluß vorliegt.

Die Intensität des erwarteten Zusammenhangs zwischen Zielgewicht und Zielerreichungsgrad wurde mit Hilfe von Korrelationsanalysen ermittelt.

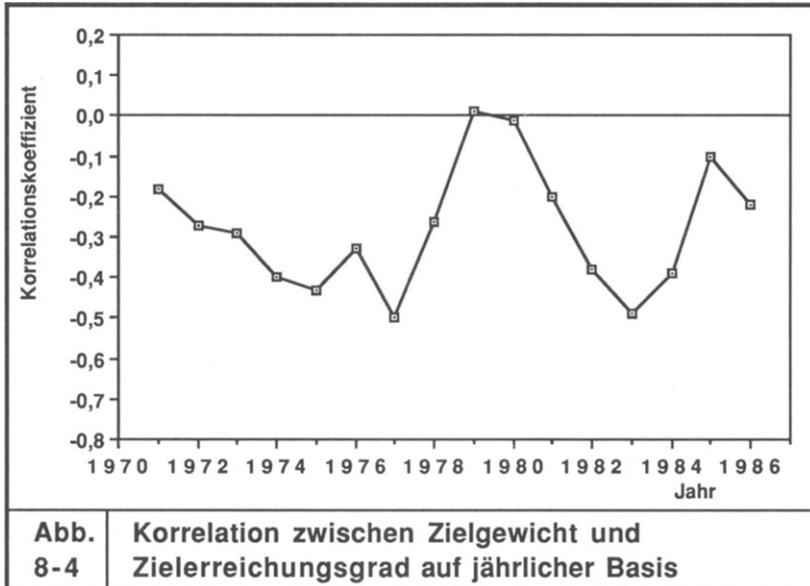


Der Zeitvergleich zeigt dabei insbesondere für den Zeitraum ab 1981 eine deutliche Problemorientierung bei der Formulierung der Zielprioritäten (Abb 8-3). Dies bedeutet eine relativ starke umgekehrt proportionale Beziehung zwischen Zielerreichungsgrad und Zielgewicht. Entsprechend darf der Zusammenhang zwischen Zielerreichungsgrad und Budgetanteil in der Zeit der CDU-Regierung nicht überbewertet werden, um eine doppelte Berücksichtigung des gleichen Effekts zu vermeiden (Abb. 8-1).

Auch hinsichtlich des Zielvergleichs zeigt sich für die überwiegende Anzahl der Jahre des Betrachtungszeitraums eine signifikante Korrelation mit negativem Vorzeichen (Abb. 8-4).

Damit konnte gezeigt werden, daß die Zielgewichtung durch die Höhe der Zielerreichung erheblich beeinflusst wird. Die bezüglich der Zielorientierung ermittelten Ergebnisse beinhalten insofern eine nicht vernachlässigbare - am Systemzustand orientierte - Entscheidungskomponente. Wie bereits in Kapitel 4.1 vermutet wurde, stellt sich die Zielgewichtung nicht als unabhängige, sondern als durch komplexe intuitive Systemzustandsbewertungen determinierte Größe dar. Die beobachtete Abhängigkeit aber erfährt erhebliche Schwankungen, so daß vermutet werden kann, daß eine planmäßige Einbeziehung von Zielerreichungsgraden in den Prozeß der Zielgewichtung nicht vorliegt.

Insgesamt erweist sich der Zusammenhang zwischen Zielgewicht und Zielerreichungsgrad nicht als so eng, daß die hinsichtlich der Zielerreichungsgrade festgestellte Korrelation als völlig durch die Ergebnisse der Zielorientierungsanalyse vorweggenommen erachtet werden können. Zumindest zum Teil muß demnach die beobachtete Korrelation zwischen Zielerreichungsgrad und Budgetanteil auf zielgewichtsunabhängige, allein in den Zielerreichungsgraden liegenden Ursachen zurückgeführt werden.



Erst die nun folgenden kombinierten Thesen führen die Ausrichtung der Budgetplanung an Zielgewichten und an Zielerreichungsgraden zusammen. Durch den Vergleich der Ergebnisse dieser Thesen mit der alleinigen Betrachtung nur einer Einflußgröße läßt sich dann zeigen, inwieweit eine Kombination ein höheres Niveau der Korrelationskoeffizienten aufweist und damit die Realität der Budgetplanung in Berlin treffender beschreibt.

Somit läßt sich dann zeigen, inwieweit die Einbeziehung von Systemzustandsbewertungen über das bereits im Rahmen der Zielorientierungsanalyse über die Zielgewichtung bewirkte Maß, in die Praxis der Ressourcenallokationsplanung Eingang gefunden hat.

### 8.3 Restpotentialabhängigkeit des Budgetanteils

Das Restpotential beschreibt das noch ausschöpfbare Verbesserungspotential bezüglich des bewerteten Zustands eines Ziels. Dies geschieht unter der Annahme der Realisierbarkeit eines Zielerreichungsgrads von 100%.

Mit der Wahl des Restpotentials als Entscheidungskriterium der Budgetplanung wären folgende der Zielwirksamkeit dienenden Aspekte verbunden:

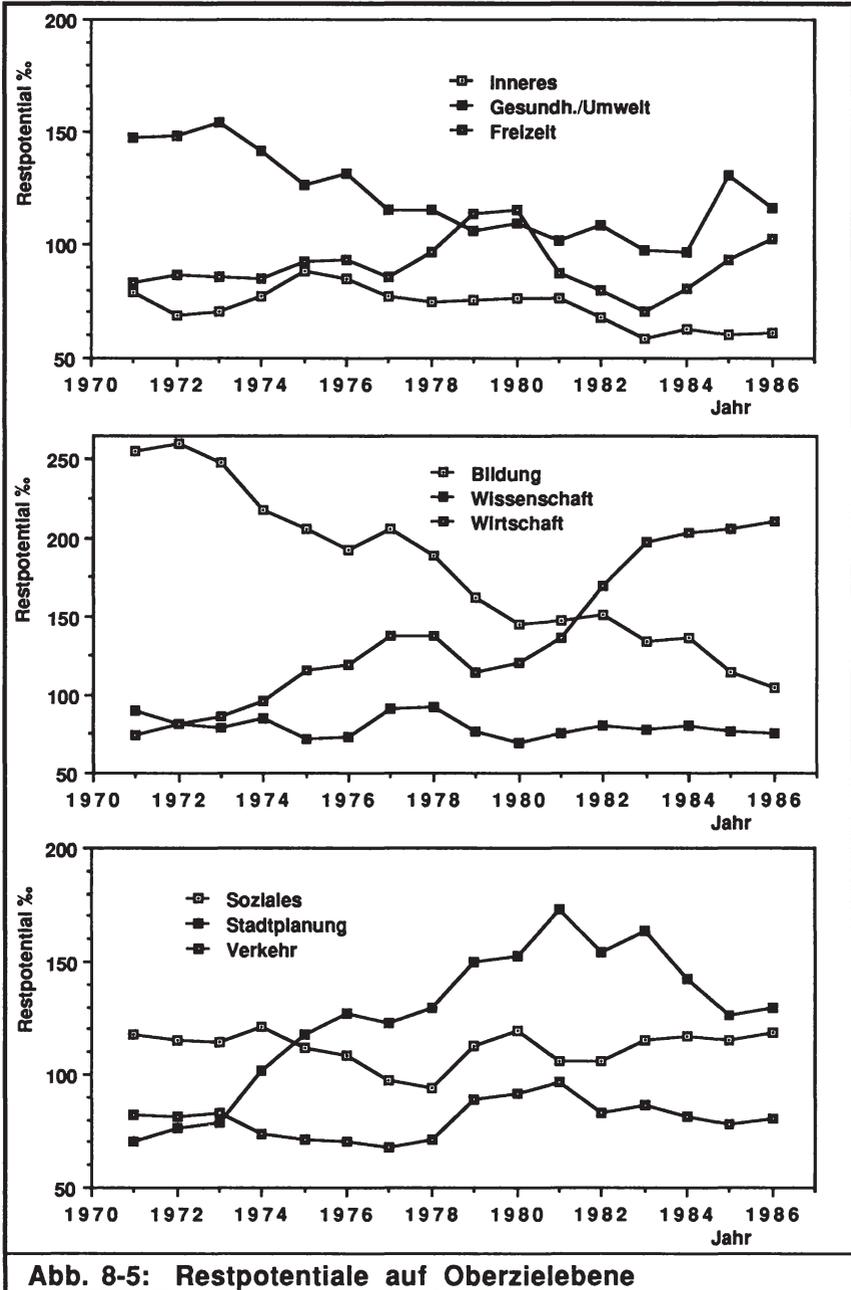
- Gleichzeitige Berücksichtigung von Zielgewicht und Zielerreichungsgrad, wodurch die beiden bereits nachgewiesenen Einflußgrößen kombiniert werden.
- Bevorzugte Berücksichtigung bislang vernachlässigter Zielbereiche, die durch vergleichsweise geringe Zielerreichungsgrade gekennzeichnet sind. Unter der Annahme eines abnehmenden Grenznutzens (vgl. Kap. 8.5) der Finanzmittelzuteilung führt diese Strategie zur Förderung primär nutzenempfindlicher Zielbereiche. Neben dem Nutzenmaximierungsziel kann die Regierung durch eine Orientierung an Restpotentialen gleichzeitig auch das Gerechtigkeitsziel der Ressourcenallokation im Sinne des Anstrebens ausgewogener Zielerreichungsgrade in den unterschiedlichen politischen Aktionsfeldern verwirklichen.

Die Restpotentiale und deren normierte Entwicklung im Untersuchungszeitraum auf Oberzielebene zeigt Abbildung 8-5 .

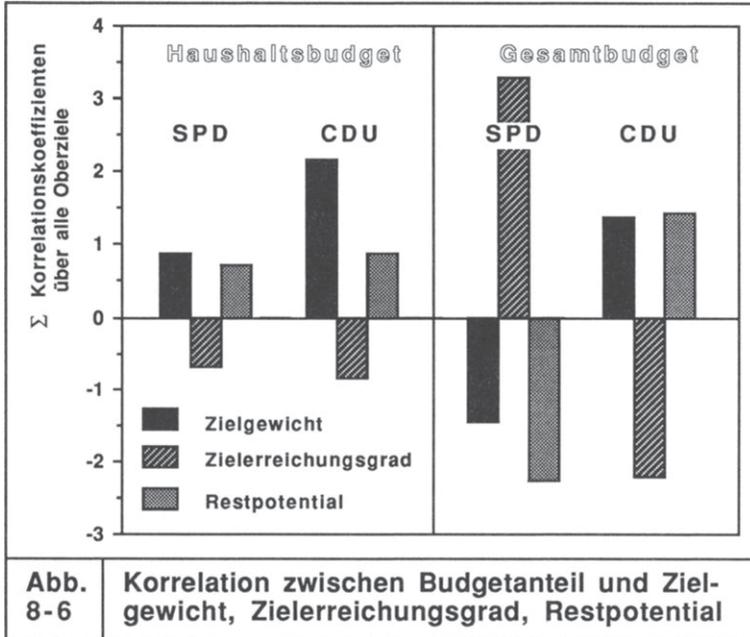
#### Zeitvergleich

Die zeitliche Entwicklung der Restpotentiale zeigt einen relativ geringen Einfluß auf die Änderung der Budgetanteile (Abb. 8-6). So ist insbesondere im Vergleich zur alleinigen Berücksichtigung der Zielgewichte als Einflußgröße eine deutliche Verschlechterung der Korrelation hinsichtlich des Haushaltsbudgets für die Zeit ab 1981 festzustellen.

Dieses Ergebnis muß zunächst überraschen, zeigen doch Zielgewicht sowie auch Zielerreichungsgrad als Einzelkriterien tendenziell als positiv zu erachtende Wirkungen auf die Budgetverteilung. Folglich wurden für eine Kombination der beiden Größen gegenüber den Einzelergebnissen verbesserte Korrelationskoeffizienten erwartet.



**Abb. 8-5: Restpotentiale auf Oberzielebene**



Dies aber ist offensichtlich nicht der Fall. Vielmehr weisen die ermittelten geringen Korrelationskoeffizienten eine große Ähnlichkeit zu der alleinigen Berücksichtigung der Zielgewichte als Einflußkriterium auf. Daraus läßt sich ableiten, daß der Zielerreichung bei der Aufstellung des Haushaltsbudget ab 1981 eine zwar nachweisbare, aber dennoch sehr geringe Bedeutung beigemessen wurde. Die quasi gleichgewichtige Behandlung von Zielgewicht und Zielerreichungsgrad durch die Zusammenfassung zu Restpotentialen führte folglich zu einer starken Überbewertung der Bedeutung der Zielerreichungsgrade und entsprechend geringen Korrelationskoeffizienten.

Für die Zeit vor 1981 ergibt sich aufgrund der nur sehr geringen Korrelationskoeffizienten der Einzelergebnisse sowohl hinsichtlich der Zielgewichte als auch der Zielerreichungsgrade erwartungsgemäß auch für die Restpotentiale keine signifikante Ergebnisverschiebung.

Bezüglich des Gesamtbudgets zeigt sich eine veränderte Situation. Aufgrund der nunmehr hohen Korrelationskoeffizienten zwischen Zielgewicht und Budgetanteil

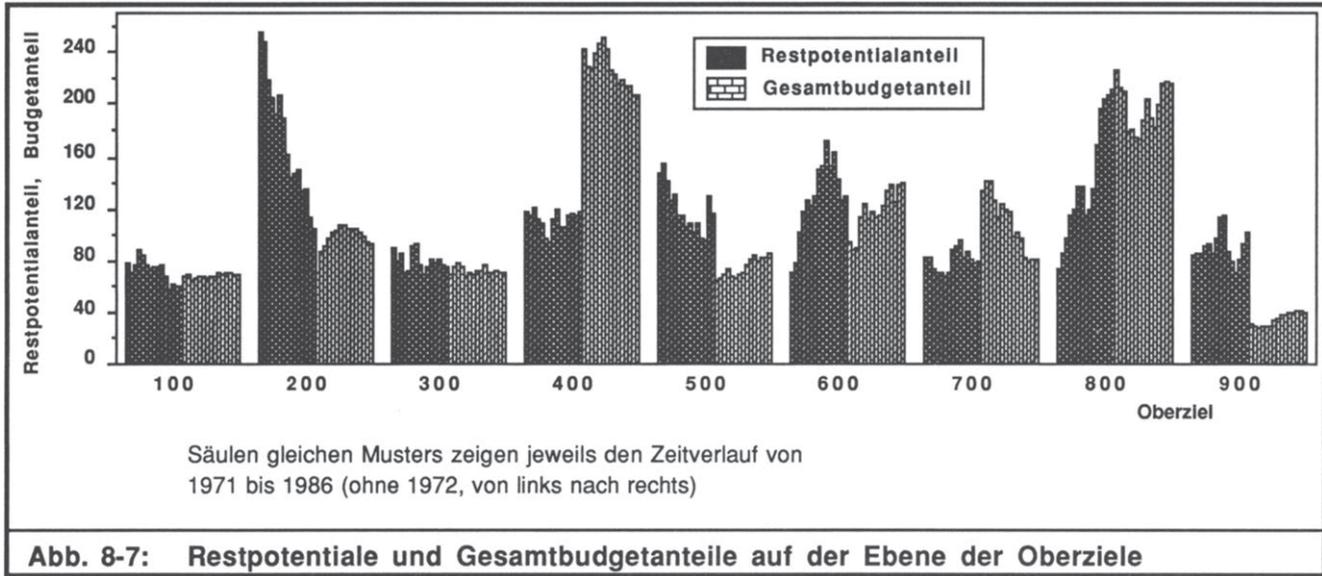
einerseits und Zielerreichungsgrad und Budgetanteil andererseits, war hier mit Synergieeffekten hinsichtlich der Restpotentialbetrachtung zu rechnen. Diese Erwartungen aber wurden ebenfalls nicht erfüllt. Insbesondere der im Hinblick auf eine effektive Ressourcenallokation interessante Fall positiver Korrelation der Zielgewichte und negativer Korrelation der Zielerreichungsgrade zu den Budgetanteilen für die Jahre ab 1981 führte nicht zu einem gegenüber der alleinigen Berücksichtigung der Zielgewichte als Einflußgröße verbesserten Ergebnis. Die Einbeziehung der Zielerreichungsgrade im Rahmen der Restpotentialanalyse bleibt demnach auf der Grundlage des Zeitvergleichs ohne Wirkung.

Hierfür könnte die gerade für den Zeitraum der CDU-Regierung verstärkt zu beobachtende Abhängigkeit der Zielgewichtung von den Zielerreichungsgraden ursächlich sein (Abb. 8-3). Demnach würde eine überwiegende Doppelberücksichtigung der gleichen Abhängigkeit vorliegen, so daß Synergieeffekte nicht zu erwarten sind.

Um zu einer fundierteren Interpretation des Zusammenhangs zwischen Restpotential und Budgetanteil auf der Grundlage des Gesamtbudgets zu gelangen, soll im folgenden eine Aufschlüsselung für die Ebene der Oberziele erfolgen (Abb. 8-7).

Dabei zeigt sich eine Tendenz der Nivellierung der Differenzen zwischen Budgetanteil und Restpotential im Zeitablauf. Dieser Effekt gilt nicht nur für den Durchschnitt, sondern in unterschiedlicher Deutlichkeit für jedes einzelne der 9 Oberziele. Die Strategie der Ressourcenallokation liegt demnach nicht in einer parallelen Entwicklung von Restpotentialen und Budgetanteilen, sondern primär im Abbau grober Mißverhältnisse zwischen diesen beiden Größen.

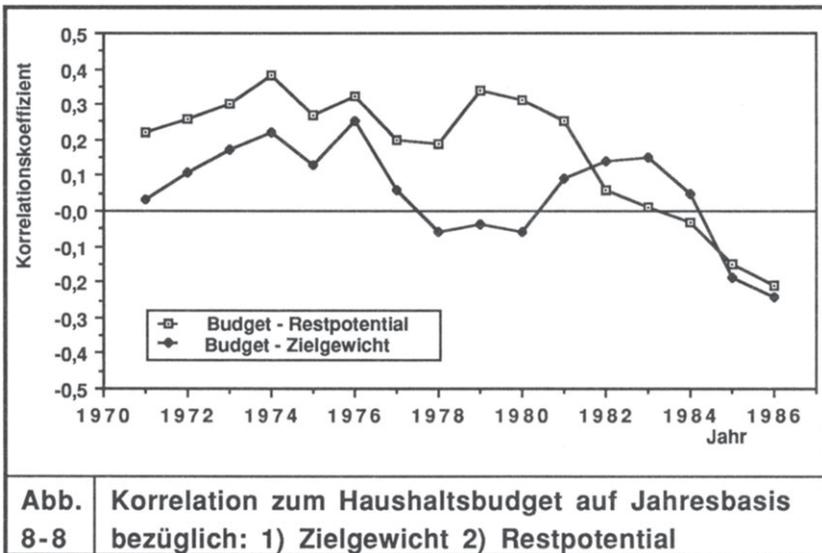
Dies aber bedeutet, daß die Differenzen der Transformationsfunktionen ständig abgebaut wurden, so daß in zunehmendem Maße Restpotentialen auch Budgetanteile in gleicher Höhe zugeordnet wurden. Folglich erfahren die Produktivitätsdifferenzen des Mitteleinsatzes in den unterschiedlichen Zielbereichen eine permanente Reduzierung. Dies läßt sich auf die Förderung vornehmlich solcher Ziele mit hoher Produktivität des Mitteleinsatzes bezüglich des Gesamtzielerreichungsgrads (hohes Nutzen-Kosten Verhältnis) zurückführen. Unter der Annahme abnehmenden Grenznutzens aber folgt daraus eine Nivellierung der Produktivitätsdifferenzen. Nachdem sich die Produktivitäten des



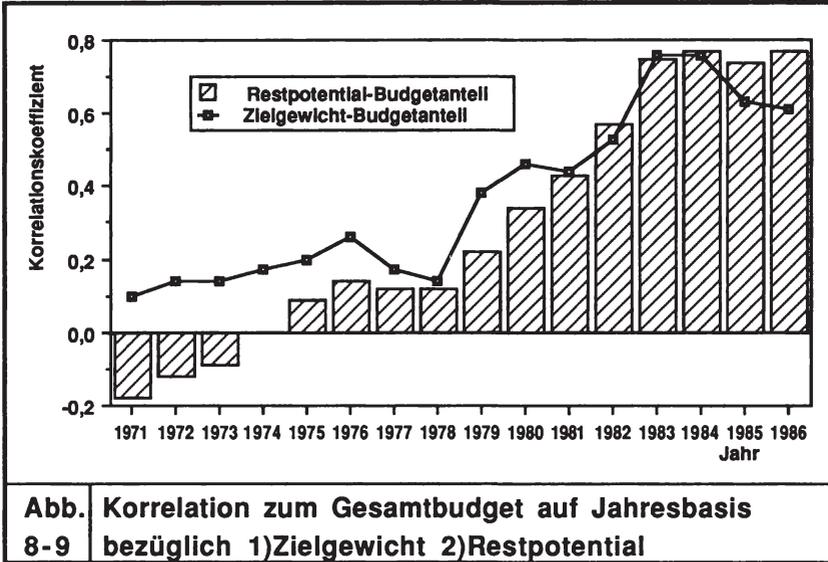
Mittelansatzes in den einzelnen Zielbereichen weitgehend angenähert haben, verlieren diese an Relevanz für die Budgetentscheidung. Erst in dieser Situation kann mit einer parallelen Entwicklung von Restpotential und Budgetanteil und mit den daraus resultierenden hohen Korrelationskoeffizienten für These G gerechnet werden.

#### Zielvergleich

Der jährliche Vergleich der Restpotentiale mit den Budgetanteilen erweist sich für die Erstellung des Haushaltsbudgets, gegenüber der alleinigen Annahme der Zielgewichte als Einflußkriterium der Budgetplanung, als bei weitem relevanter für die Planungspraxis. Dies gilt aber wie Abbildung 8-8 zeigt nur für den Zeitraum bis 1981.



Danach verliert die zielwirksame Ausrichtung des Haushaltsbudgets gegenüber der Ausrichtung am Gesamtbudget zunehmend an Bedeutung (Abb.8-9). Die Entwicklung der ganzheitlichen Budgetauffassung ist Resultat eines kontinuierlichen Lernprozesses, der über den gesamten Untersuchungszeitraum zu beobachten ist.



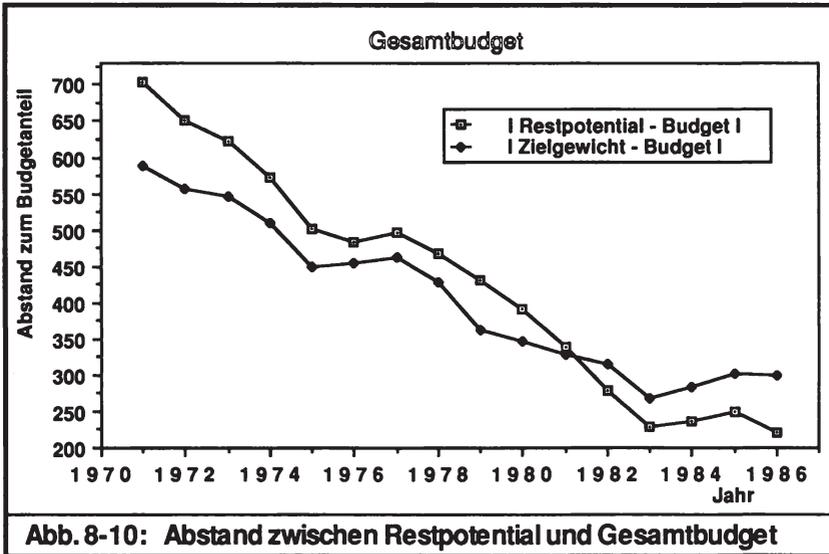
**Abb. 8-9 Korrelation zum Gesamtbudget auf Jahresbasis  
8-9 bezüglich 1)Zielgewicht 2)Restpotential**

Durch die Unterordnung der Haushaltsbudgetgestaltung unter die zielkonforme Auslegung des Gesamtbudgets ab dem Jahr 1981 aber kann die Effektivität des Ressourceneinsatzes unter ganzheitlichen Gesichtspunkten erheblich gesteigert werden.

Die Dominanz des Restpotentials gegenüber dem Zielgewicht als praktisch verwendetes Einflußkriterium nimmt während dieses Umstellungsprozesses zunächst ab. Erst in den Jahren 1985/86, in denen die Problemorientierung der Zielgewichtung stark an Bedeutung verliert (Abb. 8-4), wird durch die Annahme des Restpotentials als Planungsmaxime das reale Allokationsverhalten wieder deutlich besser abgebildet (Abb. 8-9). Für diese und die beiden vorangegangenen Jahre wird ein stabiles Ergebnis auf konstant hohem Korrelationsniveau realisiert.

Es wurde bereits gezeigt, daß eine Annäherung von Restpotential und Budgetanteil die Ressourcenallokation hinsichtlich des Gesamtbudgets zu charakterisieren scheint. Es soll nun untersucht werden, inwieweit dieser Effekt bereits allein durch die Annäherung von Zielgewichten und Budgetanteilen, also auch ohne die explizite Einbeziehung des Systemzustands bewirkt wird (Abb. 8-10).

Dabei zeigt sich ab 1982 ein gegenüber dem Zielgewicht geringerer Abstand des Restpotentials zum Budgetanteil. Dies aber bedeutet geringere Differenzen der Transformationsfunktionen bezüglich der Restpotentiale. Die Nivellierung der Produktivitätsdifferenzen als Indiz für ein rationales Planungsverhalten ist daher bezüglich der Restpotentiale ab 1982 weiter fortgeschritten, wodurch diese als bevorzugte Planungsbasis ausgewiesen werden.

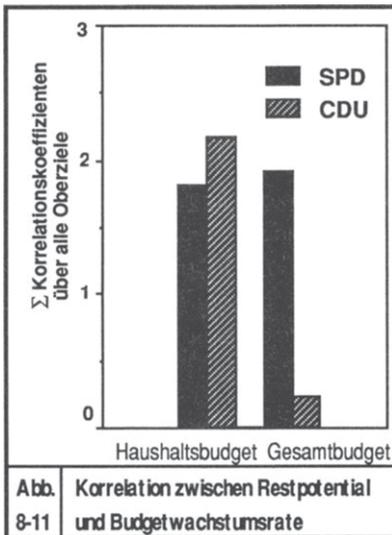


#### 8.4 Restpotentialabhängigkeit der Budgetwachstumsrate

Bereits bei der Analyse der Zielorientierung wurde deutlich, daß insbesondere in der Zeit der SPD-Regierung die Budgetwachstumsrate eine gegenüber dem Budgetanteil bevorzugte Zielgröße der Ressourcenallokation darstellte. Dies aber galt nur für die Isolierte Betrachtung der dynamischen Entwicklung jedes einzelnen Ziels. Für den Zielvergleich konnte dagegen keine Korrelation zwischen Budgetwachstumsrate und Zielgewicht festgestellt werden (vgl. Kap. 5.5).

Da auch in den Restpotentialen das Zielgewicht als wesentliche Komponente enthalten ist, kann auch für diese These (H) von einer Ablehnung des

Zielvergleichs ausgegangen werden, so daß die Untersuchung auf den Zeitvergleich beschränkt bleibt.



Für diesen Fall weist die Budgetwachstumsrate einen gegenüber dem Budgetanteil wesentlich stärkeren Zusammenhang zum Restpotential auf (Abb. 8-11). Für die Zeit bis 1980 gilt dies gleichermaßen für das Haushalts- als auch für das Gesamtbudget. Im Vergleich zur Analyse der Zielorientierung hinsichtlich der Budgetwachstumsrate (Abb. 5-19) aber ist eine leichte Verschlechterung zu erkennen.

Es muß daher davon ausgegangen werden, daß nicht die Restpotentiale, sondern die Zielgewichte das in der Budgetierungspraxis verwendete

Entscheidungskriterium zur Ableitung der Budgetwachstumsraten darstellen.

Anders ist das Analyseergebnis für die Jahre ab 1981 zu interpretieren. Hier erfolgt die Ausrichtung der Ressourcenallokation allein auf das Haushaltsbudget. Zudem zeigt sich eine wesentlich höhere Korrelation als bei der analogen These im Rahmen der Zielorientierungsanalyse.

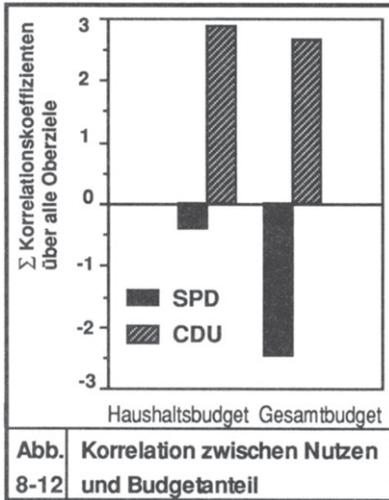
Daraus kann geschlossen werden, daß der Argumentation über Restpotentiale eine erhebliche Bedeutung für die um die Haushaltsmittel konkurrierenden Ressorts beigemessen werden muß.

### 8.5 Nutzenabhängigkeit des Budgetanteils

Die Formulierung dieser These impliziert eine hohe Erwartungshaltung an das Planungsverhalten der öffentlichen Hand, da sie eine konsequente Nutzenmaximierung der eingesetzten Finanzmittel verlangt. Dies aber setzt einen tiefen Einblick in die Systemstruktur und Systembeziehungen des Objektsystems Berlin (West) voraus, welcher nur auf der Grundlage eines anspruchsvollen Planungsinstrumentariums verwirklicht werden kann.

### Zeitvergleich

Im Hinblick auf die hochgesteckten Erwartungen spiegelt das Ergebnis der empirischen Analyse des Planungsverhaltens eine als äußerst positiv zu bezeichnende Entwicklung wider. So zeigt sich ab 1981 eine starke Korrelation zwischen dem erzielten Nutzen und dem Finanzaufwand (Abb. 8-12).



Die Interpretation dieses Sachverhalts aber ist nicht eindeutig. So kann daraus etwa geschlossen werden, daß bevorzugt in den Zielbereichen eine vermehrte Finanzmittelzuteilung bewirkt wurde, in denen auch ein vergleichsweise hoher Nutzenzuwachs erwartet werden konnte.

Andererseits ist auch eine Situation nahezu identischer Grenznutzenniveaus für alle Zielbereiche denkbar. In diesem Fall wäre auch ohne rationale Budgetplanung und sogar bei beliebiger Aufteilung der Finanz-

mittel immer eine positive Korrelation zwischen Nutzen und Budgetanteil gewährleistet.

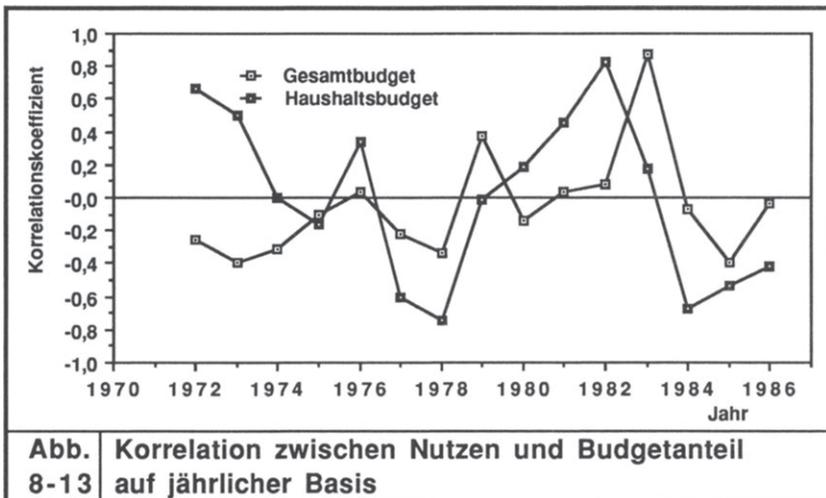
Diese sehr unterschiedlichen Interpretationen aber sind eng miteinander verknüpft und können als die beiden Seiten der Münze 'Nutzenmaximierung' aufgefaßt werden. Durch den Vorgang der Optimierung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens pro eingesetzter Geldeinheit erfahren zunächst die produktivsten Zielbereiche eine Förderung. Mit abnehmendem Grenznutzen bei steigenden Zielerreichungsgraden aber bewirkt dies eine graduelle Annäherung der Produktivität aller Zielbereiche. Dies bedeutet, daß auftretende Produktivitätsabweichungen bei nutzenoptimierender Budgetierung tendenziell ausgeglichen werden, so daß schließlich der oben beschriebene theoretische Grenzfall eintritt. Dieser aber ist demnach das Ergebnis eines unter Nutzungsgesichtspunkten Ideal gestalteten Ressourcenallokationsprozesses.

Die ab 1981 zu beobachtende Tendenz des Ausgleichs von Produktivitätsunterschieden des Mitteleinsatzes aber ist auch gleichbedeutend mit dem Abbau der Differenzen in den Transformationskurven (vgl. Kap. 1.1).

Andererseits muß in den Jahren vor 1981 hinsichtlich des Gesamtbudgets aufgrund der starken negativen Korrelation von erheblichen Einflüssen der Transformationsfunktionen auf die Budgetzuteilung ausgegangen werden. Nur so wäre zu erklären, daß in den Zielbereichen, die nur geringe Budgetanteile aufweisen, die höchsten Nutzenzuwächse erzielt wurden. Die Transformationsfunktionen müssen folglich als zeitlich sehr instabil betrachtet werden, wobei aber eine graduelle Nivellierung der Differenzen festzustellen ist.

### Zielvergleich

Bezüglich des Zielvergleichs ist die Ableitung einer Orientierung der Ressourcenallokation an Nutzenerwartungen, aufgrund der trendlosen starken jährlichen Schwankungen der Korrelationskoeffizienten, nicht ersichtlich (Abb 8-13). Eine unter Effektivitätsgesichtspunkten als wünschenswert zu erachtende jährliche Nutzenabschätzung in den einzelnen Zielbereichen kann daher nicht als Grundlage der Budgetplanung in Berlin abgeleitet werden.



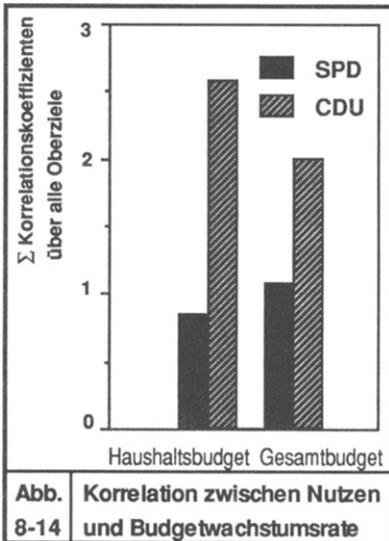
Das indifferente Ergebnis des Zielvergleichs legt die Vermutung nahe, eventuelle time lags könnten zu einer erheblichen Verzerrung geführt haben. Tatsächlich ist

neben dem bereits behandelten time lag zwischen der Zieldefinition und der Budgetwirkung (vgl. Kap. 5.2) ein weiterer Zeitverzug zwischen der Finanzzuweisung und der Nutzenwirkung denkbar. Dieses time lag sollte aber aufgrund des wesentlich direkteren Zusammenhangs dieser beiden Größen vergleichsweise gering ausfallen.

Die durchgeführten time lag Experimente aber führten nicht zu verbesserten Ergebnissen. Dies gilt sowohl für den Ziel- als auch für den Zeitvergleich, so daß die Vermutung weiterer time lags für die überwiegende Mehrheit der durchgeführten Maßnahmen nicht zutreffen dürfte.

### 8.6 Nutzenabhängigkeit der Budgetwachstumsrate

Wie bereits in Kapitel 8.4 erwähnt, ist bezüglich der Budgetwachstumsrate nur die Analyse des Zeitvergleichs von Bedeutung. Wieder zeigt sich für die Zeit der SPD-Regierung ein wesentlich intensiverer Bezug zur Budgetwachstumsrate im Vergleich zum Budgetanteil (Abb. 8-12, 8-14). Dennoch bleibt der Zusammenhang relativ unbedeutend, so daß eine Nutzenorientierung für die Zeit bis 1980 als nicht planungsrelevant angenommen werden kann.

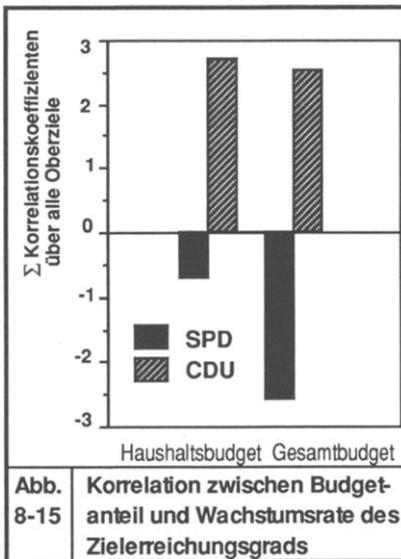


Ab 1981 zeigt sich dagegen eine stark positive Korrelation zwischen Nutzen und Budgetanstieg. Die Stärke dieses Zusammenhangs wird jedoch sowohl für das Haushaltsbudget als auch für das Gesamtbudget hinsichtlich der Korrelation zwischen Nutzen und Budgetanteil deutlich übertroffen (Abb. 8-12, 8-14). Dennoch muß diese These wegen der hohen Korrelationskoeffizienten für die Planungspraxis als relativ bedeutend eingestuft werden.

## 8.7 Abhängigkeit des Budgetanteils von der Wachstumsrate des Zielerreichungsgrads

Neben der absoluten Veränderung des Zielerreichungsgrads in der Form des Nutzens, soll nunmehr auch der relative Zielerreichungsgradanstieg zum Budgetanteil in Beziehung gesetzt werden.

Hinter dieser These steht die Vorstellung, daß die Finanzmittel denjenigen Zielen zugeordnet werden sollten, welche die höchste Wachstumsrate des Zielerreichungsgrads erwarten lassen. Dieses Entscheidungskriterium führt im Gegensatz zur Orientierung am Nutzen zu einer bevorzugten Förderung vernachlässigter Zielbereiche und käme daher der politischen Vorstellung einer weitgehenden Ausgeglichenheit der Zufriedenheitsniveaus im Sinne einer Allokationsgerechtigkeit entgegen. Wie auch bei einer Orientierung an Restpotentialen führt ein solches Vorgehen zu einer suboptimalen Nutzensausschöpfung.



Der Zeitvergleich (Abb. 8-15) zeigt für diese These stark abweichende Korrelationskoeffizienten für die beiden Regierungszeiträume. Auffällig ist die große Ähnlichkeit der Ergebnisse im Vergleich zum bereits ermittelten analogen Zusammenhang hinsichtlich des absoluten Zielerreichungsgradanstiegs (Nutzen) (Abb. 8-12).

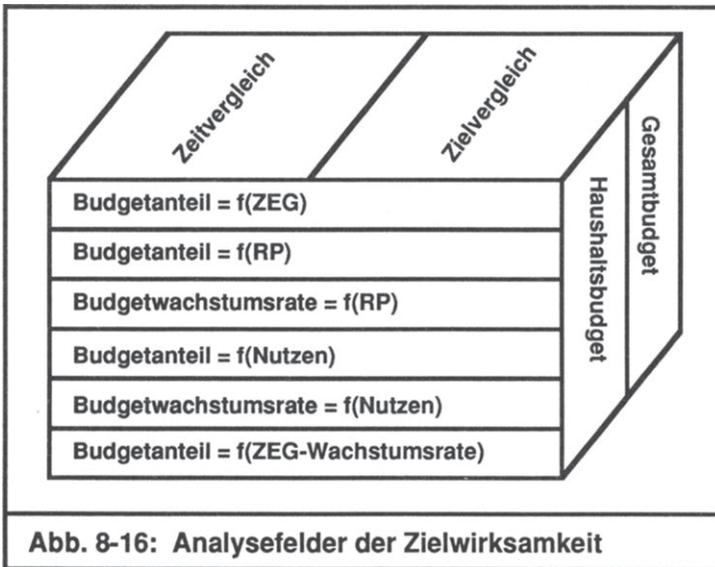
Auch die im Zielvergleich ermittelten Kurven weisen eine hohe Übereinstimmung mit Abbildung 8-13 auf, so daß auf deren explizite Darstellung verzichtet werden kann.

Die Erklärung für diese Ähnlichkeit der Analyseergebnisse könnte darin zu sehen sein, daß eine Ausgewogenheit der Finanzmittelzuteilung zumindest auf der hochaggregierten Stufe der Oberziele bereits weitgehend erreicht wurde. Bei einem maximalen Zielerreichungsgrad von 79,7% und einem minimalen

Zielerreichungsgrad von 66,8% im Jahre 1986 liegt die Systemqualität der Oberzeile in einem so engen Band, daß die Differenz zwischen absolutem und relativem Wachstum vernachlässigt werden können. Entsprechend verlieren die Unterschiede in den theoretischen Ansätzen der beiden Thesen an Bedeutung. Gleiches gilt auch für These L: Budgetwachstumsrate =  $f(\text{ZEG-Wachstumsrate})$ , deren Darstellung daher entfallen kann.

### 8.8 Ergebnisse der Zielwirksamkeitsanalyse

Abschließend werden die Analysefelder der Zielwirksamkeitsbetrachtung zusammenfassend dargestellt (Abb. 8-16).



Die in der Budgetierungspraxis der Regierungen Berlins vorherrschenden Planungsstrategien werden den jeweiligen Zeiträumen ihrer bevorzugten Anwendung zugeordnet, wodurch der vollzogene Lernerfolg verdeutlicht wird (Tab. 8-1).

So kann in den Jahren bis 1980 keine signifikant zielwirksame Ausrichtung der Ressourcenallokation festgestellt werden. Lediglich eine etwas deutlichere

		Jahr	72	74	76	78	80	82	84	86	
<b>Zielvergleich</b>	<b>GES</b>							Budgetanteil = f(RP) Mittel / Hoch   Sehr Hoch			
	<b>HH</b>							Budgetanteil = f(ZEG) Mittel / Hoch			
<b>Zeitvergleich</b>	<b>GES</b>	Budgetwachstumsrate = f(RP) Mittel						Budgetanteil = f(Nutzen) Sehr Hoch Budgetwachstumsrate = f(Nutzen) Mittel Budgetanteil = f(ZEG) Hoch			
	<b>HH</b>	Budgetwachstumsrate = f(RP) Mittel						Budgetanteil = f(Nutzen) Sehr Hoch Budgetwachstumsrate = f(Nutzen) Sehr Hoch Budgetwachstumsrate = f(RP) Hoch			
		Jahr	72	74	76	78	80	82	84	86	
<b>Tab. 8-1</b>	<b>Zeitliche Einordnung praxisrelevanter Analysefelder der Zielwirksamkeit</b>										
<b>Legende:</b>											
<b>Korrelationskoeffizienten</b>		<b>Korrelations-</b>									
<b>Zeitvergleich</b>		<b>Zielvergleich</b>		<b>einstufung</b>							
0,0 - 0,5		0,0 - 0,1		Keine							
0,5 - 1,0		0,1 - 0,2		Unbedeutend							
1,0 - 1,5		0,2 - 0,3		Gering							
1,5 - 2,0		0,3 - 0,5		Mittel							
2,0 - 2,5		0,5 - 0,6		Hoch							
> 2,5		> 0,6		Sehr Hoch							

Zielerreichungsgrad-Abhängigkeit der Haushaltsbudgetanteile bezüglich des Zielvergleichs wurde während dieses Zeitraums ermittelt.

In den Jahren 1981 bis 1986 zeigen sich dagegen sehr hohe Korrelationskoeffizienten als Indikator für eine stark auf Zielwirksamkeit ausgerichtete

Allokationspraxis. Dies gilt insbesondere für den Zeitvergleich, wobei sich der durch den Finanzmitteleinsatz bewirkte Nutzen als herausragendes Einflußkriterium der Budgetierung erweist. Hervorzuheben ist hierbei der doppelte Optimierungserfolg sowohl hinsichtlich des Haushalts- als auch des Gesamtbudgets.

Ab 1983 gelingt des weiteren die Etablierung des 'Zero-Base Budgeting'-Gedankens unter Belbehaltung der Zielwirksamkeit des Planungsverhaltens. Dies geschieht durch die Ausrichtung der Budgetanteile allein an den Restpotentialen des jeweils betrachteten Jahres.

Damit führt der Lernprozeß im Bereich der politischen Planung in den letzten Jahren des Untersuchungszeitraums zu einer Orientierung an unter Effektivitätsgesichtspunkten zu begrüßenden Ressourcenallokationsregeln.

## 9 Modell- und Ergebniskritik

Die bearbeitete Problemstellung ist einer mathematisch exakten Vorgehensweise nicht zugänglich. Dies aber ist für die Praxis der Planungsaufgaben in Wirtschaft und Verwaltung eher die Regel als die Ausnahme.

Das Ableiten realitätsnaher Modelle zur Aufbereitung komplexer Problemfelder stellt sich somit als ein kreativer Entwurfsprozeß dar, so daß das gewonnene Ergebnis weder absolut eindeutig noch völlig wertfrei sein kann /64/.

Die Bearbeitung dieser Studie erfolgt daher im Gegensatz zum strengen 'Optimierungsprinzip' nach dem 'Prinzip der befriedigenden Lösung' im Spannungsfeld folgender Randbedingungen:

- beschränktes Zeitbudget (ca. 4000 h)
- beschränkte Urteilskapazität
- beschränkte Informationsgewinnungskapazität
- beschränkte Informationsverarbeitungskapazität
- beschränkte Finanzbasis

Infolgedessen seien die Teilanalysen der Studie einer kritischen Betrachtung unterzogen und auf Möglichkeiten der Detaillierung hingewiesen.

- Zielanalyse

Aufgrund der Forderung nach der universellen Anwendbarkeit auf alle bearbeiteten Literaturquellen sowie der Eindeutigkeit der Zuordnung der Finanzmittel zu den Zielen ist eine sehr detaillierte Aufschlüsselung der Zielhierarchie kaum möglich.

Dies aber ist für den Zweck der Untersuchung auch nicht notwendig. Es gilt vielmehr, unter den gegebenen Randbedingungen in einem kreativen Prozeß eine Möglichkeit der Strukturierung von Regierungszielen vorzunehmen, welche einerseits den systemtechnischen Anforderungen entspricht (Kap. 2.1) und sich andererseits als weitgehend konsensfähig erweist.

Mit einer uneingeschränkten Zustimmung ist dabei jedoch nicht zu rechnen. Aufgrund der kritischen Beurteilung der Zielhierarchie durch insgesamt 12 Bearbeiter aber konnte eine Vielzahl von Einwendungen, Ergänzungen und

Alternativen diskutiert und schließlich eine akzeptable Lösung entworfen werden.

Hinsichtlich der Zielgewichtung muß zwischen den beiden angewendeten Methoden 'Paarweiser Externer Vergleich' und 'Technische Quellenanalyse' unterschieden werden.

Die Methodik des 'Paarweisen Externen Vergleichs' gilt als die zuverlässigste der üblichen Zielbewertungsmethoden /46/. Dennoch müssen subjektive Bewerterurteile auch hier in Kauf genommen werden. Dies liegt darin begründet, daß die Zielgewichtung simulativ, d.h. nur stellvertretend aus der Sicht der jeweiligen Regierung erfolgen konnte. Das Problem der bewußten oder unbewußten Einflußnahme wurde daher durch die konsequente Anwendung von Gruppenurteilen erheblich entschärft, so daß insgesamt befriedigende Ergebnisse zu erwarten sind.

Mit der 'Technischen Quellenanalyse' wird eine Bewertungsmethodik entwickelt, welche sich auf Grund der detaillierten Betrachtung der verfügbaren Literatur als relativ komplex erweist. Mit Hilfe von Mehrfachbewertungen, der Berücksichtigung der Qualität der Quellen sowie der überlappenden Synthese der entwickelten Präferenzordnungen können erhebliche Fehlbewertungen weitgehend ausgeschlossen werden.

Insgesamt kann die Zielgewichtung grundsätzlich nicht in objektiver Form erfolgen; durch die Anwendung einer strukturierten und transparenten Vorgehensweise aber wird sie weitgehend objektiviert.

- Budgetanalyse

Aufgrund der vielfältigen jährlichen Umstrukturierungen des Haushaltsplans sowie der teilweise nicht allen Anforderungen genügenden Qualität des statistischen Materials der sonstigen Finanzquellen Berlins können trotz des erheblichen Arbeitsaufwands auch in diesem Analysefeld exakte Ergebnisse nur angenähert, nicht aber garantiert werden.

Eine graduelle Verbesserung der Konsistenz der Finanzmittelreihen erscheint demnach möglich. Dies aber ist nur durch eine überproportionale Steigerung der aufzuwendenden Arbeitszeit zu erzielen, was im Hinblick auf die Genauigkeitsanforderungen in den anderen Analysefeldern kaum zu vertreten wäre.

- Systemzustandsanalyse

Mit 243 Indikatoren erfährt der objektive Systemzustand von Berlin bereits eine sehr detaillierte Beschreibung, welche die Kapazität der verwendeten Software 'GESIM' voll ausschöpft.

Sicherlich ist auch hier eine weitere Verfeinerung des Modells denkbar, deren Auswirkung auf die Ergebnisse jedoch nicht überbewertet werden sollte, da dabei in erheblichem Umfang lediglich eine Aufschlüsselung aggregierter Indikatoren bewirkt wird.

Die Ermittlung der Zielerreichungsgrade für jeden Indikator ist ein rein subjektiver Prozeß. Daher darf die absolute Höhe der ermittelten Zielwerte nicht als wertfreies Fixum betrachtet werden. Entscheidend aber ist es, die Zielwertfunktionen aller Indikatoren aufeinander abzustimmen, so daß die Systemzustandsbewertung auf konsistente Weise erfolgt und somit die dynamische Entwicklung der Zielwerte und Zielerreichungsgrade realitätsnahe Ergebnisse liefert.

Eine Möglichkeit der Präzisierung der Systemzustandsbewertung läge in der Ermittlung und Abgleichung der Zielwertfunktionen jeweils durch Gruppenurteile. Diese Vorgehensweise aber stellt sich auf Grund der umfangreichen Indikatorenbasis als sehr zeit- und arbeitsintensiv dar, ist aber zweifellos hinsichtlich der zu erwartenden Ergebnisqualität als vorzugswürdig einzustufen.

- Regressionsanalyse

Die Regressionsanalyse dient der Hypothesenüberprüfung hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen dem Zielsystem und dem Finanzsystem der jeweiligen Regierung.

Wichtiger als die Präzision hinsichtlich der absoluten Höhe der ermittelten Korrelationskoeffizienten ist dabei die Abbildung von Trends in der Ressourcenallokationsplanung. Für diesen Zweck erwies sich die Ebene der Oberziele als geeignete Bearbeitungstiefe. Dies aber hat auf Grund der relativ geringen Zahl der beobachteten Punkte Auswirkungen auf die statistische Sicherheit.

Einzelne Korrelationskoeffizienten bezüglich eines Jahres oder eines Oberziels dürfen daher bei der Ergebnisinterpretation nicht überbewertet werden. Vielmehr wurden die Korrelationskoeffizienten für die Beurteilung der Realitätsnähe einer Hypothese grundsätzlich über alle Oberziele und mehrere Jahre zusammenfassend betrachtet. Auf diese Weise konnte die Zahl der Beobachtungspunkte wesentlich erhöht und einzelne eher zufällige

Korrelationsergebnisse als instabil erkannt und in der Interpretation entsprechend berücksichtigt werden.

Auch führt die Detaillierung der Modellbetrachtung durch die Einbeziehung von Time-lags und Zielinterdependenzen zu einer Stabilisierung der Analyseergebnisse.

Auf dieser Grundlage lassen sich die Entwicklungstendenzen hinsichtlich der angewendeten Entscheidungskriterien in der Ressourcenallokationsplanung eindeutig ablesen.

Um höchsten statistischen Ansprüchen hinsichtlich der Sicherheit der absoluten Höhe auch einzelner Korrelationskoeffizienten entsprechen zu können, bietet sich eine weitere Detaillierung der Betrachtung auf der Ebene der Unterziele an. Dies ist auf der Grundlage der erarbeiteten Daten problemlos durchzuführen, bedeutet aber einen erheblichen Mehraufwand, welcher in keinem Verhältnis zum resultierenden Nutzen in Form einer erhöhten statistischen Sicherheit stünde.

Abschließend sei festgestellt, daß auch durch die Einbeziehung aller Detaillierungsmöglichkeiten die Realität nicht objektiv abgebildet werden kann. Der Modellentwurf ist vielmehr ein subjektiver Prozeß, der durch das Problemverständnis des Entwicklers wesentlich geprägt wird. Es ist daher anzustreben, mittels einer strukturierten Vorgehensweise und mit der Hilfe von Gruppen- und Mehrfachbewertungen die unabdingbar subjektiven Schritte zu objektivieren, um schließlich plausible und nachvollziehbare Ergebnisse präsentieren zu können.

## 10 Zusammenfassung

Anhand der Budgetplanung in Berlin (West) in den Jahren 1971 bis 1986 wurde eine Vorgehensweise zur Analyse und Kontrolle der Effektivität der Allokation verfügbarer Finanzmittel entwickelt und dessen praktische Anwendbarkeit dargestellt.

Als Voraussetzung für die konkrete Anwendung des Modells zur ex post Analyse der Budgetplanung in Berlin wurde zunächst die dynamische Entwicklung der Zielgewichtung der Regierungen Berlins für die Jahre 1971 bis 1986 aus Literaturquellen des Senats und des Abgeordnetenhauses ermittelt. Durch die Zuordnung der nach Funktionen gegliederten Finanzmittel zu den definierten Zielen wurde die Grundlage für die Analyse der 'Zielorientierung' geschaffen.

Diese liefert Erkenntnisse hinsichtlich der betrachteten Thesen des Budgetierungsverhaltens. Folgende Aussagen können als gesichert erachtet werden:

- Von 1971 bis 1980 wirkt sich die Zielgewichtung insbesondere auf die Budgetwachstumsrate aus. Dies weist darauf hin, daß die Ressorts ihre Budgets in hohem Maße verteidigen können. Dies wird auch dadurch bestätigt, daß der beobachtete Zusammenhang nur bei Annahme der Fortschreibung von Budgets zu beobachten ist.
- Von 1981 bis 1986 zeigt sich ein deutlicher Einfluß der Zielgewichtung auf den Budgetanteil. Dies bedeutet bereits eine wesentlich flexiblere Anpassung an die jeweiligen Prioritäten der Regierungspolitik, wenn auch hinsichtlich des Haushaltsbudgets weiterhin die Orientierung an den Vorjahresbudgets von großer Bedeutung ist.  
In bezug auf die gesamte Finanzversorgung Berlins wird dagegen eine erhöhte Akzeptanz des Zero-Base Budgetinggedankens deutlich, der ab 1983 einen erheblichen Einfluß auf die Ressourcenallokation ausübt.

Durch die Untersuchungen hinsichtlich vermuteter timelags sowie der Einbeziehung von Zielinterdependenzbetrachtungen konnte das Modell der Ressourcenallokation präzisiert werden. Der höhere Detaillierungsgrad führte zu einer deutlichen Verbesserung des Zusammenhangs zwischen Zielgewicht und Budget, wodurch die Sicherheit der Analyseergebnisse weiter steigt.

<p><b>Allgemeine Ergebnisse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Universelles Vorgehensmodell für das Controlling von Ressourcenallokationsprozessen</b></li> <li>• <b>Erweiterung des Systemtechnischen Methodenpools</b></li> <li>• <b>Ausagen über die Realitätsnähe wissenschafts - theoretischer Allokationsthesen</b></li> </ul>
<p><b>Berlinspezifische Ergebnisse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zielkataloge der Regierungen sind ernstzunehmende Absichtserklärungen (nach der Wahl)</b></li> <li>• <b>Politik und Verwaltung beweisen stetiges Lernvermögen hinsichtlich der Weiterentwicklung der Planungseffektivität:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Orientierung der Budgetverteilung an den angekündigten Zielprioritäten</b></li> <li>- <b>Wachsende Präferenz hinsichtlich der Entscheidungskriterien 'Nutzen' und 'Restpotential'</b></li> <li>- <b>Integration der Haushaltsplanung in das übergeordnete Finanzsystem</b></li> <li>- <b>Etablierung der Planungsphilosophie des 'Zero - Base Budgeting'</b></li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Abb. 10-1: Arbeitsergebnisse</b></p>

Da zu vermuten ist, daß sich die Ressourcenallokationsplanung nicht ausschließlich an den Zielgewichten, sondern auch am Systemzustand und dessen Bewertung ausrichtet, mußte im Rahmen einer 'Zielwirksamkeitsanalyse' zunächst eine Zustandsmessung und anschließend deren Bewertung vorgenommen werden. Zu diesem Zweck wurde ein Meßsystem, bestehend aus 243 Indikatoren, aus allen betrachteten Zielbereichen entwickelt und durch statistische Daten belegt.

Auf dieser Grundlage konnten - neben den Zielgewichten - auch Zustandsgrößen wie Zielerreichungsgrade, Restpotentiale und der erwartete oder erzielte Nutzen als hypothetische Einflußkriterien der Ressourcenallokationsplanung in die Analyse

mit einzubezogen werden. Dabei zeigte sich über den gesamten Betrachtungszeitraum ein ständiger Lernerfolg der verantwortlichen Planer im Sinne normativer Budgetierungsmodelle und damit einhergehend eine Steigerung der Effektivität des Ressourceneinsatzes.

Aus der Hypothesenanalyse können hinsichtlich der Zielwirksamkeit der Ressourcenallokation folgende Ergebnisse abgeleitet werden:

- Im Zeitraum von 1971 bis 1980 ist keine signifikant zielwirksame Ausrichtung des Allokationsverhaltens festzustellen.
- Ab 1981 zeigt sich eine hohe Korrelationseinstufung hinsichtlich des Entscheidungskriteriums 'Nutzen'. Allerdings erweist sich neben dem 'Nutzen' vor allem die Höhe des Vorjahresbudgets als von entscheidender Bedeutung für die jeweils aktuelle Ressourcenallokation. Besonders hervorzuheben ist daher insbesondere die festzustellende Annäherung an den Ansatz des Zero-Base Budgeting, welcher eine Abweichung von starren ressortbezogenen Budgets zum Ziel hat. Dies geschieht hinsichtlich des entscheidungstheoretisch vorzugswürdigen Kriteriums 'Restpotential' auf der Basis des Gesamtbudgets. Damit ist ein wesentlicher Schritt weg von der dezentralen Optimierung in Ressorts zu einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtungsweise vollzogen.

Der Modellentwurf folgt konsequent dem Grundsatz einer quantitativen Problemlösung und führt damit zu einer transparenten Entscheidungsfindung. Im Gegensatz zu qualitativen Vorgehensweisen wird dadurch neben einer ex post Kontrolle vor allem die rationale Planung zukünftiger Ausgaben auf der Grundlage von Simulationsmodellen ermöglicht.

Insbesondere die Abbildung von Allokationsalternativen auf das vorgestellte Modell bewirkt ein verbessertes Verständnis des Verhaltens des zu steuernden Systems und ermöglicht damit eine erhöhte Qualität der Abschätzung der durch die Finanzmaßnahmen ausgelösten beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgewirkungen.

Notwendige Voraussetzung für die Bewertung der Effektivität von Entscheidungen ist die Identifikation der zu verfolgenden Ziele und die Festlegung der zukünftigen Zielprioritäten.

Das Ausloten zukünftiger Potentiale und die Ableitung zielkonformer Investitionen zählt zu den stark durch Intuition geprägte Aufgabengebieten der höchsten Entscheidungsebenen. Durch die Einführung eines quantitativen Ressourcenallokationsmodells kann hier ein Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, mit dem auf der Grundlage stets aktueller Zielprioritäten und Systemzustandsbewertungen nachvollziehbare - entsprechend beliebig vorzugebender Zielfunktionen 'optimierte' - Budgets abgeleitet werden können.

Durch die Analyse der Planungseffektivität auf dem Niveau hochaggrierter an übergeordneten Funktionen orientierten Budgets erhält der Entscheider Informationen über die Zielwirkung dezentral getroffener Investitions- oder Maßnahmenentscheidungen für das Gesamtsystem. Umgekehrt wird der Entscheider in die Lage versetzt, durch Top-Down-Budgetanweisungen eine im Sinne der Gesamrentabilität des Mitteleinsatzes wünschenswerte Ressourcenallokation zu bewirken.

## Anhang

### Liste der verwendeten Indikatoren

Legende:

Die Zahlen geben die Indikatorwerte für die Jahre 1971 bis 1986 in folgender Reihenfolge wieder:

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1981	1982	1983	1984	1985	1986				

Alle Angaben in DM sind inflationsbereinigt.

#### 100 INNERE SICHERHEIT

##### 110 POLIZEI

111 BESCHAEFTIGTE BEI DER POLIZEI / 1000 EW \80\84\									
7,84	8,10	8,29	8,41	10,05	10,48	10,71	10,90	11,06	11,03
10,96	11,00	11,26	11,40	11,53	11,47				
112 GESAMTAUFKLAERUNGSRATE (%) \84\									
40,96	40,49	41,36	39,77	39,20	40,82	41,76	44,40	44,52	44,44
42,58	44,01	47,24	46,96	48,02	48,20				
113 BEKANNTGEWORDENE VERBRECHEN UND VERGEHEN / 1000 EW \84\									
83,66	87,14	86,02	90,80	94,10	99,55	105,34	107,39	115,49	125,93
132,67	135,46	136,77	145,27	150,69	149,34				
114 ABGEURTEILTE WEGEN STRAFTATEN / TATVERDAECHTIGTE \84\									
0,44	0,44	0,42	0,41	0,34	0,39	0,40	0,42	0,39	0,38
0,38	0,38	0,37	0,36	0,34	0,34				
115 STRASSENVERKEHRSUNFAELLE / KFZ \46\84\									
0,16	0,16	0,15	0,12	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14
0,14	0,12	0,14	0,14	0,14	0,15				
116 UNFALLTOTE IM STRASSENVERKEHR/1000 KFZ \46\84\									
1,04	0,90	0,75	0,67	0,70	0,56	0,53	0,50	0,36	0,44
0,38	0,36	0,34	0,26	0,23	0,23				
117 AUFKLAERUNGSRATE BEI SCHWERVERBRECHEN (%) \84\									
73,80	74,10	75,30	70,70	73,80	73,10	72,60	72,30	71,50	71,70
68,70	69,90	72,30	72,80	70,90	71,50				
118 ANZAHL DER FUNKWAGENEINSAETZE \61\									
363840	374260	380480	388110	406020	418040	445010	457680	473540	479670
481800	478860	487710	488960	507200	518300				
119 BEKANNTGEWORDENE SCHWERVERBRECHEN/1000 EINWOHNER \84\									
1,92	2,11	2,21	2,30	2,51	2,61	2,72	2,86	3,20	3,62
4,10	4,04	3,82	3,98	3,83	3,76				

##### 120 BRANDSCHUTZ

121 FEUERWEHREINSAETZE WEGEN BRAND UND EXPLOSION \6\									
6318	5971	5744	5757	5840	6723	5999	6357	6373	7000
6569	7553	6614	6258	6559	6239				
122 FEUERWEHREINSAETZE WEGEN NOTFALL UND KRANKENTRANSPORT \6\									
93062	92716	100720	104890	106340	111840	112420	115620	112270	112000
112500	109040	91491	82401	88756	91058				
123 FEUERWEHRPERSONAL(BERUFS- U. FREIWILLIGE FEUERWEHR)/ 1000 EINWOHNER \6\84\									
1,15	1,24	1,27	1,30	1,41	1,42	1,44	1,48	1,52	1,55
1,58	1,59	1,57	1,60	1,63	1,62				

124	LOESCH- UND RETTUNGSFAHZEUGE \84\									
	143	236	241	241	237	248	243	242	239	254
	258	262	249	252	243	233				
125	FEUERWACHEN / 1000 HA STADTGEBIETSFLAECHE \84\									
	0,73	0,73	0,73	0,73	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71
	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,69				
126	HYDRANTEN / STADTGEBIETSFLAECHE \84\									
	0,61	0,61	0,61	0,61	0,68	0,68	0,69	0,70	0,71	0,71
	0,72	0,73	0,74	0,75	0,75	0,75				
127	EINSAETZE WEGEN TECHNISCHER HILFE \8\									
	11762	20282	15637	15844	19297	21535	22239	22733	24722	22927
	21966	21667	22470	22137	22296	23079				
128	ANZAHL DER FEUERWEHRFAHRZEUGE \6\									
	512	571	586	591	586	595	581	584	585	596
	598	583	562	558	528	525				
129	DURCHSCHNITTLLICHE DAUER BIS ZUM EINTREFFEN AM EINSATZORT (MINUTEN) \5\									
	6,80	6,81	6,83	6,84	6,86	6,87	6,89	6,90	6,60	6,50
	6,70	6,60	7,00	6,50	6,30	6,60				

### 130 RECHTSSCHUTZ

131	DURCHSCHNITTLLICHE VERFAHRENSDAUER (MONATE) \28\									
	3,83	3,91	4,00	4,08	4,17	4,25	4,33	4,17	4,03	4,08
	4,08	4,18	4,45	4,28	4,50	4,70				
132	ERLEDIGTE STRAFSACHEN/EINGEGANGENE STRAFSACHEN \28\									
	0,93	0,99	1,04	1,01	0,97	0,97	0,97	1,00	1,00	0,99
	1,02	0,97	0,99	1,02	1,00	1,00				
133	VERURTEILUNGEN / ABGEURTEILTE \68\84\									
	0,83	0,83	0,83	0,84	0,80	0,77	0,76	0,74	0,72	0,71
	0,71	0,73	0,73	0,73	0,73	0,73				
134	WIDERRUFENE / ORDNUNGSGEMAEISS ABGELAUFENE BEWAHRUNGEN \84\									
	1,34	1,22	1,09	1,16	0,93	0,92	0,94	0,83	0,76	0,61
	0,66	0,60	0,53	0,54	0,51	0,44				
135	U-HAEFTLINGS / HAEFTLINGS \84\									
	0,23	0,28	0,26	0,25	0,23	0,15	0,09	0,14	0,19	0,12
	0,22	0,22	0,20	0,11	0,08	0,11				
136	OEFFENTLICH BESCHAEFTIGTE IM RECHTSSCHUTZ/1000 EINWOHNER \68\80\84\									
	3,46	3,57	3,61	3,73	3,77	3,78	3,82	3,91	4,11	4,31
	4,43	4,56	4,70	4,84	5,03	5,05				
137	ERLEDIGTE ZIVILPROZESSACHEN/EINGEGANGENE ZIVILPROZESSACHEN \28\									
	1,04	1,01	0,99	0,97	1,01	1,03	1,05	1,03	0,97	0,96
	0,96	0,96	0,99	0,96	0,98	0,97				
138	ERLEDIGTE ZIVILPROZESS- UND STRAFSACHEN \28\									
	118500	123250	128200	131770	138620	136680	134730	140060	143100	147370
	154570	161030	177920	175870	177110	181520				
139	WIEDERHOLUNGSTAETER (%) \68\84\									
	50,66	40,98	37,07	36,68	46,37	40,36	37,93	37,37	39,74	40,30
	42,87	43,76	45,06	45,56	47,94	47,57				

### 200 BILDUNG

#### 210 VORSCHULBILDUNG

211	VORANMELDUNGEN IN KINDERTAGESSTAETTEN \63\									
	6000	6352	6705	7057	7409	7762	8114	9714	19657	24174
	22704	16937	18663	20907	24025	24944				
212	HORTBELEGUNG/KINDER VON 6 BIS 14 (%) \84\									
	6,15	6,31	6,53	6,85	7,13	7,44	8,14	8,58	9,22	10,08
	10,77	11,48	12,22	12,86	13,22	13,90				
213	KINDERTAGESSTAETTEN PRO 1000 HA SIEDLUNGSFLAECHE \84\									
	11,29	11,94	12,44	12,87	13,70	13,91	14,06	14,48	15,83	16,10
	17,14	18,16	19,16	20,16	21,58	23,04				

214 KINDER/ANGESTELLTE (IN OEFFENTLICHEN KINDERTAGESSTAETTEN) \23\84\	9,34	9,55	9,58	9,47	9,14	8,84	9,28	8,90	8,69	8,83
	8,58	8,68	8,77	8,73	8,73	8,84				
215 ANTEIL NICHT SCHULPFLICHTIGER KINDER IN KINDERTAGESSTAETTEN (%) \84\	22,38	25,50	28,09	30,00	33,42	36,07	38,09	39,26	40,11	39,50
	40,04	41,55	42,75	43,59	44,10	44,80				
216 ANTEIL DER KINDER IN KRIPPEN ZU DEN KINDERN UNTER 3 (%) \84\	11,38	13,01	14,47	15,21	16,15	17,17	18,18	18,93	18,99	18,90
	18,07	18,32	20,41	20,71	20,98	20,84				
217 KINDER IN TAGESPFLEGE/KINDER IN OEFFENTLICHEN EINRICHTUNGEN (%) \63\84\	1,50	1,41	1,36	1,33	1,28	1,22	1,29	1,49	4,23	8,38
	7,19	7,42	7,54	8,05	7,67	7,71				
218 ANTEIL DER KINDER IN VORKLASSEN ZU DEN 5-JAEHRIGEN KINDERN (%) \84\	41,76	49,24	60,31	62,95	60,51	60,86	61,92	58,15	50,86	54,53
	54,23	56,42	53,89	52,92	52,08	53,13				
219 ANZAHL DER VORKLASSENSCHUELER PRO KLASSE \84\	22,88	21,47	20,77	20,02	20,19	20,33	19,82	16,84	15,55	16,03
	16,06	16,01	15,60	15,24	15,72	16,07				

## 220 SCHULBILDUNG

221 SCHUELER PRO KLASSE \39\70\84\	28,69	28,48	27,95	26,13	25,38	24,80	25,07	24,79	23,78	23,90
	22,37	21,97	21,43	20,63	20,08	19,92				
222 ANZAHL DER SCHULEN PRO 1000 HA STADTGEBIETSFLAECHE \39\84\	10,14	10,27	10,46	10,75	10,81	10,83	10,79	10,73	10,69	10,67
	11,00	10,83	10,73	10,48	10,50	10,50				
223 ANTEIL DER SCHULABGAENGER OHNE SCHULABSCHLUSS (%) \30\	25,30	25,26	21,72	20,30	21,20	16,40	17,40	17,20	20,00	14,50
	15,40	16,10	15,80	15,80	14,10	12,50				
224 SCHUELER PRO KLASSE AN GRUNDSCHULEN \84\	32,50	32,10	31,00	30,10	30,10	28,90	28,50	28,00	27,20	26,80
	26,00	25,50	24,80	24,30	24,00	23,80				
225 ANZAHL DER SONDERSCHUELER PRO SONDERSCHULKLASSE \70\84\	15,20	14,68	13,38	13,12	12,75	12,39	12,04	11,64	11,17	10,90
	10,66	10,31	10,00	9,48	9,36	9,29				
226 ANZAHL DER SCHUELER PRO LEHRER \39\84\	21,16	20,39	19,78	19,28	18,31	17,14	16,55	15,95	15,68	15,37
	14,32	13,64	13,11	12,27	11,74	11,07				
227 ANTEIL DER SCHULABGAENGER MIT REIFEP RUEFUNG (%) \30\	17,99	18,34	20,31	20,73	19,07	27,16	18,72	21,09	8,23	22,57
	23,81	23,51	24,20	25,57	26,75	30,34				
228 ANZAHL DER SCHUELER PRO LEHRER AN GYMNASIEN \39\84\	13,74	14,12	15,14	15,65	15,75	15,00	14,62	14,47	14,85	14,21
	13,97	13,23	12,44	12,00	11,56	11,04				
229 WECHSLER ZUR GESAMTSCHULE/WECHSLER ZUR HAUPTSCHULE \30\	0,10	0,34	0,73	1,15	1,08	1,17	1,28	1,53	1,58	1,53
	1,61	1,83	2,07	2,11	2,20	2,25				

## 230 BERUFSBILDUNG

231 SCHUELER IN BERUFSVORBEREITUNGSLEHRGAENGEN \31\	0	0	75	150	306	1043	963	1136	2397	2010
	2063	2083	2054	2682	2431	2456				
232 ANZAHL DER SCHUELER PRO LEHRER (FACHSCHULEN) \31\39\71\84\	19,99	21,80	18,96	18,61	15,83	12,90	11,62	12,55	13,30	13,16
	13,19	12,78	11,48	12,03	13,21	12,82				
233 AUSBILDUNGSVERHAELTNISSE / SCHULABGAENGER D. LETZTEN 3 JAHRE \30\32\	0,44	0,41	0,37	0,38	0,38	0,39	0,41	0,42	0,48	0,50
	0,51	0,52	0,55	0,57	0,59	0,60				

234 SCHUELER PRO LEHRER (BERUFSSCHULE INCL. FACHSCHULE) \39\71\84\	28,32	26,69	24,67	25,26	25,35	26,09	27,53	28,07	25,28	24,05
	24,30	25,84	25,27	25,88	22,98	21,23				
235 ANZAHL DER BERUFSBILDENDE SCHULEN PRO 1000 HA SIEDLUNGSFLAECHE \84\	3,92	3,87	4,19	3,96	4,08	4,08	3,89	3,79	3,92	4,02
	4,40	4,12	4,12	4,29	4,44	4,37				
236 ANZAHL DER MEISTERPRUEFUNGEN IM HANDWERK \56\72\	740	748	997	957	668	701	653	619	599	562
	637	527	490	544	596	655				
237 ANZAHL DER BEWERBER PRO AUSBILDUNGSSTELLE \60\	0,70	0,78	1,01	0,94	0,76	0,97	1,16	1,07	1,03	0,89
	0,98	1,09	1,08	1,12	1,05	1,05				
238 SCHUELER IN OBERSTUFENZENTREN \31\	0	0	0	0	0	0	0	0	208	480
	834	1017	1090	1166	1243	1278				
239 ERFOLGREICHE AUSRITTE AUS MASSNAHMEN DER BERUFLICHEN FOERDERUNG \59\	5232	6699	6586	3797	4181	4896	2851	2473	1888	2781
	2698	5115	4535	5154	6304	7851				

## 240 SONSTIGE BILDUNG

241 ANZAHL DER OEFFENTLICHEN BUECHEREIEN PRO 1000 HA SIEDLUNGSFLAECHE \84\	2,12	2,17	2,17	2,46	2,62	2,62	2,60	2,60	2,71	2,71
	2,75	2,75	2,77	2,77	2,83	2,85				
242 MEDIENBESTAND PRO 1000 EINWOHNER \84\	1201	1281	1345	1465	1609	1752	1839	1883	1991	2066
	2112	2149	2280	2365	2394	2464				
243 ANZAHL DER SENDEMINUTEN BILDUNG IM SFB-HOERFUNK \84\	28980	27950	28320	28560	28244	28740	28320	28260	32100	33240
	33300	33120	33300	33060	32858	32659				
244 ANZAHL DER TEILNEHMER AN VHS-KURSEN / KURS \84\	23,47	23,64	21,68	22,37	22,08	23,19	20,61	20,32	20,25	18,32
	17,64	18,09	18,41	17,79	17,21	17,72				
245 TEILNEHMER AN VHS-EINZELVERANSTALTUNGEN PRO 1000 EINW. \74\84\	70,81	76,14	84,05	114,19	105,94	123,41	107,29	114,92	48,25	39,13
	43,18	49,39	42,80	40,15	40,60	26,74				
246 ANZAHL DER SCHUELER IM ZBW PRO 1000 EINWOHNER \30\31\	0,61	0,84	1,27	1,22	1,31	1,68	1,76	1,79	1,93	1,96
	2,21	2,21	2,48	2,26	2,25	2,21				
247 ANZAHL DER TEILNEHMER AN VHS-KURSEN PRO 1000 EINWOHNER \84\	106,19	112,66	111,64	99,07	110,82	124,44	107,52	114,67	108,69	118,73
	108,27	113,15	120,67	125,23	128,07	130,79				
248 ANZAHL DER ERFOLGR. ABGESCHL. PRUEFUNGEN IM ZBW PRO 1000 EINWOHNER \30\	0,32	0,42	0,53	0,55	0,62	0,71	0,70	0,67	0,75	0,79
	0,83	0,72	0,79	0,64	0,59	0,60				
249 AUSLEIHZAHLEN VON MEDIEN PRO EINWOHNER \29\	4,37	4,65	5,07	5,58	5,95	6,23	6,38	6,44	6,56	6,96
	6,56	6,72	6,95	7,01	6,84	6,93				

## 250 BILDUNGSFOERDERUNG

251 FOERDERFAELLE (STUDENTEN) \53\	15000	15000	20500	20500	15265	14810	18334	16418	15470	21227
	20760	16742	15781	14221	14061	13634				
252 STUDENTENWOHNHEIMPLAETZE/ANZAHL DER STUDENTEN \53\84\	0,10	0,08	0,07	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09
	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08				
253 PREIS SCHUELERMONATSKARTE/NORMALPREIS (%) \11\	38,46	38,46	38,46	38,46	31,25	31,25	31,25	31,25	31,25	31,11
	31,11	32,14	33,85	34,29	33,77	33,33				

254 AUSGEBEBENE MENSAESSEN (1000 PORTIONEN) \53\	2511	2811	2769	2931	2805	2498	2392	2105	2205	2504
	2593	2404	2717	3159	2958	3224				
255 AUSBILDUNGSFOERDERUNG/GFOERDERTER STUDENT IN 1000 DM \53\81\	2,98	3,76	3,43	4,65	8,14	7,15	7,03	7,90	7,36	5,68
	5,50	6,34	6,14	6,13	6,12	6,20				
256 ANTEIL DER DEUTSCHEN STUDENTEN DIE FOERDERUNG ERHALTEN (%) \53\	42,49	35,71	41,25	36,74	25,19	24,60	29,76	27,00	24,48	32,31
	29,24	21,83	20,93	17,80	17,04	15,97				
257 MIETE FUER STUDENTENWOHNHEIMZIMMER IN DM \53\81\	138,75	130,78	117,13	118,68	115,58	105,14	109,50	112,47	101,08	106,00
	148,67	178,25	136,89	127,18	112,44	112,47				
258 LEISTUNG DES STUDENTENWERKS PRO STUDENT IN DM \53\81\	1677,80	1969,90	1894,50	2268,90	2501,90	2191,00	2559,60	2595,20	2331,90	2324,00
	2029,10	1774,80	1674,30	1554,90	1480,80	1447,30				
259 FOERDERUNGSFAELLE (SCHUELER) \64\73\	8500	8660	8820	8980	9139	9299	9459	9389	10334	11353
	12059	11853	9161	6588	6283	6430				

### 300 WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG

#### 310 HOCHSCHULEN

311 ANTEIL DER HOCHSCHULEN AM BILDUNGSHAUSHALT (%) \22\	47,90	47,30	46,30	45,60	42,90	38,70	39,80	38,50	38,70	39,10
	40,30	40,00	39,70	39,60	40,30	40,49				
312 ANZAHL DER STUDENTEN PRO LEHRPERSONAL (FU,TU) \84\	4,05	4,32	5,26	5,71	6,24	7,57	7,29	7,45	7,62	6,94
	6,95	7,63	7,78	7,19	7,45	7,61				
313 ANZAHL DER STUDENTEN PRO LEHRPERSONAL (AUSSER FU,TU) \84\	9,52	6,25	5,01	7,12	4,97	4,77	4,71	4,78	4,63	4,44
	4,59	4,77	5,05	5,41	5,26	5,43				
314 ANTEIL DER STUDENTEN AN DER GESAMTBEVOELKERUNG (%) \84\	1,87	2,28	2,72	3,03	3,32	3,44	3,55	3,60	3,70	3,96
	4,21	4,53	4,74	4,79	4,93	5,06				
315 PERSONAL AN HOCHSCHULEN / OEFFENTL. BESCHAEFTIGTE (%) \66\80\	10,63	10,22	10,66	10,63	11,42	11,42	10,57	10,77	10,44	10,79
	10,89	10,94	10,89	10,84	10,77	10,74				
316 ERFOLGREICH ABGESCHLOSSENE ABSCHLUSSPRUEFUNGEN \48\67\	5755	5911	6092	7444	8164	8417	8997	8549	8306	8414
	7825	8410	8558	8480	8845	8898				
317 DRITTMITTELENTWICKLUNG AN TU UND FU IN MIO DM \47\48\81\	57,42	57,44	56,82	55,61	55,02	61,79	66,74	72,39	81,55	93,00
	93,43	93,00	94,63	97,61	112,30	107,77				
318 STUDIENRICHTUNGEN AN TU UND FU \54\85\	107	127	133	135	137	139	139	139	140	147
	146	145	147	147	146	148				
319 PROMOTIONEN/ERFOLGREICHE ABSOLVENTEN (%) \48\67\84\	13,31	11,23	10,77	9,62	9,13	11,11	9,96	10,12	10,15	10,38
	10,19	10,73	10,93	11,00	11,16	10,90				

#### 320 SONSTIGE FORSCHUNG

321 PERSONAL D. LANDESVERWALTUNG FUER WISSENSCHAFT+FORSCHUNG \66\80\81\	520	530	600	634	657	656	466	464	496	535
	522	553	605	533	458	461				
322 AUSG. F. AUSSERUNI. WISS.+ F. IN BERLINDITO ALLE BUNDESLEAENDER (%) \16\	4,91	5,98	6,16	5,95	5,74	6,30	5,28	4,83	5,26	5,61
	5,49	5,74	6,38	5,93	6,20	5,99				
323 MITTEL VOM BMFT F. INST. + INT. AN BERLIN / DITO AN DIE BUNDESLEAENDER (%) \15\	4,90	4,90	4,70	4,80	5,00	4,90	4,50	4,80	4,90	5,00
	5,20	5,80	6,30	6,20	6,50	6,50				

324 ANTEIL AN DER DIREKTEN PROJEKTFOERDERUNG ALLER BUNDESLAENDER (%) \15\	1,80	1,80	1,20	1,30	2,10	3,00	2,80	3,30	4,60	4,60
	4,70	2,40	2,90	3,50	4,40	5,30				
325 AUSG. F. AUSSERUNI. WISS.+F. / BILDUNGS-U.FORSCHUNGSHAUSHALT (%) \22\	3,60	4,50	4,00	3,80	4,20	4,10	2,90	2,90	3,40	3,90
	4,70	4,20	4,20	5,00	5,20	5,60				
326 F+E PERSONAL IM VERARBEITENDEN GEWERBE \5051\	5900	5891	5882	5881	5879	5644	5409	5619	5829	5981
	6133	6196	6260	6323	6387	6450				
327 WISSENSCHAFTL. PERSONAL IM VERARBEITENDEM GEWERBE \5051\	1200	1210	1219	1232	1244	1557	1869	1967	2065	2157
	2249	2299	2349	2400	2450	2500				
328 EINNAHMEN AUS PATENTEN IN 1000 DM \5051\81\	23923	23762	23352	22729	22575	21811	21310	20755	24418	29202
	26895	26077	25734	25563	25342	25773				
329 F U E-AUFWEND. (INSGES-BUND, LAND, WIRTSCHAFT, SONST.)- IN 1000 DM \5051\81\	590110	588690	580810	579780	588930	599800	615210	653300	704140	712320
	732370	712750	705870	703540	699680	713720				

#### 400 SOZIALES

##### 410 FAMILIEN- UND SOZIALHILFE

411 LEISTUNGSFAELLE FUER ZIVILBLINDE UND HILFLOSE \26\84\	20204	20683	21022	21716	21060	20928	20871	21640	22208	22208
	22325	22694	23686	24242	24817	25000				
412 ANTEIL DER SOZIALHILFEEMPFAENGER AN DER WOHNBEVOLKERUNG (%) \84\	5,10	5,27	5,27	6,14	6,45	6,63	7,48	7,37	7,65	7,91
	7,34	8,15	7,86	8,28	8,53	9,01				
413 DURCHSCHNITTL. RENTENSATZ FÜR ARBEITER IN DM \81\84\	6587	6846	7203	7441	7713	8084	8582	8681	8692	8490
	8259	8215	8098	8179	8152	8320				
414 LEISTUNGSFAELLE DER GES. KRANKENKASSEN PRO MITGLIED \49\84\	0,87	0,89	0,90	0,88	0,86	0,91	0,91	0,96	0,97	0,97
	0,95	0,91	0,88	0,94	0,95	0,98				
415 WOHNGELD JE WOHNSELDEMPFAENGER IN 1000DM \78\81\	1,10	1,13	1,30	1,09	1,13	1,08	1,12	1,09	1,10	1,05
	1,21	1,21	1,25	1,16	1,04	0,85				
416 OBdachlose Personen \81\	4834	4464	4336	3800	3234	3111	3068	2875	2814	3345
	3885	3850	3459	3440	3329	3851				
417 BESCHAEFFTIGTE IM LANDESDIENST-BEREICH SOZIALES/1000 EINWOHNER \68\80\84\	3,10	3,15	3,20	3,02	3,22	3,43	3,41	3,47	3,74	3,74
	3,77	3,83	3,93	4,22	4,23	4,26				
418 HILFE IN BESONDEREN LEBENSLAGEN PRO EMPFAENGER IN 1000 DM \81\84\	2,93	3,30	3,94	4,27	4,83	5,13	6,80	8,14	8,54	8,20
	9,46	10,96	13,13	12,47	13,73	13,44				
419 HILFE ZUM LEBENSUNTERHALT PRO EMPFAENGER IN 1000 DM \81\84\	4,02	4,34	4,93	4,87	4,99	5,48	3,80	3,51	3,08	3,24
	3,54	3,34	3,46	3,35	3,43	3,53				

##### 420 JUGENDHILFE

421 UNTERGEBRACHTe JUGENDLICHE ZU PERSONEN UNTER 18 JAHREN (%) \27\63\84\	3,20	3,22	3,26	3,29	3,38	3,44	3,49	3,43	3,81	4,07
	3,71	2,58	2,89	2,89	2,57	2,67				
422 UNTERBRING. IN FAMILIEN UND WG'S / UNTERBRING. NACH DEM JWG (%) \27\	38,00	38,25	38,50	38,75	39,00	39,00	40,00	41,00	49,00	62,00
	61,00	45,00	44,00	45,00	43,00	44,00				
423 JUGENDKRIMINALITAETS RATE (%) \84\	7,75	7,87	7,25	7,30	7,29	7,17	7,51	8,32	7,93	8,39
	8,58	8,35	8,66	8,60	7,92	8,35				

424 JUGENDFREIZEITHEIMPLAETZE / 10 - 21 JAEHRIGER (%) \84\	5,68	5,81	5,86	6,19	6,67	7,05	7,15	7,11	7,00	6,93
	7,14	7,27	7,43	7,75	8,02	8,32				
425 INHAFTIERTE JUGENDLICHE / VERURTEILTE JUGENDLICHE (%) \84\	8,15	7,96	9,66	9,09	9,21	9,01	8,33	7,99	8,29	8,53
	7,15	8,04	9,04	7,98	9,35	8,84				
426 JUGENDLICHE BIS 18 J. PRO OEFFENTL. BESCHAEFT. IN D. JUGENDHILFE \23\66\80\84\	58,68	58,51	58,19	72,77	51,67	50,00	49,65	48,85	47,85	50,27
	49,68	47,23	44,13	41,98	40,23	39,56				
427 ERHOLUNGSMASSNAHMEN BIS PRO 5 BIS 18 JAHRIGER (%) \63\81\84\	12,42	10,27	7,62	9,14	8,08	7,16	7,13	6,79	6,67	6,66
	6,40	5,87	5,85	6,29	6,58	6,30				
428 BMG-VERBRECHEN IN D. JUGENDGERICHTSHILFE / 1000 JUGENDL. (14-21J) \21\63\84\	4,08	4,12	4,05	4,31	3,13	2,89	3,40	3,54	3,66	4,74
	5,07	4,18	3,84	3,80	3,49	4,22				
429 JUGENDFREIZEITSTAETTEN PRO 1000 HA STADTFLAECHE \84\	1,96	1,98	2,00	2,12	2,27	2,44	2,54	2,58	2,58	2,60
	2,65	2,65	2,60	2,62	2,75	2,79				

#### 430 SENIORENHILFE

431 SENIORENHEIMPLAETZE /1000 SENIORE UEBER 75 JAHRE \34\82\84\	53,99	76,48	75,87	75,58	75,48	76,33	74,93	74,20	73,42	72,53
	70,27	68,87	66,56	67,20	64,15	63,70				
432 PLAETZE IN SENIORENFREIZEITSTAETTEN/SENIOREN UEBER 65 JAHRE (%) \34\82\84\	1,77	1,80	1,83	1,86	1,90	1,95	1,96	1,99	2,15	2,20
	2,32	2,53	3,23	2,91	2,96	3,29				
433 SOZIALHILFEEMPAENGER UEBER 65 JAHRE / UEBER 65 JAEHRIGEN (%) \83\84\	9,74	9,78	9,49	10,16	9,81	9,57	10,07	9,81	9,65	9,97
	8,93	9,58	8,86	9,12	8,89	9,21				
434 STAEDTISCHE SENIORENFREIZEITSTAETTEN /1000 HA STADTFLAECHE \23\84\	2,02	2,12	2,23	2,35	2,48	2,65	2,77	2,50	2,23	2,31
	2,50	2,51	2,52	2,45	2,37	2,42				
435 OEFF. ANGESTELLTE IN SENIORENEINRICHTUNGEN / 1000 SENIORE UEBER 75 \23\84\	3,12	3,71	3,76	3,90	3,92	3,80	3,72	4,03	4,22	4,24
	4,23	4,02	3,98	4,15	4,43	4,49				
436 STAEDTISCHE SENIORENWOHNHAUSER / 1000 HA STADTFLAECHE \23\84\	1,75	1,79	1,90	1,97	2,04	2,19	2,64	2,68	2,71	2,69
	2,73	2,77	2,81	2,83	2,85	2,85				
437 SENIORENWOHNHAUSPLAETZE / 1000 SENIORE UEBER 65 JAHRE \34\82\84\	22,12	28,69	31,77	34,93	38,36	41,85	45,05	48,47	50,34	52,49
	54,89	58,97	61,18	62,41	63,18	62,81				
438 SENIORENERHOLUNGSREISEN / 1000 SENIORE UEBER 65 JAHRE \81\84\	43,99	42,59	45,35	45,99	44,71	41,94	41,40	41,89	39,47	40,53
	36,11	30,66	34,22	35,39	23,01	30,45				
439 SOZIALSTATIONEN \24\25\	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	4,2	4,6	5,0	5,4	5,6				

#### 500 GESUNDHEIT UND UMWELTSCHUTZ

##### 510 GESUNDHEITSWESEN

511 FRUEHERKENNUNGSUNTERSUCHUNGEN / 1000 EINWOHNER \84\	83,39	98,89	121,13	137,69	136,92	138,53	140,40	142,95	141,69	140,06
	154,11	141,64	127,38	124,53	122,29	124,09				
512 KRANKENHAUSBETTEN / 1000 EINWOHNER \39\84\	16,54	16,94	17,18	17,33	17,60	17,79	17,79	18,02	18,08	18,43
	18,43	18,15	18,23	18,27	18,20	17,89				
513 FREIPRAKTIZIERENDE AERZTE / 1000 EINWOHNER \39\84\	1,16	1,15	1,17	1,17	1,20	1,24	1,16	1,19	1,22	1,24
	1,26	1,28	1,34	1,39	1,43	1,47				

514 APOTHEKEN / 1000 EINWOHNER \39\84\	0,24	0,25	0,26	0,26	0,27	0,28	0,29	0,30	0,31	0,31
	0,31	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32				
515 GEWAHRTE PFLEGETAGE / EINWOHNER \39\84\	5,60	5,69	5,77	5,79	5,69	5,72	5,76	5,82	5,87	5,96
	5,91	5,86	5,96	6,05	5,97	5,87				
516 OEFFENTLICH BESCHAEFTIGTE IM GESUNDHEITSWESEN / 1000 EINWOHNER \66\80\84\	12,87	13,50	14,11	13,55	15,23	15,58	15,45	15,39	15,72	16,01
	16,44	16,05	16,47	16,63	16,91	16,55				
517 GESTORBENE IM ERSTEN LEBENSJAHR JE 1000 LEBENDGEBORENE (%) \84\	28,10	23,70	22,20	18,70	20,70	16,40	16,90	15,00	14,70	14,90
	13,40	14,30	12,90	12,70	10,60	12,50				
518 MELDEPFLICHTIGE NEUERKRANKUNGEN PRO 1000 EINWOHNER \69\84\	8,51	7,65	9,59	9,51	8,55	8,71	8,42	8,18	7,90	6,78
	7,02	7,12	6,72	7,00	6,31	5,20				
519 BETTENANWENDUNG IN KRANKENHAUSEN (%) \81\	92,70	91,70	92,00	91,40	88,60	87,90	88,70	88,50	88,60	88,90
	88,30	88,40	89,30	91,30	89,60	89,90				

## 520 UMWELTSCHUTZ

521 MITTLERE ABWEICHUNG D. GRUNDWASSERSTAEANDE VOM 20-J. MITTEL+1 (M) \37\	0,74	0,56	0,60	0,63	0,98	1,02	0,53	0,78	1,08	1,20
	1,38	1,28	1,04	1,00	1,10	1,20				
522 NOX-EMISSION IN TONNEN \35\	43628	44841	45668	43668	44453	47477	48176	49936	52299	53433
	52396	50735	51818	50545	49273	48000				
523 SO2-KONZENTRATION (MIKROGRAMM/M**3) \84\	100,00	101,50	103,00	101,50	100,00	95,00	103,00	99,00	105,00	90,00
	77,00	82,00	67,00	66,00	67,00	65,00				
524 SCHWEBSTAUBKONZENTRATION IN BERLIN-DAHLEM (MIKROGRAMM/M**3) \41\	125,00	150,00	104,00	92,00	108,00	88,00	87,00	86,00	73,00	68,00
	54,00	58,00	62,00	64,00	64,00	63,00				
525 PHOSPHATGEHALT BEI B8 (KAEHLBERWERDER) IN MIKROGRAMM/L \3742\	0,43	0,47	0,50	0,54	0,57	1,08	0,61	0,41	0,60	0,34
	0,59	0,70	0,93	0,67	0,85	0,38				
526 AMMONIUM-STICKSTOFFANTEIL BEI B6 (GEMUEND) IN % \3742\	38,00	37,50	46,40	66,70	54,40	64,10	53,30	42,90	23,30	34,70
	52,40	57,10	57,50	47,30	57,50	45,30				
527 TITER ESCHARICHIA COLI BEI B8 (KAEHLBERWERDER) \3742\	0,66	1,00	1,00	1,66	0,80	1,66	2,00	1,33	2,00	0,33
	1,00	0,66	1,00	0,33	0,33	0,00				
528 FLUGLAERMGESCHUETZTE WOHNUNGEN \38\	5500	5933	6367	6800	8350	9800	12900	15400	18000	19300
	20400	20400	20400	20400	20400	20400				
529 BEI UNFAELLEN NICHT WIEDERGEWONNENE WASSERGEFAEHRD. STOFFE (M**3) \84\	40,00	49,92	59,84	69,76	79,68	89,60	13,10	24,10	16,40	8,80
	3,70	15,00	6,60	13,40	3,70	5,00				

## 600 STADTPLANUNG

### 610 STÄDTEBAU

611 WOHNUNGSBESTAND PRO 1000 EINWOHNER \84\	488,23	500,70	511,40	523,58	536,32	550,32	566,26	573,19	578,87	582,65
	586,94	594,18	603,13	612,26	615,11	612,20				
612 WOHNUNGEN MIT OFENHEIZUNG / GESAMTWOHNUNGSBESTAND (%) \77\84\	56,19	55,00	53,87	52,67	51,74	50,90	49,82	49,21	48,83	48,41
	47,96	47,52	47,11	46,56	46,24	45,98				
613 ANTEIL DER SOZIALBAUWOHNUNGEN AM GESAMTWOHNUNGSBESTAND (%) \19\	32,11	32,74	33,46	34,21	34,90	35,69	36,79	37,28	37,54	37,82
	38,16	38,53	38,85	39,22	39,44	39,61				

614 TEUERUNG FUER WOHNUNGSMIETE MINUS TEUERUNG FUER LEBENSH. +10 (%) \81\	10,50	10,03	12,01	6,46	12,75	13,62	9,22	11,00	9,82	11,48
	9,10	10,35	14,74	15,04	14,33	13,00				
615 IM WOHNUNGSBAU GELEISTETE ARBEITSSTUNDEN PRO ERWERBSTAETIGER \84\	27,79	26,41	26,06	23,17	20,74	20,31	19,97	15,97	16,76	17,90
	17,52	17,63	18,40	18,44	16,04	16,02				
616 WOHNUNGEN MIT ÜBER 4 WOHNRAEUMEN /GESAMTWOHNUNGSBESTAND (%) \84\	37,00	37,21	37,46	37,69	37,88	38,13	38,33	38,52	38,73	38,95
	39,22	39,56	39,86	40,16	40,38	40,57				
617 WOHNRAUME PRO PERSON \84\	1,61	1,66	1,69	1,73	1,78	1,82	1,88	1,90	1,93	1,93
	1,96	1,99	2,03	2,06	2,07	2,07				
618 WOHNUNGEN IM EIGENTUMSPROGRAMM DER WBK \86\	1613	932	737	481	697	773	1045	979	113	302
	397	751	1066	1165	1811	1200				
619 WOHNUNGSFERTIGSTELLUNGEN IM STEUERBEGUENSTIGTEN WOHNUNGSBAU \20\	3130	5356	3342	3938	2626	1454	716	470	587	869
	915	848	1348	2994	1975	1328				

**620 ENTSORGUNG**

621 1/4 JAEHRLICHE GEBUEHREN FUER 120 L MUELLGEFAESS IN DM \10\81\84\	44,66	42,11	43,32	42,69	40,52	38,56	55,79	54,07	52,12	49,15
	46,15	56,65	54,48	52,77	51,04	54,48				
622 ABWASSERMENGE/ EINWOHNER (QM) \84\	82,07	83,15	84,15	86,44	85,76	86,84	88,86	90,31	92,97	92,01
	93,24	90,63	91,74	92,12	91,73	91,01				
623 MUELLMENGE/ EINWOHNER (QM) \84\	1,41	1,54	1,73	1,95	2,10	2,26	2,39	2,53	2,66	2,75
	2,81	2,89	2,99	3,07	3,11	3,09				
624 KLAERANLAGENKAPAZITAET (% DER IN BERLIN GEKLAERTEN ABWAESSERT) \3\	18,80	18,50	18,80	24,90	38,20	39,70	37,80	41,80	40,20	37,20
	38,20	37,50	38,70	40,30	47,00	56,70				
625 ABGEFAHRENE KEHRICHTMENGE (QM) \81\	17625	19449	18641	20936	29806	29331	30062	29502	31913	33677
	34925	35216	29198	29804	27624	26729				
626 PERSONAL D. KOMMUNALEN ENTSORGUNGSBETRIEBE / ERWERBSTAETIGE (%) \84\	0,58	0,65	0,66	0,70	0,78	0,75	0,77	0,81	0,81	0,84
	0,83	0,84	0,84	0,83	0,85	0,84				
627 RECYCELTE ABFALLMENGE PRO EINWOHNER (T) \36\84\	0,07	0,07	0,08	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,13	0,11
	0,13	0,14	0,16	0,17	0,18	0,19				
628 PREIS FUER EINEN KUBIKMETER ABWASSER IN PF \4\81\	90,43	85,26	79,75	73,63	80,30	109,32	104,88	101,32	98,09	92,60
	96,06	105,50	108,44	114,37	116,45	118,95				
629 ANZAHL DER ANS ABWASSERNETZ ANGESCHLOSSENEN GRUNDSTUECKE IN 1000 \4\	103	105	107	109	110	112	114	116	117	118
	118	120	121	123	125	127				

**630 VERSORGUNG**

631 ERZEUGTE STROMMENGE (KWH) /EINWOHNER \84\	2782	3045	3257	3329	3510	3812	3941	4165	4372	4429
	4454	4485	4641	4839	5008	5059				
632 ERZEUGTE GASMENGE/ EINWOHNER (QM) \84\	136,08	163,18	185,11	190,69	190,16	216,02	227,63	251,45	278,47	264,56
	246,30	235,06	238,68	262,09	287,04	288,92				
633 REINWASSERENTNAHME/ EINWOHNER (QM) \84\	85,14	82,78	92,03	84,98	92,32	96,69	87,66	91,89	93,72	91,46
	94,41	101,22	102,30	94,95	97,03	98,16				

634	ENERGIETEUERUNGSRATE MINUS LEBENSHALT.-TEUERUNGSRATE + 10 (%) \81\84\									
	10,50	10,58	9,13	32,92	7,43	13,35	8,21	10,02	24,03	15,99
	14,93	15,82	4,37	7,42	10,76	0,08				
635	STRASSENLEUCHTEN \4\9\84\									
	100530	102820	104170	106160	106140	109530	111380	115360	117490	117910
	121960	123450	124950	126170	127730	129000				
636	VERLUST DER GASAG / ERZEUGTE GASMENGE (DM/M**3) \8\81\84\									
	0,15	0,06	0,09	0,16	0,27	0,14	0,11	0,11	0,22	0,26
	0,27	0,28	0,19	0,20	0,23	0,23				
637	FERNBEHEIZTE GRUNDFLAECHE (MIO M**2) \9\									
	6,40	6,60	7,10	7,55	8,15	8,70	9,10	9,70	10,29	11,19
	11,51	11,90	12,20	12,60	12,83	12,95				
638	BESCHAEFFTIGTE IN VERSORGUNGSUNTERNEHMEN / 1000 EINWOHNER \8\9\14\84\									
	5,04	5,05	5,04	5,12	5,20	5,24	5,30	5,40	5,49	5,53
	5,57	5,64	5,76	5,85	5,91	6,16				
639	DURCHSCHNITTLICHER PREIS FUER WASSER IN PF/QM \14\81\84\									
	63,48	76,99	72,15	67,10	69,15	85,50	82,63	79,54	76,99	72,80
	68,17	64,54	62,23	66,23	64,38	63,92				

## 700 VERKEHR

## 710 ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR

711	BETRIEBSBEFOERDERUNGSFAELLE/EINWOHNER \13\84\									
	338,03	335,33	339,29	342,02	349,65	348,60	356,34	364,92	378,53	396,41
	403,32	393,82	390,67	386,81	389,52	383,88				
712	STECKENLAENGE DES GESAMTNETZES / 1000 HA STADTGEBIETSFLAECHE \13\84\									
	15,56	15,73	15,94	16,04	16,20	16,26	16,26	16,28	16,34	16,47
	16,54	16,61	16,66	17,75	18,17	18,12				
713	STRECKENLAENGE SCHIENENNETZ / GESAMTNETZ (%) \13\									
	12,06	11,77	11,62	11,70	11,58	11,74	11,91	12,29	12,26	12,75
	12,70	12,64	12,61	18,61	20,28	20,34				
714	P+R-STELLPLAETZE/1000 KFZ \12\13\46\									
	0,00	0,00	0,00	0,51	0,56	0,51	0,46	0,68	0,66	0,80
	0,86	0,85	0,82	2,13	2,51	2,42				
715	U+S-BAHN-STATIONEN PRO 1000 HA \13\84\									
	1,98	2,00	2,00	2,04	2,04	2,08	2,19	2,19	2,19	2,31
	2,31	2,31	2,31	3,19	3,19	3,19				
716	BESCHAEFFTIGTE DER BVG / 1000 EINWOHNER \13\84\									
	6,43	6,53	6,61	7,04	7,25	7,34	7,33	7,41	7,47	7,61
	7,74	7,76	7,80	8,55	8,71	8,82				
717	BUSHALTESTELLEN PRO 1000 HA STADTFLAECHE \13\84\									
	77,72	79,03	79,32	78,97	78,98	77,33	76,47	75,08	75,22	76,30
	76,49	76,94	77,53	78,00	77,04	79,17				
718	VERLUST DER BVG / BEFOERDERUNGSFALL IN DM \13\81\									
	0,42	0,41	0,49	0,60	0,68	0,64	0,61	0,59	0,54	0,55
	0,54	0,58	0,57	0,58	0,64	0,68				
719	TARIF FUER EINZELFAHRSCHEIN IN DM \11\81\									
	1,28	1,20	1,13	1,04	1,12	1,18	1,28	1,43	1,46	1,50
	1,55	1,64	1,75	1,71	1,76	1,74				

## 720 INDIVIDUALVERKEHR

721	ZUGELASSENE KFZ/1000 EINWOHNER \46\84\									
	189,82	200,83	209,39	243,33	224,52	252,11	279,60	295,79	306,86	312,23
	318,08	325,79	338,38	351,05	356,41	365,92				
722	KONTROLLIERTE VERKEHRSTEILNEHMER/KFZ \17\46\									
	0,08	0,07	0,06	0,19	0,20	0,33	0,22	0,23	0,24	0,25
	0,21	0,25	0,26	0,38	0,35	0,21				
723	FLAECHE DER STRASSEN UND PLAETZE / STADTFLAECHE (%) \84\									
	11,57	11,66	11,70	11,77	12,01	12,04	12,09	12,13	12,15	12,16
	12,18	12,16	12,23	12,42	12,38	12,36				

724 WEGEN FALSCHPARKEN ABGESCHLEPTE FAHRZEUGE/1000 KFZ-BESTAND \17\46\	10,04	9,99	10,03	9,29	13,63	16,80	15,59	18,46	24,80	27,12
	30,02	32,17	43,99	47,16	52,05	52,62				
725 ANZAHL DER AMPELN/FLAECHE DER STRASSEN UND PLAETZE \2\84\	0,11	0,13	0,14	0,15	0,16	0,17	0,18	0,18	0,19	0,19
	0,20	0,20	0,20	0,20	0,21	0,21				
726 LAENGE DES RADWEGNETZES / STADTFLAECHE (M/HA) \4\84\	5,73	5,77	5,77	5,85	5,85	5,91	6,04	6,15	6,46	7,27
	8,37	8,94	9,44	10,02	10,48	10,83				
727 IM STRASSENVERKEHR GETOETETE PERSONEN / 1000 EINWOHNER \84\	0,20	0,18	0,16	0,16	0,16	0,14	0,15	0,15	0,11	0,14
	0,12	0,12	0,11	0,09	0,08	0,08				
728 VERKEHR SUNFAELLE PRO 100 ZUGELASSENE KFZ \46\	6,03	6,24	6,04	5,08	5,94	6,14	6,34	6,60	6,79	7,11
	7,67	12,44	13,56	13,66	14,40	14,59				
729 BRUECKEN UND TUNNEL / VERKEHR SFLAECHE (M/HA) \84\	70,75	68,05	68,90	71,18	70,76	72,64	74,79	75,88	78,55	78,60
	77,98	77,60	77,30	78,01	79,10	79,54				

**730 FERNVERKEHR**

731 PERSONENVERKEHR VON UND NACH BERLIN / EINWOHNER \45\	6,63	7,74	8,55	8,63	9,10	9,58	11,42	11,76	12,12	12,57
	12,66	12,54	13,08	14,10	15,27	15,24				
732 ANTEIL DES FLUGVERKEHRS AM PERSONENVERKEHR (%) \45\	44,00	34,00	27,00	24,00	22,00	21,00	18,00	18,00	20,00	19,00
	19,00	17,00	17,00	16,00	16,00	16,00				
733 FLUGZEUGSTARTS INS AUSLAND PRO 1000 EINWOHNER \7\	3,31	3,50	3,67	3,85	3,71	4,14	4,86	5,13	5,22	4,61
	4,30	4,11	4,02	4,75	4,70	5,00				
734 WARENVERKEHR VON UND NACH BERLIN (T/EINWOHNER) \46\	9,40	9,46	9,85	10,38	9,66	10,43	10,66	10,37	11,60	10,96
	10,92	11,11	11,49	12,16	11,79	11,62				
735 LKW-GUETERVERKEHRSANTEIL (%) \46\	40,00	41,70	43,80	41,90	45,70	47,40	46,50	48,40	46,10	49,20
	50,40	51,30	51,80	50,90	53,30	53,70				
736 ANTEIL DER AUTOBAHNEN AN DEN TRANSITSTRECKEN (%) \1\	76,90	76,90	76,90	76,90	76,90	76,90	76,90	81,90	81,90	81,90
	89,80	89,80	97,40	97,40	97,40	97,40				
737 KFZ-PERSONENVERKEHR IM TRANSIT (1000 PERSONEN) \45\	6519	9071	10808	11149	12183	12875	15816	15599	15473	15969
	16130	16420	17383	19003	20814	21144				
738 ZUEGE IM KOMBINIERTEN VERKEHR: STRASSE/SCHIENE \5\	0	2	2	2	2	2	2	4	4	4
	4	6	6	6	7	9				
739 FERNMELDEHAUPTANSCHLUESSE/1000 EINWOHNER \84\	300,12	325,11	353,86	372,99	393,94	437,14	461,67	485,65	509,36	527,66
	543,68	559,55	575,17	594,15	605,32	612,07				

**800 WIRTSCHAFT****810 PRODUZIERENDES GEWERBE**

811 GEWERBEBETRIEBE IM PRODUZIERENDEN GEWERBE / 1000 EINWOHNER \84\	8,03	8,23	8,01	7,81	7,77	7,78	7,97	8,14	8,30	8,44
	8,49	8,56	8,75	8,90	9,07	9,12				
812 ANLAGEINVESTITIONEN JE ERWERBSTAET. IM PROD. GEWERBE IN 1000 DM \52\81\84\	260,82	252,98	238,17	225,99	245,71	261,30	271,32	284,75	308,10	321,94
	308,61	301,50	312,23	300,40	307,67	307,46				
813 ERWERBSTAETIGE IM PRODUZIERENDEN GEWERBE / ERWERBSTAETIGE (%) \52\84\	41,82	40,20	39,68	38,38	36,19	35,12	34,56	33,69	33,33	33,04
	32,25	31,45	30,81	30,71	30,72	30,69				

814	BRUTTOWERTSCHOEPFUNG / GELEISTETE ARBEITSSTUNDEN (DM/H) \39\81\84\									
	51,52	55,29	57,56	60,45	66,11	70,17	73,87	78,59	82,93	86,66
	88,68	89,54	97,45	104,77	112,15	115,36				
815	UMSATZ JE BESCHAEFITIGTER IM VERARBEITENDEN GEWERBE (1000 DM) \52\81\84\									
	122,49	129,32	136,85	144,52	150,43	165,45	179,91	187,57	194,70	199,20
	201,50	212,10	234,61	250,06	227,48	221,14				
816	HANDWERKSBERETRIEBE / 1000 EINWOHNER \55\84\									
	6,58	6,39	6,21	6,05	5,98	5,95	6,00	6,02	6,05	6,06
	6,11	6,12	6,28	6,34	6,37	6,34				
817	NETTOPRODUKTIONSINDEX \84\									
	76,80	77,80	84,80	85,60	82,00	84,70	88,80	92,60	97,60	100,00
	99,40	96,70	101,20	108,70	117,40	115,40				
818	INDEX DES AUFTRAGSEINGANGS \84\									
	94,50	99,40	104,80	101,80	96,70	95,00	89,90	92,60	99,60	100,00
	103,60	99,10	104,40	112,90	123,30	117,70				
819	INSOLVENZEN PRO 1000 BETRIEBE IM PRODUZIERENDEN GEWERBE \79\									
	3,50	2,46	3,95	5,48	6,81	9,09	8,35	7,75	7,08	6,37
	10,65	11,87	11,67	11,24	12,62	13,44				

## 820 HANDEL UND DIENSTLEISTUNG

821	ANZAHL DER BETRIEBE IN HANDEL UND DIENSTL. I.W.S. PRO 1000 EINWOHNER \84\									
	28,68	29,81	30,26	30,36	31,06	31,86	32,66	33,12	33,79	34,70
	35,71	37,61	40,29	42,29	43,64	44,66				
822	ERWERBSTAETIGE (HANDEL, DIENSTL., ETC.)/ERWERBSTAETIGE INSGESAMT (%) \84\									
	37,46	38,05	37,98	38,10	38,74	39,10	39,37	39,66	39,53	39,35
	39,48	39,53	39,23	39,87	40,04	40,10				
823	BRUTTOWERTSCHOEPFUNG JE BESCHAEFITIGTER IN PREISEN VON 1980 \81\84\									
	43181	44535	46361	46322	47933	49406	50905	51416	52652	53335
	54402	56409	58629	58423	59594	60055				
824	FREMDENUEBERNACHTUNGEN (IN 1000) \39\84\									
	2871	2847	2778	2610	2700	2802	3001	3151	3371	3461
	4210	3963	4168	4606	5265	4874				
825	AUSSTELLER AUF MESSEN \85\									
	550	1484	1571	1207	1313	2051	2028	1895	2122	2513
	3052	3281	3510	3608	4013	3793				
826	ANLAGEINVESTITIONEN IN PREISEN VON 1980 JE ERWERBSTAET. IN 1000 DM \52\81\84\									
	200,08	206,12	214,28	190,52	183,05	198,12	217,86	241,42	268,34	273,94
	265,00	250,15	270,87	270,50	272,28	272,68				
827	INSOLVENZEN/BETRIEBE (%) \79\84\									
	0,13	0,17	0,21	0,23	0,34	0,32	0,36	0,29	0,24	0,25
	0,26	0,44	0,41	0,45	0,41	0,40				
828	INDEX DES EINZELHANDELSUMSATZES \81\									
	173,84	175,79	174,26	170,10	172,00	170,17	168,33	167,33	166,38	160,80
	152,58	145,57	145,44	145,50	143,85	145,36				
829	INDEX DES GASTGEWERBEUMSATZES \81\									
	181,02	170,38	167,65	154,96	157,13	154,60	154,94	155,89	159,92	151,90
	150,80	140,87	145,27	146,00	151,76	148,85				

## 830 ARBEITSPLATZSICHERUNG

831	KURZARBEITER/ERWERBSTAETIGE (%) \60\84\									
	0,27	0,24	0,09	0,53	1,99	0,93	0,66	0,41	0,28	0,20
	0,83	1,33	1,52	0,82	0,48	0,60				
832	ANTEIL DER LANGZEITARBEITLOSEN AN DEN ARBEITLOSEN (%) \58\									
	2,00	2,40	2,80	1,30	0,80	2,60	2,61	3,02	4,45	4,78
	3,43	3,80	6,24	9,71	11,48	10,98				
833	ARBEITLOSE / OFFENE STELLEN \84\									
	0,33	0,61	0,56	1,50	3,18	3,50	4,29	4,06	3,15	3,22
	6,31	18,79	27,78	20,59	15,72	12,30				

834 ARBEITSLOSE / ERWERBSPERSONEN (%) \84\	0,77	1,14	1,06	1,89	3,40	3,45	3,88	4,04	3,53	3,70
	5,04	7,49	8,95	8,67	8,46	8,75				
835 ABM-BESCHAEFFTIGTE / 1000 ARBEITSLOSE \84\	114,73	69,72	70,60	42,43	24,14	24,25	21,65	15,40	109,25	75,21
	63,51	47,41	53,82	68,37	77,43	83,81				
836 ERWERBSTAETIGE PRO 1000 EINWOHNER \84\	445,82	445,64	446,59	443,37	435,51	437,96	441,73	447,46	454,17	458,96
	455,65	449,85	449,67	457,23	464,32	464,75				
837 ARBEITSLOSE JUGENDLICHE UNTER 25 / JUGENDL. VON 15 BIS UNTER 25 (%) \60\84\	0,28	0,36	0,36	1,02	2,34	2,11	2,93	2,74	1,99	2,15
	4,12	5,82	6,37	5,77	5,55	5,98				
838 EINTRITTE IN MASSNAHMEN DER BERUFLICHEN FOERDERUNG/1000 ERWERBSP. \60\84\	9,60	7,15	7,83	5,56	5,71	3,81	3,52	4,12	5,07	5,68
	6,93	4,90	4,80	8,86	9,87	12,08				
839 BEWERBER PRO AUSBILDUNGSSTELLE \60\	0,70	0,78	1,01	0,94	0,76	0,97	1,16	1,07	1,03	0,89
	0,98	1,09	1,08	1,12	1,05	1,05				

**900 FREIZEIT****910 ERHOLUNG**

911 FLAECHE DER KINDERSPIELPLAETZE IN QM / KINDER BIS UNTER 15 \84\	3,04	2,94	3,50	3,91	4,27	4,48	4,88	5,08	3,75	3,89
	4,55	4,98	4,80	4,44	4,45	4,35				
912 WALDFLAECHE (HA) / 1000 EINWOHNER \84\	3,69	3,72	3,75	3,76	3,77	3,83	3,89	3,96	4,03	4,04
	4,04	4,06	4,10	4,16	4,15	4,11				
913 PARKANLAGEN (HA) / 1000 EINWOHNER \84\	0,92	0,95	0,96	1,35	1,52	1,57	1,63	1,75	1,94	1,95
	1,97	2,02	2,05	2,22	2,26	2,57				
914 FRIEDHOEFE (HA) / 1000 EINWOHNER \84\	0,34	0,34	0,35	0,35	0,36	0,36	0,38	0,38	0,38	0,38
	0,38	0,38	0,40	0,36	0,36	0,36				
915 LANDWIRTSCH. U. GAERTNERISCH GENUTZTE FLAECHE (HA) / 1000 EINWOHNER \84\	3,12	3,09	3,06	2,69	2,46	2,44	2,39	1,94	1,91	1,90
	1,89	1,83	1,69	1,31	1,24	1,20				
916 SPIEL- UND LIEGEWIESEN (QM) / EINWOHNER \18\84\	0,97	1,00	1,05	1,09	1,10	1,11	1,09	1,10	1,16	1,17
	1,21	1,36	1,38	1,40	1,55	1,54				
917 KLEINGARTENKOLONIEPARZELLEN / 1000 EINWOHNER \84\	22,77	23,04	22,65	23,58	23,72	24,41	25,01	25,30	25,54	25,35
	25,44	25,58	25,84	25,80	25,54	25,42				
918 WALDRUNDWANDERWEGE UND WALDLEHRPFAD (KM) \40\	145,00	148,11	151,23	154,34	157,46	160,57	163,69	166,80	152,50	142,30
	162,60	162,60	145,60	145,60	227,60	224,60				
919 BAENKE, SITZGRUPPEN, SCHUTZHUETTEN, SCHUTZPILZE IN BERLINER FORSTEN \40\	1150	1152	1154	1156	1159	1161	1163	1165	1180	1173
	1187	1170	1160	1139	1265	1193				

**920 SPORT**

921 SPORTVEREINE PRO 1000 EINWOHNER \76\84\	0,45	0,45	0,47	0,47	0,48	0,51	0,56	0,61	0,64	0,67
	0,69	0,70	0,73	0,73	0,73	0,73				
922 MITGLIEDER IM LANDESSPORTBUND / 1000 EINWOHNER \62\84\	117,42	126,65	126,42	130,43	138,57	149,90	160,51	167,83	172,91	178,69
	182,29	184,93	186,75	192,58	194,84	191,34				
923 SPORTPLAETZE (FLAECHE) / GESAMTFLAECHE BERLIN (%) \84\	1,59	1,60	1,61	1,60	1,52	1,54	1,54	1,46	1,40	1,42
	1,43	1,21	1,24	1,17	1,12	1,15				

924	SPORTABZEICHEN / 1000 EINWOHNER \62\84\									
	2,73	2,86	2,37	2,91	3,32	4,97	6,16	7,36	8,49	9,87
	8,79	10,44	10,99	11,53	12,53	12,47				
925	SPORTUEBUNGSLEITERAUSBILDUNGEN \62\									
	300,00	311,67	323,33	335,00	346,67	358,33	370,00	394,00	400,00	400,00
	481,00	646,00	515,00	722,00	844,00	860,00				
926	TRIMMPFADE, REIT- UND WANDERWEGE (KM) \40\									
	250,00	254,99	259,97	264,96	269,94	274,93	279,91	284,90	273,10	263,00
	279,70	279,50	261,50	266,80	345,90	348,00				
927	ANZAHL DER GEFOERDERTEN LEISTUNGSSPORTLER \62\									
	550	563	577	590	603	617	630	741	795	754
	759	755	808	782	725	725				
928	SPORTHALLENFLAECHE (QM) PRO MITGLIED IM LANDESSPORTBUND \62\84\									
	0,56	0,56	0,60	0,66	0,69	0,68	0,66	0,64	0,65	0,64
	0,64	0,64	0,66	0,66	0,67	0,69				
929	WASSERFLAECHE IN HALLEN- UND SOMMERBAEDERN / 1000 EINW. (QM) \33\39\63\84\									
	21,87	22,14	28,29	32,79	31,83	32,43	32,92	33,90	34,75	36,75
	38,06	38,31	38,69	42,64	43,45	43,06				

### 930 KULTUR

931	ANZAHL DER FILMTHEATER PRO 10000 EINWOHNER \84\									
	0,47	0,45	0,40	0,39	0,38	0,39	0,37	0,37	0,35	0,35
	0,36	0,40	0,44	0,45	0,44	0,45				
932	BESUCHE IN FILMTHEATERN PRO EINWOHNER \84\									
	3,86	3,62	3,60	3,39	3,09	3,05	3,20	3,34	3,57	3,37
	3,12	2,87	2,79	2,81	2,86	2,89				
933	GEMEINDEMITGLIEDER PRO CHRISTLICHEM GEISTLICHEN \84\									
	2096	2183	2156	2133	2136	2133	2279	2282	2327	2064
	2050	1813	1813	1780	1739	1596				
934	ANZAHL DER AUFFUEHRUNGEN IN OPER,KONZERT,THEATER \84\									
	6052	6150	6483	6697	6843	6376	6264	6074	5683	5583
	5851	5750	6450	5595	6170	6182				
935	BESUCHE VON OPER-,KONZERT-,THEATERVERANSTALTUNGEN PRO EINW. \84\									
	1,55	1,54	1,55	1,57	1,66	1,62	1,71	1,61	1,65	1,62
	1,52	1,63	1,66	1,75	1,58	1,55				
936	ANZAHL DER KUNSTAUSSTELLUNGEN \75\84\									
	286	336	362	380	456	463	554	559	481	505
	626	423	388	447	631	614				
937	BESUCHE VON KUNSTAUSSTELLUNGEN PRO EINWOHNER \75\84\									
	0,26	0,30	0,32	0,31	0,47	0,46	0,77	0,59	0,75	0,78
	0,84	0,67	0,70	0,88	1,01	0,50				
938	OBJEKTE UNTER DENKMALSCHUTZ \43\									
	203	203	203	203	203	203	203	534	534	534
	534	534	534	534	534	534				
939	BESUCHE VON MUSEEN, SCHLOSSERN UND GAERTEN PRO EINWOHNER \84\									
	1,86	1,92	2,22	2,52	2,85	3,19	3,34	3,48	3,60	3,72
	3,82	3,93	4,05	4,16	4,24	4,28				

## Literaturverzeichnis

### Literatur zu den Kapiteln 1 bis 9

- /1/ Amsler, W.D. : Reallokation durch Zero-Base Budgeting?. Zu Erfahrungen in den amerikanischen Bundesstaaten, In: Wille, E. : Konkrete Probleme öffentlicher Planung, Frankfurt am Main, 1986
- /2/ Arend, H.; Jacobs, A. : Anleitung zur Benutzung des Programmsystems GESIM, Institut für Luft- und Raumfahrt der TU-Berlin, Berlin, 1985
- /3/ Baesecke, H ; Maier, W : Finanzbeziehungen Berlin - Bund, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Berlin, 1981
- /4/ Berliner Industriebank : Geschäftsberichte, 1976, 1981, 1986
- /5/ Bochum, U.; Meissner, H.R. : Leitfaden zum Berlinförderungsgesetz, Berlin, 1984
- /6/ Comelsen, D. : Finanzhilfe für West-Berlin, in: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 12/70
- /7/ Der Bundesminister der Finanzen : Bundeshaushaltsplan, Bonn, 1971 bis 1986
- /8/ Der Bundesminister der Finanzen : Finanzbericht, Bonn, 1971 bis 1986
- /9/ Der Bundesminister der Finanzen : Subventionsbericht, Bonn, 1971 bis 1986
- /10/ Der Bundesminister der Finanzen : Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes, Bonn, 1974
- /11/ Der Bundesminister für Wirtschaft : Die ERP-Programme, Bonn, 1987
- /12/ Der Regierende Bürgermeister Diepgen: Vorlage zur Beschlußfassung über Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 43 Abs. 2 der Verfassung Berlins, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 9/1613, Berlin, 1984
- /13/ Der Regierende Bürgermeister Diepgen: Vorlage zur Beschlußfassung über Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 43 Abs. 2 der Verfassung Berlins, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 10/3, Berlin, 1985
- /14/ Der Regierende Bürgermeister Schütz : Bericht über die Ergebnisse der Tätigkeit des Senats in der ersten Hälfte der Wahlperiode 1971 bis 1975, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 6/922, Berlin, 1973
- /15/ Der Regierende Bürgermeister Schütz : Vorlage zur Beschlußfassung über Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 6/49, Berlin, 1971
- /16/ Der Regierende Bürgermeister Schütz : Vorlage zur Beschlußfassung über Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 7/46, Berlin, 1975
- /17/ Der Regierende Bürgermeister Stobbe : Erklärung des Regierenden Bürgermeisters über die Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 43 Abs. 2 der Verfassung von Berlin, 7. Wahlperiode - 59. Sitzung, Berlin, 1977

- /18/ Der Regierende Bürgermeister Stobbe: Vorlage zur Beschlußfassung über Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 43 Abs. 2 der Verfassung Berlins, 8. Wahlperiode - 3. Sitzung, Berlin, 1979
- /19/ Der Regierende Bürgermeister Dr. Vogel : Bericht des Senats von Berlin über seine Tätigkeit während der Amtsperiode vom 23 Januar bis zum 11. Juni 1981, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 8/804, Berlin, 1981
- /20/ Der Regierende Bürgermeister Dr. Vogel : Vorlage zur Beschlußfassung über Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 43 Abs. 2 der Verfassung Berlins, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 8/704, Berlin, 1981
- /21/ Der Regierende Bürgermeister Dr. v. Weizsäcker : Erklärung des Regierenden Bürgermeisters zur Halbzeit der Legislaturperiode, 9. Wahlperiode - 46. Sitzung, Berlin, 1983
- /22/ Der Regierende Bürgermeister Dr. v. Weizsäcker: Vorlage zur Beschlußfassung über Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 43 Abs. 2 der Verfassung Berlins, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 9/63, Berlin, 1981
- /23/ Der Senat von Berlin : Bericht über langfristige Planung und über moderne Planung der Stadtentwicklung, Berlin, 1970
- /24/ Der Senat von Berlin : Bericht über Leitlinien für die Stadtentwicklung, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 7/1191, Berlin, 1978
- /25/ Der Senat von Berlin : Bericht zum Verfahren der Stadtentwicklung in Berlin, Senatsvorlage Nr. 2526/74, Berlin, 1974
- /26/ Der Senat von Berlin : Perspektiven der Stadtentwicklung, Berlin, 1974
- /27/ Der Senator für Finanzen : Bericht über Finanzhilfen des Landes Berlin 1975 bis 1983, Berlin, 1984
- /28/ Der Senator für Finanzen : Finanzplanung von Berlin 1974 bis 1978, Berlin, 1974
- /29/ Der Senator für Finanzen : Finanzplanung von Berlin 1978 bis 1982, Berlin, 1978
- /30/ Der Senator für Finanzen : Finanzplanung von Berlin 1983 bis 1987, Berlin, 1983
- /31/ Der Senator für Finanzen : Haushaltsplan von Berlin, Berlin, 1971 bis 1986
- /32/ Der Senator für Wirtschaft und Finanzen : Investieren – Produzieren in Berlin, Berlin, 1987
- /33/ Diederich, N. : Das Berliner Planungssystem – Ein Beitrag zur Stadtentwicklungsplanung, in: Recht und Politik, Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik, Heft 1/1973
- /34/ Diederich, N. : Planung in Berlin, Landespressedienst Berlin, 1971
- /35/ Enquete-Kommission : 1. Bericht der Enquete-Kommission – 7. Wahlperiode, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin(West) 7/682, 1976
- /36/ Enquete-Kommission : Schlußbericht der 1. Enquete-Kommission – 7. Wahlperiode, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin (West) 7/1171, Berlin, 1978

- /37/ Fisher, G.H. : Kosten-Nutzen-Analyse und Programmbudget, in: Recktenwald, H. C. : Nutzen-Kostenanalyse und Programmbudget – Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, Tübingen, 1970
- /38/ Folkers, C. : Effizienzsteigerung im staatlichen Bereich durch verfassungsmäßige Begrenzung öffentlicher Ausgaben?, In: Wille, E. : Konkrete Probleme öffentlicher Planung, Frankfurt am Main, 1986
- /39/ Förster, E.; Frantisek, E. : Korrelations- und Regressionsanalyse, Berlin, 1966
- /40/ Galper, H.; Wendel, H.F. : Time lags in the Federal Expenditure Process and their Stabilisation Implications, in: Public Finance Quarterly, Bd 1, 1973
- /41/ Hergen-Schwarzer, H. : Das Berliner Planungssystem – Politische Zielsetzungen, Planungstheoretische Fundierung und bisherige Erfahrungen, Diplomarbeit an der TU-Berlin, Berlin, 1977
- /42/ Industrie- und Handelskammer zu Berlin : Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft, 3. Aufl., Berlin, 1985
- /43/ Klaas, H. : Aufgaben der funktionalen Haushaltsgliederung im Rahmen des Funktionenplanes, in: Der öffentliche Haushalt, 10.Jg., 1969/70
- /44/ Koelle, H.H. : Ein Beitrag über den Wandel von Prioritäten - Teil 1/Teil 2, Forschungsreihe Systemtechnik, Bericht 12, Berlin, 1978
- /45/ Koelle, H.H.; Ress, R. : Fallstudie einer integrierten kommunalen Ziel- und Situationsanalyse am Beispiel von Berlin (West), Forschungsreihe Systemtechnik, Bericht 10, Berlin, 1977
- /46/ Koelle, H.H.; Zangemeister, CH. : Systemtechnik, Vorlesungsmanuskript am Institut für Luft- und Raumfahrt der TU-Berlin, Berlin, 1986
- /47/ Landesversicherungsanstalt Berlin : Geschäftsbericht 1986
- /48/ Langer, P. : Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation – Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume?, Baden Baden, 1983
- /49/ Lettmoden, U. : Intensität und Priorität staatlicher Budgetierung in Berlin, Studienarbeit am Institut für Luft- und Raumfahrt der TU-Berlin, Berlin, 1988
- /50/ Neumark, F. : Tax Expenditures, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 33, 1974/75
- /51/ Novick, D. : Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, in: Recktenwald, H.C. : Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget – Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, Tübingen, 1970
- /52/ Reding, K. : Die Effizienz staatlicher Aktivitäten – Probleme ihrer Messung und Kontrolle, Baden Baden, 1981
- /53/ Ring, U. : Öffentliche Planungsziele und Staatliche Budgets, Frankfurt am Main, 1985
- /54/ Sachs, L. : Statistische Auswertungsmethoden, 3. Aufl., Berlin, 1972
- /55/ Schmolders, G. : Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin, 1970

- /56/ Schuieri, U. : Eine Stadt plant, in: Berliner Forum, 7/72
- /57/ Sputek, K. : Berlin (West) von 1970 bis 2000 – Eine rechnergestützte Systemzustandsbewertung, ILR-Mitteilung 181, Berlin, 1987
- /58/ Sputek, K. : Zielanalyse • Zielplanung • Zielerreichung – Grundlagen, Methoden und Anwendung, ILR-Mitteilung 194, Berlin, 1988
- /59/ Statistisches Bundesamt : Finanzen und Steuern, Fachreihe 14, Reihe 8, Wiesbaden, 1980, 1982, 1984
- /60/ Statistisches Bundesamt : Umrechnungsschlüssel zur Ermittlung langer Reihen, Anlage zu der Referentenbesprechung "Staatsfinanzstatistik" - VIIA - 11/3 - 412, Wiesbaden, 1976
- /61/ Statistisches Landesamt Berlin : Statistisches Jahrbuch Berlin, Berlin, 1971 bis 1986
- /62/ Wille, E. : Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Hrsg. W. Alberts et. al., Band 5, Stuttgart, 1980
- /63/ Zangemeister, Ch. : Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, 4.Aufl., München, 1976
- /64/ Zangemeister, Ch. : Zur Methodik systemanalytischer Zielplanung, in: Handlungstheorien interdisziplinär IV, Hrsg. H. Lenk, München, 1977
- /65/ Zimmermann, H.; Henke, K.D. : Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre der öffentlichen Finanzwirtschaft, 3. Aufl., München, 1982

## Literatur für die Indikatorenbasis

- \1\ Allgemeiner Deutscher Automobil-Club : ADAC-Krafffahrerinformation Nr. 13 /86/
- \2\ Arend, H. : MOTIVA – Ein Rechnergestützter Modellentwurf zur Bewertung des Motorisierten Individualverkehrs in Berlin-West aus Autofahrersicht, ILR-Mitteilung 160, Berlin, 1986
- \3\ Berliner Entwässerungswerke : Abwasserverteilung 1971 - 1986 (unveröffentlicht)
- \4\ Berliner Entwässerungswerke : Geschäftsbericht
- \5\ Berliner Feuerwehr : Einsatzberichterstattung (unveröffentlicht)
- \6\ Berliner Feuerwehr : Jahresbericht
- \7\ Berliner Flughafen-Gesellschaft : Verkehrsbericht der Berliner Flughafengesellschaft
- \8\ Berliner Gaswerke : Geschäftsbericht
- \9\ Berliner Kraft und Licht (BEWAG)-Aktiengesellschaft : Geschäftsbericht
- \10\ Berliner Stadtreinigungs- Betriebe : Telefonische Auskunft

- \11\ Berliner Verkehrsbetriebe : Betriebsangaben
- \12\ Berliner Verkehrsbetriebe : BVG-Fahrplanheft
- \13\ Berliner Verkehrsbetriebe : Jahresbericht
- \14\ Berliner Wasserwerke : Geschäftsbericht
- \15\ Der Bundesminister für Forschung und Technologie : Direkte und indirekte F.u.E.-Förderung in Berlin
- \16\ Der Bundesminister für Forschung und Technologie : Faktenbericht zum Bundesbericht Forschung
- \17\ Der Polizeipräsident Berlin : Bericht und Statistik über den Straßenverkehr und über Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit in Berlin (West)
- \18\ Der Senator für Bau- und Wohnungswesen : Freigabe von Spiel- und Liegewiesen
- \19\ Der Senator für Bau- und Wohnungswesen : Statistik der Sozialbauwohnungen
- \20\ Der Senator für Bau- und Wohnungswesen : Wohnungsfertigstellungen
- \21\ Der Senator für Familie Jugend und Sport : Statistischer Vierteljahresbericht der Jugendhilfe
- \22\ Der Senator für Finanzen : Haushaltsplan von Berlin (West), Berlin, 1971 bis 1986
- \23\ Der Senator für Finanzen : Haushaltsplan von Berlin (West) – Bezirkspläne; Berlin, 1971 bis 1986
- \24\ Der Senator für Gesundheit und Soziales : Die Berliner Sozialstationen – Angebot und Entwicklung, Berlin, 1986
- \25\ Der Senator für Gesundheit und Soziales : Die Berliner Sozialstationen – Aufgaben, Leistungen, Versorgungsbereiche, Berlin, 1986
- \26\ Der Senator für Gesundheit und Soziales : Statistischer Bericht – Leistungen im Bereich Soziales
- \27\ Der Senator für Jugend und Familie : Statistik der Unterbringungen (unveröffentlicht)
- \28\ Der Senator für Justiz und Bundesangelegenheiten : Gerichtsstatistik (unveröffentlicht)
- \29\ Der Senator für kulturelle Angelegenheiten : Öffentliche Bibliotheken in Berlin – Arbeitsberichte
- \30\ Der Senator für Schulwesen, Berufsausbildung und Sport : Das Schuljahr in Zahlen – Allgemeinbildende Schulen in Berlin (West)
- \31\ Der Senator für Schulwesen, Berufsausbildung und Sport : Das Schuljahr in Zahlen – Berufsbildende Oberschulen einschließlich Oberstufenzentren und Fachschulen in Berlin (West)

- \32\ Der Senator für Schulwesen, Berufsausbildung und Sport : Gesamtzahl der  
Ausbildungsverhältnisse in Berlin (West) und Anteil der weiblichen Auszubildenden  
(unveröffentlicht)
- \33\ Der Senator für Schulwesen, Berufsausbildung und Sport : Statistische Daten aus dem  
Sportbereich (unveröffentlicht)
- \34\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Ausstattung der Bezirke mit  
sozialer Infrastruktur
- \35\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Berechnung der  
Schadstoffemission in Berlin (West), Berlin, 1988
- \36\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Entwicklung der  
Abfallverwertung in Berlin (unveröffentlicht)
- \37\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Gewässerkundlicher  
Jahresbericht des Landes Berlin
- \38\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Lärm / Lärmschutz – Erfassbare  
Daten (unveröffentlicht)
- \39\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Planungsdaten für Berlin (West),  
Berlin, 1982
- \40\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Übersicht  
Erholungseinrichtungen
- \41\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz : Umweltatlas Berlin – Bereich  
Luft, Berlin, 1985
- \42\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz :  
Wasseruntersuchungsergebnisse – Zusammenstellung von Hauptwerten  
(unveröffentlicht)
- \43\ Der Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz – Der Landeskonservator :  
Denkmale 1971 bis 1986 (unveröffentlicht)
- \44\ Der Senator für Verkehr und Betriebe : Die Länge des Radwegenetzes  
(unveröffentlicht)
- \45\ Der Senator für Verkehr und Betriebe : Personen im Transit- und Flugverkehr – Ein- und  
Ausgang in Berlin (West)
- \46\ Der Senator für Verkehr und Betriebe : Verkehrsbericht
- \47\ Der Senator für Wissenschaft und Forschung : Drittmittelenwicklung an der TU-Berlin  
und an der FU-Berlin (unveröffentlicht)
- \48\ Der Senator für Wissenschaft und Forschung : Hochschulgesamtplan des Landes  
Berlin, Berlin, 1984
- \49\ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung : DIW- Wochenbericht 47/82
- \50\ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung : DIW-Gutachten im Auftrag des Senators  
für Wirtschaft, Berlin – Forschung und Entwicklung in der Berliner Industrie, Berlin, 1977

- \51\ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung : DIW-Gutachten im Auftrag des Senators für Wissenschaft und Forschung, Berlin – Forschung und Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe von Berlin (West), Berlin, 1983
- \52\ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung : DIW-Vierteljahressheft 1/2 87
- \53\ Deutsches Studentenwerk e.V. : Studentenwerke im Zahlenspiegel
- \54\ Freie Universität Berlin : Studentenstatistik
- \55\ Handwerkskammer Berlin : Handwerksbericht
- \56\ Handwerkskammer Berlin : Jahresbericht Berliner Handwerk
- \57\ Interessengemeinschaft Eisenbahn Berlin : Züge im kombinierten Verkehr – Straße, Schiene (unveröffentlicht)
- \58\ Landesarbeitsamt Berlin : Arbeitslose nach der Dauer der Arbeitslosigkeit 1973 - 1986
- \59\ Landesarbeitsamt Berlin : Austritte aus Maßnahmen beruflicher Förderung nach dem Ergebnis der Maßnahme, Übersicht 14.1
- \60\ Landesarbeitsamt Berlin : Statistik (unveröffentlicht)
- \61\ Landespolizeidirektion Berlin : Funkbetriebszentrale Berlin – Funkwagenstreifendienst
- \62\ Landessportbund : Jahresbericht (ergänzt durch telefonische Auskünfte)
- \63\ Senator für Jugend und Familie : Statistischer Dienst
- \64\ Statistisches Bundesamt : Bildung und Kultur, Fachserie 11-Reihe 7, Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)
- \65\ Statistisches Bundesamt : Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
- \66\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Sonderhefte, Personal im Berliner Landesdienst
- \67\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Sonderhefte, Prüfungen an Hochschulen in Berlin (West)
- \68\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Sonderhefte, Rechtskräftig abgeurteilte Personen in Berlin (West)
- \69\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte AIV/S, Meldepflichtige übertragbare Krankheiten in Berlin (West)
- \70\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte BI1/2, Allgemeinbildende Schulen in Berlin (West)
- \71\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte BI1, Berufsbildende Schulen in Berlin (West)
- \72\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte BI5, Auszubildende und Prüfungen in Berlin (West)

- \73\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte BIII6, Ausbildungsförderung in Berlin (West)
- \74\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte BIV1, Volkshochschulen und Musikschulen in Berlin (West)
- \75\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte BV5, Kunstausstellungen in Berlin (West)
- \76\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte BV7, Turn- und Sportstätten sowie Sportvereine in Berlin (West)
- \77\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte FI14, Wohngebäude und Wohnungen in Berlin (West)
- \78\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte FI11, Wohngeld in Berlin (West)
- \79\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte JI1, Zahlungsschwierigkeiten in Berlin (West)
- \80\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Statistische Berichte LIII2, Personalbestand der Landesverwaltung von Berlin
- \81\ Statistisches Landesamt Berlin : Berliner Statistik – Zahlenspiegel
- \82\ Statistisches Landesamt Berlin : Die kleine Berlin-Statistik
- \83\ Statistisches Landesamt Berlin : Sozialhilfeempfänger in Berlin (West) von 1970 bis 1986 nach Geschlecht und Altersgruppen (unveröffentlicht)
- \84\ Statistisches Landesamt Berlin : Statistisches Jahrbuch Berlin
- \85\ Technische Universität Berlin : Universitätsverzeichnis
- \86\ Wohnungsbau-Kreditanstalt Berlin : Geschäftsbericht

## STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

- Band 1 Horst Siebert (Hrsg.): Umweltallokation im Raum. 1982.
- Band 2 Horst Siebert (Hrsg.): Global Environmental Resources. The Ozone Problem. 1982.
- Band 3 Hans-Joachim Schulz: Steuerwirkungen in einem dynamischen Unternehmensmodell. Ein Beitrag zur Dynamisierung der Steuerüberwälzungsanalyse. 1981.
- Band 4 Eberhard Wille (Hrsg.): Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation. Allokationsprobleme im intermediären Bereich zwischen öffentlichem und privatem Wirtschaftssektor. 1983.
- Band 5 Heinz König (Hrsg.): Ausbildung und Arbeitsmarkt. 1983.
- Band 6 Horst Siebert (Hrsg.): Reaktionen auf Energiepreissteigerungen. 1982.
- Band 7 Eberhard Wille (Hrsg.): Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung. 1983.
- Band 8 Ingeborg Kiesewetter-Wrana: Exporterlösinstabilität. Kritische Analyse eines entwicklungs-politischen Problems. 1982.
- Band 9 Ferdinand Dudenhöfer: Mehrheitswahl-Entscheidungen über Umweltnutzungen. Eine Untersuchung von Gleichgewichtszuständen in einem mikroökonomischen Markt- und Abstimmungsmodell. 1983.
- Band 10 Horst Siebert (Hrsg.): Intertemporale Allokation. 1984.
- Band 11 Helmut Meder: Die intertemporale Allokation erschöpfbarer Naturressourcen bei fehlenden Zukunftsmärkten und institutionalisierten Marktsubstituten. 1984.
- Band 12 Ulrich Ring: Öffentliche Planungsziele und staatliche Budgets. Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch nicht-staatliche Entscheidungseinheiten. 1985.
- Band 13 Ehrentraud Graw: Informationseffizienz von Terminkontraktmärkten für Währungen. Eine empirische Untersuchung. 1984.
- Band 14 Rüdiger Pethig (Ed.): Public Goods and Public Allocation Policy. 1985.
- Band 15 Eberhard Wille (Hrsg.): Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungs-konzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz. 1986.
- Band 16 Helga Gebauer: Regionale Umweltnutzungen in der Zeit. Eine intertemporale Zwei-Regio-nen-Analyse. 1985.
- Band 17 Christine Pfitzer: Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landes-ebene. Eine Analyse der öffentlichen Planung der Länder Hessen, Bayern und Nieder-sachsen. 1985.
- Band 18 Heinz König (Hrsg.): Kontrolltheoretische Ansätze in makroökonomischen Modellen. 1985.
- Band 19 Theo Kempf: Theorie und Empirie betrieblicher Ausbildungsplatzangebote. 1985.
- Band 20 Eberhard Wille (Hrsg.): Konkrete Probleme öffentlicher Planung. Grundlegende Aspekte der Zielbildung, Effizienz und Kontrolle. 1986.
- Band 21 Eberhard Wille (Hrsg.): Informations- und Planungsprobleme in öffentlichen Aufgaben-bereichen. Aspekte der Zielbildung und Outputmessung unter besonderer Berück-sichtigung des Gesundheitswesens. 1986.
- Band 22 Bernd Gutting: Der Einfluß der Besteuerung auf die Entwicklung der Wohnungs- und Bau-landmärkte. Eine intertemporale Analyse der bundesdeutschen Steuergesetze. 1986.

- Band 23 Heiner Kuhl: Umweltressourcen als Gegenstand internationaler Verhandlungen. Eine theoretische Transaktionskostenanalyse. 1987.
- Band 24 Hubert Hornbach: Besteuerung, Inflation und Kapitalallokation. Intersektorale und internationale Aspekte. 1987.
- Band 25 Peter Müller: Intertemporale Wirkungen der Staatsverschuldung. 1987.
- Band 26 Stefan Kronenberger: Die Investitionen im Rahmen der Staatsausgaben. 1988.
- Band 27 Armin-Detlef Rieß: Optimale Auslandsverschuldung bei potentiellen Schuldendienstproblemen. 1988.
- Band 28 Volker Ulrich: Preis- und Mengeneffekte im Gesundheitswesen. Eine Ausgabenanalyse von GKV-Behandlungsarten. 1988.
- Band 29 Hans-Michael Geiger: Informational Efficiency in Speculative Markets. A Theoretical Investigation. Edited by Ehrentraud Graw. 1989.
- Band 30 Karl Sputeck: Zielgerichtete Ressourcenallokation. Ein Modellentwurf zur Effektivitätsanalyse praktischer Budgetplanung am Beispiel von Berlin (West). 1989.

Wolfgang Laux

**Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch  
budgetäre Selbstbeschränkung?**

Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten  
Ausgabengrenze

Frankfurt/M., Bern, Nancy, New York, 1984. 201 S.

Finanzwissenschaftliche Schriften. Bd. 24

ISBN 3-8204-5347-4

br.sFr. 46.--

Die Arbeit nimmt die in jüngster Zeit vor allem in den USA erhobenen Forderungen nach einer verfassungsmäßigen Begrenzung der Staatstätigkeit zum Ausgangspunkt für eine systematische Analyse der Vor- und Nachteile einer institutionellen Fixierung der Staatsquote. Grundlagen sind dabei zum einen eine Theorie des Staatsversagens, zum anderen ein politisches Modell, in dem das Angebot an öffentlichen Gütern aus der Beziehung zwischen Bürgern und Politikern erklärt wird. Im Ergebnis erscheint eine Begrenzungsregel günstig für die Qualität des Angebots aber unsicher in Bezug auf die Qualität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern.

*Aus dem Inhalt:* Steuerzahlerrevolte und die Forderung nach Budgetbegrenzungen - Theorie des Staatsversagens und die Rationalität budgetärer Beschränkungen - Politische Entscheidungsmechanismen und Budgetgrenzen.



**Verlag Peter Lang Frankfurt a.M. · Bern · New York · Paris**

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15  
Telefon (004131) 321122, Telex pela ch 912 651, Telefax (004131) 321131

Gisela Färber

**Das rationale Budget**  
Voraussetzungen und Konsequenzen für ein  
funktionsfähiges Haushaltswesen der öffentlichen  
Hand

Frankfurt/M., Bern, Nancy, New York, 1984. 340 S.  
Beiträge zur Politikwissenschaft. Bd. 29  
ISBN 3-8204-8042-0

br. sFr. 71.--

Angesichts der derzeitigen Finanzierungsprobleme des Staates gewinnt auch die Diskussion um ein leistungsfähiges Haushaltswesen (wieder) an Bedeutung. Über die funktionalen Zusammenhänge zwischen politischer Programmplanung, Finanzplanung und administrativem Führungssystem wird versucht, Rationalitätskriterien für das staatliche Budget zu entwickeln. Dabei wird einerseits der Versuch unternommen, die Effizienzforderung an staatliches Handeln zu operationalisieren, andererseits die Umsetzung eines "rationalen" Budgets durch Organisations- und Führungsmaßnahmen und ein Informationssystem problematisiert. In Teil I werden die wichtigsten Haushaltsreformen der letzten 20 Jahre vor diesem Hintergrund analysiert und in Teil II schließlich - unter Berücksichtigung der in Teil I entwickelten Rationalitätskriterien und der in Teil II konstatierten Implementationsprobleme - ein Vorschlag für eine Haushaltsreform des Bundes in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt.

*Aus dem Inhalt:* Politische Planung, Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns - Vergleichende Analyse der wichtigsten internationalen und nationalen Haushaltsreformen (PPB-Systeme, Zero-Base Budgeting, Sunset Legislation, Cutback Management) - Ein Reformmodell für ein "rationales" Haushaltswesen des Bundes einschließlich Organisations- und Implementationsproblematik.



**Verlag Peter Lang Frankfurt a.M. · Bern · New York · Paris**  
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15  
Telefon (004131) 321122, Telex pela ch 912 651, Telefax (004131) 321131