

# Marketing in der Staatswirtschaft

Von Dietmar Dorn, Nürnberg

## I. Notwendigkeit und Begründung

Während sich in einem knappen Jahrhundert der vielzitierte Wandel vom Nachtwächter- zum Wohlfahrtsstaat vollzog, hat es nicht an kritischen Stimmen gefehlt, die, in Sorge um die individuelle und gesellschaftliche Freiheit, vor einer Expansion der Staatswirtschaft warnten. Auch die moderne, gereifte Weltanschauung hat daran bislang wenig geändert. Noch immer erscheint der Staat für viele als Moloch, den es möglichst einzuschränken gilt<sup>1</sup>. So ist es nicht verwunderlich, daß Adolph Wagners „Gesetz“ der wachsenden Staatstätigkeiten bis in die Gegenwart provokativ wirkt. Selbst in der Staatswirtschaftslehre unserer Zeit hält man eine Stabilität des öffentlichen Anteils am Sozialprodukt — ordnungspolitisch motiviert — für wünschenswert<sup>2</sup> und versucht, diese empirisch nachzuweisen (Plafond)<sup>3</sup>.

Die Realität ist darüber hinweggegangen<sup>4</sup>. Wir alle spüren, vielleicht überhöht in einer Periode erstrebter sozialer Reformen, daß das „Soziale Gleichgewicht“ (social balance) nicht stimmt. Die öffentliche Armut in der Überflußgesellschaft hat im Gegenteil, so paradox es klingen mag, in vielen Bereichen dazu geführt, selbst fundamentale individuelle Freiheitsrechte *einzuengen* (Recht auf Gesundheit)<sup>5</sup>. Der soziale Nettoertrag

---

<sup>1</sup> Aus der Reihe der Ordo-Liberalen ist an vorderster Stelle Friedrich A. v. Hayek (*Der Weg zur Knechtschaft*. Erlenbach, Zürich 1950) zu nennen.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. Kurt Schmidt: Zur ordnungspolitischen Problematik wachsender Staatsausgaben. In: Herbert Timm u. Heinz Haller (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Schriften d. Ver. f. Socialpol., N.F. Bd. 47. Berlin 1967. S. 154.

<sup>3</sup> Vgl. Horst Claus Recktenwald: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts. Wachstum und Strukturwandlungen. Jb. f. Nationalök. u. Stat., 177. Bd. (1965), S. 170 ff.

<sup>4</sup> Schon Myrdal hat den ideologischen Wertgehalt der Finanzwissenschaft betont. Vgl. Gunnar Myrdal: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung. Hannover 1963.

<sup>5</sup> Günter Hettkamp (Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben. In: Timm u. Haller (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, S. 100.) weist darauf hin, der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt sei kein Maßstab für die Liberalität des Wirtschaftssystems.

öffentlicher Leistungen ist gegenwärtig in vielen Bereichen höher als der zusätzlicher privater Güter<sup>6</sup>.

Das Ungleichgewicht zwischen Staats- und Marktwirtschaft ist auf zwei essentielle Einflußfaktoren zurückzuführen: 1. Öffentliche Leistungen werden mit Steuern finanziert. Der Bürger jedoch, selbst wenn er als Individuum oder in der Gruppe verbesserte Staatsleistungen fordert, empfindet den sich ergebenden schärferen Steuerdruck als äußerst unangenehm. Diese psychologisch zwiespältige Haltung, „the divergence between revenue and expenditure ideas of citizens“<sup>7</sup>, macht eine Ausdehnung des Kollektivaufwandes sogar in der wachsenden Wirtschaft für die Regierung sehr problematisch<sup>8</sup>. 2. Die ausgeprägte Unterbewertung der staatlichen Leistungen im Bewußtsein des Bürgers<sup>9</sup> verstärkt diesen Widerstand. Der einzelne fühlt sehr wohl die drückende Steuerlast, weil sie gerade in den krassen Fällen offen ausgewiesen wird und nicht zuletzt, weil sie ihm eigens geschaffene Institutionen (Bund der Steuerzahler) permanent bewußt machen. Dagegen lernt der Bürger die öffentliche Leistung nur in Ausnahmefällen (Kriminalität) schätzen, im täglichen Leben dagegen wird er eher negativ motiviert (gegen Polizei und Verteidigung). Besondere Einrichtungen, die über den Wert öffentlicher Güter aufklären und für sie werben, gibt es nicht. Der Staat selbst versucht bislang nur auf wenigen Gebieten, die ökonomischen Präferenzen der Bürger zu eruieren und zu beeinflussen<sup>10</sup>. Aus den Kontrollberichten der Rechnungshöfe ist nur das Aufdecken von Mißständen, nicht aber das Hervorheben effizienter Leistungen bekannt.

Im Instrumentarium der modernen Finanzpolitik klafft eine Lücke, welche die herkömmliche Staatswirtschaftslehre zumindest mitverursacht hat. Bis in die jüngste Vergangenheit war sie als reine Lehre der „öffentlichen Mittelbeschaffung“ konzipiert<sup>11</sup>. Insonderheit aber haben die Forderungen der anglo-französischen Finanzklassik nach Neutralität

---

<sup>6</sup> Vgl. John Kenneth Galbraith: Gesellschaft im Überfluß. München, Zürich 1959, 220 ff.

<sup>7</sup> Alan T. Peacock u. Jack Wiseman: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton 1961. S. 26.

<sup>8</sup> Steuersenkungen bei mehr öffentlicher Leistung sind daher nach wie vor ein gern gehörtes Wahlargument.

<sup>9</sup> Nutzen-Kosten-Analysen versuchen, die nicht direkt meßbaren Größen anhand von Hilfswerten zu quantifizieren. Überträgt man diese Gedanken analog, so sind die mutwilligen Zerstörungen öffentlicher Einrichtungen, namentlich im Rahmen des Fernmeldewesens der Deutschen Bundespost, symptomatisch für die Unterbewertung öffentlicher Güter.

<sup>10</sup> Ansätze zu einem der Privatwirtschaft vergleichbaren Marketing zeigt vor allem die Bundesbahn. Vgl. Heinz Maria Oeftering: Modernes Management und Deutsche Bundesbahn. In: Modernes Management im öffentlichen Dienst. Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik, 8. Bd. Bonn 1971. S. 53.

<sup>11</sup> Wilhelm Gerloff hat diesen Standpunkt noch 1952 in seiner Grundlegung der Finanzwissenschaft vertreten. In: Wilhelm Gerloff u. Fritz Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft. I. Bd. 2. Aufl. Tübingen 1952. S. 22.

des Staates („leave them as you find them!“) und Minimalbudget (wegen Unproduktivität) bis heute zu diesem Mißstand beigetragen.

Die ungerechte Mindereinschätzung der öffentlichen Güter läßt sich nur beheben, wenn die Finanzwissenschaft, bei aller Würdigung ihrer Leistung im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung, noch mehr als bisher bereit ist, sich mit den drängenden Fragen der Staatsausgaben auseinanderzusetzen. Namentlich die Kenntnis der Ausgabeninzidenz ist hierfür grundlegende Voraussetzung<sup>12</sup>.

Das Bewußtmachen des Wertes öffentlicher Leistungen kann aber nur gelingen, wenn die Staatswirtschaftslehre eine neue Disziplin entwickelt, die dem Marketing der Privatwirtschaft als „countervailing power“ gegenübersteht. Soziales Gleichgewicht ist nur erreichbar, wenn die Steuerwiderstände (*Gerloff*) reduziert werden. Zunehmender privater Reichtum und damit wachsende Steuerkapazität könnten dazu beitragen, den „psychological breaking-point“ hinauszuschieben. Bewußte Qualitätskonkurrenz der Kollektivgüter muß den einzelnen davon überzeugen, daß ihre Mehrerzeugung die Qualität des Lebens erhöht<sup>13</sup>.

Marketing des Staates hat nicht zum Ziel, den öffentlichen Sektor *eo ipso* auszudehnen. Aber selbst wenn das Justieren des Sozialen Gleichgewichts einen solchen Schritt erfordert, bedeutet dies keinen — von vielen jüngst so befürchteten — Effizienzverlust<sup>14</sup>. Der größte Teil der öffentlichen Investitionen und des Staatsverbrauchs (Verteidigung) wird marktwirtschaftlich produziert. Lediglich die Verwaltung obliegt dem Staat. Ob indes staatliche Administration weniger effizient arbeitet als private, ist bislang nicht erwiesen, sieht man von den humorvoll-naiven Weisheiten *Parkinsons* ab<sup>15</sup>.

Die betriebliche Marktforschung verfügt über ein geschlossenes und bewährtes Instrumentarium<sup>16</sup>. Es könnte Ansatzpunkt dafür sein, die Grundlagen und Verfahren für das Angebot öffentlicher Güter neu zu gestalten. Wegen der Besonderheiten in der Staatswirtschaft ist es jedoch nicht ohne weiteres übertragbar.

<sup>12</sup> John M. *Adlers* Beitrag aus dem Jahre 1951 ist bis heute noch kaum überholt (*The Fiscal System, The Distribution of Income, and Public Welfare*. In: Kenyon E. Poole (Hrsg.): *Fiscal Policies and the American Economy*. New York 1951). — Ein Überblick über neuere Beiträge zur Budgetinzidenz findet sich bei Horst Claus *Recktenwald: Tax Incidence and Income Redistribution*. Detroit 1970.

<sup>13</sup> Ökonomen und Politiker haben die Notwendigkeit eines staatlichen Marketing auf dem 3. Deutschen Marketing-Kongreß (8./9. Juni 1972) in Nürnberg besonders hervorgehoben.

<sup>14</sup> Zur staatlichen Effizienz siehe Dietmar Dorn u. Günter Eckstein: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung. Neuere Ziele und Methoden der Budgetgestaltung. Schm. Jb., 88. Jg. (1968), S. 441 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Dietmar Dorn: Führungsstil, Management und strukturelle Neugliederung. Die Polizei, 62. Jg. (1971), S. 328 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Erich Schäfer: *Grundlagen der Marktforschung*. 4. Aufl. Köln, Op-laden 1966.

## II. Besonderheiten des Angebots staatlicher Leistungen

Die verfügbaren Ressourcen auf der einen und die persönliche Wertschätzung der öffentlichen Leistung auf der anderen Seite begrenzen den Umfang staatlicher Aktivität<sup>17</sup>. Für die Möglichkeit, öffentliche Bedürfnisse zu befriedigen, ergeben sich aus der Sicht des Produzenten vor allem zwei Besonderheiten:

1. Das Angebot öffentlicher Güter beruht nicht auf Marktvorteilen und Gewinnmöglichkeiten. Vielmehr geben die Welfare Economics die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt als Kriterium an<sup>18</sup>. Dieses Ziel wird bei gegebener gerechter Einkommensverteilung erreicht, wenn die Produktion dem Effizienzkriterium genügt. Für die Unternehmung ist dies ein relativ einfach zu lösendes Maximierungs- oder Minimierungsproblem: Der Betrieb beurteilt sein Ergebnis nach Rentabilität und Wachstum, also hauptsächlich an seinem Gewinn, am Umsatz und an der Marktposition, und zwar in bezug auf die gegenwärtige und die künftige Entwicklung. Der Markt bewertet trotz aller Unvollkommenheiten das unternehmerische Angebot in millionenfacher Spontaneität nicht allein über den Preiswettbewerb, sondern auch durch die Konkurrenz der neuen Ware, der Substitution und des Service.

In der staatlichen Finanzwirtschaft gibt es keinen solchen Mechanismus, der, wie der Markt, die Effizienz staatlicher Leistungen laufend anzeigt. Nachfrage und Wettbewerb, die beiden wichtigsten exogenen Variablen einer betrieblichen Entscheidung, die zu ständigen Dispositionssänderungen zwingen, sind dem öffentlichen Bereich fremd<sup>19</sup>. Staatliches Handeln ist auch auf ökonomischem Gebiet im wesentlichen monopolistisch. Parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister und nachträgliche Kontrolle des Rechnungshofes sind kein Ersatz für das unerbittliche Urteil des marktwirtschaftlichen Rechnungssystems<sup>20</sup>. Indessen könnte die öffentliche Meinung im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses stärker zur Geltung kommen, was jedoch, im Sinne dieser Darlegungen, mehr und bessere Information des Bürgers voraussetzen würde<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Dies gilt im wesentlichen für den Allokationsbereich. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß nicht auch Wertvorstellungen über verteilungs- und stabilisierungspolitische Maßnahmen im Bewußtsein der Bürger vorhanden sind.

<sup>18</sup> Den wohlfahrtsökonomischen Lösungsversuch haben im wesentlichen *Musgrave u. Samuelson* entwickelt. Vgl. hierzu Richard A. *Musgrave*: Finanztheorie. Tübingen 1966. — Paul A. *Samuelson*: The Pure Theory of Public Expenditures. The Rev. of Econ. and Stat., 36. Bd. (1954), S. 387 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Dieter Schröder: „Marktforschung“ für den Staat? Rationalisierung, 19. Jg. (1968), S. 252.

<sup>20</sup> Vgl. Konrad Littmann: Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung. Köln, Opladen 1957. S. 166.

<sup>21</sup> Vgl. Friedrich K. Vialon: Streitfragen der öffentlichen Finanzkontrolle. Finanzarchiv, N.F. 22. Bd. (1962/63), S. 1 ff.

Öffentliche Leistungen sind demnach in der Regel nicht in Marktpreisen, sondern nach der Höhe des Inputs bewertet. Über Umfang und Struktur des Budgets entscheidet der politische Beschuß der Regierung. Dieser ist besonders schwierig, weil man nicht, wie in der privaten Wirtschaft, von einem gegebenen Input ausgehen kann. Die parlamentarische Entscheidung soll ja gerade Höhe und Inhalt des Budgets, und damit das Soziale Gleichgewicht, ermitteln<sup>22</sup>. Die politische Abstimmung orientiert sich in der Praxis an Hilfsgrößen, die Regierung und Verwaltung als „Erfordernis“ oder „unabweisbaren Bedarf“ kennzeichnen. Woher diese Information kommt, die durchaus zutreffend sein kann, ist bislang weitgehend unklar. In der Regel wird es sich um spontane Antriebe der Ressorts handeln<sup>23</sup>.

2. Für staatliche Leistungen gibt es also keinen „Markt“ im eigentlichen Sinne, d. h. das in der Privatwirtschaft automatisch wirkende Regulierungsprinzip von Leistung und Gegenleistung gilt nicht für öffentliche Güter. Eine allein an privatwirtschaftlichen Erfolgsmaßstäben orientierte Produktions- und Absatzpolitik kommt daher nicht in Frage. Der Preis ist als Steuerungselement nicht einsetzbar. Gebühren kommen nur in bestimmten Fällen als Hilfsmittel in Betracht. Sie erfüllen aber keine Preisfunktion, weil sie in der Regel dem Ausschlußprinzip geradezu entgegenwirken sollen (Sozialtarif). Das Selbstinteresse als Triebfeder und Regulativ versagt im öffentlichen Bereich. Die Eigenart der Kollektivgüter bringt es mit sich, daß die „Verbraucher“ ihre öffentlichen Bedürfnisse weitgehend anonym, d. h. ohne Bekanntgabe ihrer wirklichen Präferenzen, befriedigen können. Daher scheiden die herkömmlichen Methoden der Absatzplanung nach personalen, funktionalen, regionalen, zeitlichen und soziologischen Gesichtspunkten aus.

### III. Probleme individueller Konsumwahl bei öffentlichen Gütern

Individual- und Kollektivgüter lassen sich nicht eindeutig unterscheiden. In einer hochindustrialisierten Wirtschaftsgesellschaft verschiebt sich die Bewertung der beiden Bedarfsgruppen laufend. Dadurch ändert sich ihre Finanzierung<sup>24</sup>. Die jeweilige Abgrenzung unterliegt dem politischen Entscheid, der auch durch die Wirtschaftsordnung bedingt ist.

<sup>22</sup> Die politische Soziologie des Staates (*Schumpeter, Downs*) erklärt die Budgetentscheidung aus dem Spannungsfeld der Eigeninteressen zwischen Wählern und Gewählten. Damit werden selbst die privaten Wünsche der Abgeordneten und Regierungsbeamten in der Analyse berücksichtigt.

<sup>23</sup> Zum gegenwärtigen Stand der Staatsausgabentheorie siehe Dietmar Dorn: Kontaktstudium Finanzwissenschaft. Interessante Ansätze — magere Ergebnisse. Der Volkswirt, 24. Jg. (1970), H. 21, S. 53 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Horst Claus Recktenwald: Die Finanzwissenschaft unserer Zeit. Stuttgart 1965. S. 22.

Hinzu kommen vor allem historische, ethische, technische und militärische (displacement effect) Faktoren. Bereits hieraus ergibt sich, daß die ökonomische Analyse nicht eindeutig klären kann, welche öffentlichen Güter der Staat anbieten soll.

Darüber hinaus sind, wie eingangs erwähnt, die staatlichen Leistungen im Bewußtsein der Bevölkerung unterbewertet. Die Gründe hierfür sind<sup>25</sup>:

1. Die Staatswirtschaft betreibt für ihre Produkte keine moderne Werbung. Würde sie das tun, müßte sie aber auch in der Lage sein, die erhoffte Nachfrage zu befriedigen. Dies ist jedoch erst über den zeitraubenden Prozeß der politischen Willensbildung möglich. Der damit verbundene time-lag führt dazu, daß die Versorgung mit öffentlichen Leistungen meist zu spät einsetzt.

2. Abgaben an den Staat ohne sichtbare, fühlbare oder meßbare Gegenleistung beim einzelnen oder bei der Gruppe führen zu Skepsis und Antipathie sowie zu einer Unterschätzung des direkten und indirekten Nutzens.

3. Der Konsum öffentlicher Güter gewährt keinen Geltungsnutzen, weil vielfach alle Bürger gleichermaßen daran teilhaben können.

4. Der Erwerb öffentlicher Güter kann nicht durch Konsumentenkredit gefördert werden.

Daher tauchen immer wieder Zweifel auf, ob der einzelne tatsächlich kollektive und private Bedürfnisse gleich stark empfindet und ob er differenzierte oder gar alternative staatliche Maßnahmen in seiner persönlichen Präferenzskala rational erfassen kann.

Eine solche Einschränkung der individuellen Konsumwahl nimmt die positive Theorie der Staatsausgaben an. Indessen verzichtet auch sie nicht auf die Abstimmung mit den subjektiven Wünschen der Bürger. Sie geschieht hier im Kampf um die Wählerstimmen (Stimmenmaximierungskalkül)<sup>26</sup>. Dies verlangt jedoch wiederum mehr Wissen über den Wert der staatlichen Leistungen, über ihre Verteilung und Finanzierung.

#### **IV. Konzepte für Soziales Gleichgewicht**

Auf der Suche nach dem optimalen Budget haben sich zwei diametral entgegengesetzte Richtungen herausgebildet. Nach der *organischen Staatstheorie* weiß der Staat am besten, was der Gemeinschaft nützt. Ist eine grundsätzliche Übereinstimmung der persönlichen, politischen, mate-

---

<sup>25</sup> Vgl. Galbraith: S. 278 ff.

<sup>26</sup> Vgl. Elisabeth Liefmann-Keil: Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben. Finanzarchiv, N.F. Bd. 19 (1959), S. 219 ff. — S. Roland N. McKean: The Unseen Hand in Government. Am. Ec. Rev., 55. Bd. (1965), S. 496 ff.

riellen und kulturellen Interessen mit den gesellschaftlichen Erfordernissen gegeben, so hat der einzelne die Erfüllung der gesellschaftlichen Belange zum Ziel seiner Tätigkeit zu setzen, wenn er seine individuellen Bedürfnisse befriedigen will<sup>27</sup>. Der Staat bestimmt also die soziale Wohlfahrtsfunktion und legt damit im Interesse der Bürger Art und Umfang der Gemeinschaftsbedürfnisse fest.

Nach dem *individualistischen Ansatz* soll der Bürger unmittelbar über Höhe und Struktur der Staatsausgaben entscheiden. Ausgenommen von der Konsumentensouveränität sind jedoch die soziale Funktion und die konjunkturelle Stabilisierung. Darüber hinaus kann natürlich auch die Einkommensumverteilung (Steuerprogression, Subventionen u. a.) nicht Gegenstand einer direkten „Verbraucherabstimmung“ sein<sup>28</sup>.

Innerhalb dieser Grenzen unterscheidet die normative Theorie der Finanzwirtschaft zwei Gruppen von Gütern der kollektiven Bedürfnisbefriedigung, die dem Einzelentscheid unterliegen sollen. „Not the needs are collective, but the methods of efficiently meeting them“<sup>29</sup>.

*Spezifisch öffentliche Güter* (public goods, social wants) sind jene, für die das Ausschlußprinzip versagt. Hierzu zählen die ursprünglichen Aufgaben des Staates, also insbesondere allgemeine Verwaltung, Recht und Ordnung, sowie innere und äußere Sicherheit. Von der Teilhabe an einer solchen Leistung kann niemand ausgeschlossen werden, gleichgültig ob und wieviel er zur Finanzierung beiträgt. Darüber hinaus kommen auch individuelle Nichtzuteilbarkeit (die Unzuteilbarkeit bezieht sich in der Regel nicht auf die Region!) und fallende Grenzkosten bei der Produktion als Kriterium für spezifisch öffentliche Güter in Betracht. Es versteht sich von selbst, daß nur der Staat derartige Aufgaben erfüllen kann (geborene Kollektivgüter). Nach heutiger Auffassung gehören auch die *meritorischen Güter* (merit goods), vor allem Bildung, Forschung, Verkehr, Kommunikation, Gesundheit und Erholung, kurz die sogenannte Infrastruktur, zu den öffentlichen Gütern. Sie könnten zwar auch von privaten Unternehmungen angeboten werden (private Eisenbahnen, Schulen, Kliniken und Telefongesellschaften), besitzen aber den Charakter von social wants, weil der einzelne ihre Wichtigkeit und Dringlichkeit

<sup>27</sup> Vgl. Art. „Markt“. In: Willi Ehlert u. a. (Hrsg.): Wörterbuch der Ökonomie (Sozialismus). 2. Aufl. Berlin (Ost) 1969. S. 513. — S. Karl Fischer: Betriebsanalyse in der volkseigenen Industrie. 5. Aufl. Berlin (Ost) 1970. S. 394.

<sup>28</sup> Wendet man für die „public goods“ den weiteren Begriff an, so müssen Grundgedanken der organischen Staatstheorie übernommen werden. Vgl. John G. Head: Public Goods and Public Policy. Publ. Fin., 17. Bd. (1962), S. 197 ff. — S. John G. Head u. Carl S. Shoup: Public Goods, Private Goods, and Ambiguous Goods. Ec. Jl., 79. Bd. (1969), S. 567 ff. — Auch Musgraves Dreiteilung des Budgets dient dazu, das individualistische Konzept und die umstrittene Äquivalenztheorie (voluntary exchange theory!) zu stützen.

<sup>29</sup> R. W. Lindholm (Hrsg.): Public Finance. New York, Toronto, London 1959. S. 37.

nicht richtig einschätzen und mit seinen privaten Bedürfnissen verglichen kann<sup>30</sup>. Für die Gemeinschaft sind sie jedoch wesentlich. Daher ist der Staat für sie zuständig (gekorene Kollektivgüter).

Gegenwärtig deutet sich ein Strukturwandel in Richtung einer Zunahme der meritorischen Güter ab. Die herkömmlichen ökonomisch-technischen (Einkommensanstieg, technischer Fortschritt), demographischen (Bevölkerungswachstum, Siedlungsdichte, Urbanisierung) und politischen Erklärungen (Krieg, soziale Revolution)<sup>31</sup> sind hierfür nicht mehr ausreichend. Selbst die Freizeit, ureigenster Bereich persönlicher Gestaltung, gerät zunehmend unter den Einfluß der staatlichen Planung. Diese Entwicklung deutet darauf hin, daß, angelehnt an die kollektivistische These, ein Maximum an gesellschaftlicher Wohlfahrt nicht erreicht wird, wenn jeder einzelne das Angebot staatlicher Leistungen bestimmen soll<sup>32</sup>.

## V. Ziele und Aufgaben eines staatlichen Marketing

Zum betrieblichen Marketing gehören im wesentlichen die Bereiche Markt- und Produktforschung (einschl. Qualitätskonkurrenz), Werbung, Preisgestaltung sowie die Ermittlung der besten Absatzorganisation<sup>33</sup>. Für die Staatswirtschaft ist ein solches „Führen vom Markte her“ allenfalls für einen beschränkten Kreis meritorischer Güter, für die das Äquivalenzprinzip gilt, möglich. So etwa hängt die Inanspruchnahme von Verkehrs- und Bildungseinrichtungen oder die Auslastung von Versorgungsunternehmen und Krankenhäusern vom „Bedarf“ ab<sup>34</sup>. Hier gilt es, wie in der Marktwirtschaft, Engpässe und Überkapazitäten zu vermeiden.

Die Versuche, durch staatliches Marketing die individuellen Wünsche zu ermitteln und zu steuern, um so das gesamte öffentliche Budget allein der Ophelimität der „Verbraucher“ öffentlicher Güter im Sinne einer permanenten Abstimmung zu unterwerfen, gehen fehl. Sie erkennen die essentiell politische Natur des Problems. Indessen sollte der staatliche Planungsprozeß nicht länger auf kleine Expertenzirkel begrenzt sein<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Vgl. John G. Head: On Merit Goods. Finanzarchiv, N.F. Bd. 25 (1966), S. 1 ff. — Kritisch hierzu Charles E. McLure Jr.: Merit Wants: A normatively Empty Box. Finanzarchiv, N.F. Bd. 27 (1968), S. 474 ff.

<sup>31</sup> Vgl. Herbert Timm: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. Finanzarchiv, N.F. Bd. 21 (1961), S. 201 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Robert Dorfman (Hrsg.): Measuring Benefits of Government Investments. Washington 1965.

<sup>33</sup> Vgl. Konrad Mellerowicz: Unternehmenspolitik. 2. Bd. Freiburg i. Br. 1963. S. 17 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Schröder: S. 253.

<sup>35</sup> Vgl. Bundesregierung (Hrsg.): Städtebaubericht 1970. Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/1497. Bonn 1970. S. 49.

Die Besonderheit eines staatlichen Marketing liegt darin, die Wechselwirkung zwischen Kollektiv und Bürger zu erfassen. Diese Aufgabe betrifft zunächst die Erforschung der reinen Bedarfsfaktoren. Hinzu kommt aber, gegenseitige Abhängigkeiten und Beeinflussungen zu erklären und mögliche Gesetzmäßigkeiten in der Entwicklung aufzuzeigen<sup>36</sup>.

Die etwa im Rahmen einer Primäranalyse erfaßbaren Neigungen der Bürger unterscheiden sich, selbst wenn ihre Interessen im Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrt übereinstimmen<sup>37</sup>: Bei Erhebungen zur Infrastruktur denken die Unternehmer vorwiegend an produktive Standortvorteile (Arbeitskräfte, Grundstücks- und Energiepreise, Erschließung). Den Verbraucher dagegen interessieren das Lohnniveau und die generelle konsumtive Attraktivität. Die Staatswirtschaft ihrerseits muß im Konkurrenzkampf der Regionen kurz- und langfristig zwischen Grenzerträgen (Standortgunst, Steuereinnahmen) und Grenzkosten (Wohnungsgunst, Versorgungsinvestitionen) abwägen. Darüber hinaus verlangt die Effizienz, ein gewisses Agglomerationsoptimum anzustreben<sup>38</sup>. Somit verfolgt der Staat auch eigene *volkswirtschaftlich* wesentliche Zwecke, für welche die privaten Wünsche der Bevölkerung letztlich nicht ausschlaggebend sein können (stark steigende Grenzkosten in Ballungsgebieten)<sup>39</sup>.

„Eine stärkere Beteiligung der Bürger kann in bezug auf die Analyse der Wünsche und Belange der Bevölkerung mit der Marktforschung der Privatwirtschaft verglichen werden. Auch dort liegen vielfach in der Planungsphase keine direkt geäußerten Nachfragewünsche vor, während für den zukünftigen Bedarf geplant und produziert werden muß<sup>40</sup>.“ Zwischen privatem und öffentlichem Marketing besteht darüber hinaus insoweit eine Parallele, als die langfristige Vorausschau der *Bedarfsentwicklung* keinesfalls ausreicht. Neben der rein technischen Effizienz (input-output-Problem) verlangt es auch eine aktive Beeinflussung der *Ertragsseite*, die sich hier in Form von Steuereinnahmen und sozialem Nutzen ergibt.

---

<sup>36</sup> So hat Weitzel neuerdings den empirischen Versuch unternommen, das Wachstum der Staatswirtschaft aus den Stadien der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu erklären (Otto Weitzel: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Nürnberger Diss. 1967. S. 346 ff.).

<sup>37</sup> Vgl. Kenneth J. Arrow: Social Choice and Individual Values. 2. Aufl. New York 1963.

<sup>38</sup> Vgl. Jacques Stohler: Zur rationalen Planung der Infrastruktur. Konjunkturpolitik, 11. Jg. (1965), S. 279 ff. — Reimut Jochimsen: Theorie der Infrastruktur. Tübingen 1966. — René L. Frey: Infrastrukturtheorie. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen. Tübingen, Zürich 1970.

<sup>39</sup> Vgl. Joachim Klaus: Volkswirtschaftliche Aspekte städtebaulicher Planung. Nürnberg 1968. S. 8 ff.

<sup>40</sup> Bundesregierung (Hrsg.): Städtebaubericht, S. 49.

Ziele und Aufgaben des staatlichen Marketings sind weit gespannt. Praktisch geht es darum, gesicherte Kenntnisse über die Kräfte der staatlichen Willensbildung und politischen Entscheidung zu gewinnen. Dies erfordert, alle Bestrebungen aufzudecken, die in einer pluralistischen Gesellschaft innerhalb und außerhalb von Regierung, Parlament und staatlicher Administration auf die Entscheidung und Durchführung der Maßnahmen einwirken<sup>41</sup>. Neben der Erforschung der individuellen Wünsche steht gleichberechtigt die notwendige Information über die Pressionsmöglichkeiten der Gruppen, Verbände und gesellschaftlichen Organisationen sowie über die Eigendynamik der Verbands- und Staatsbürokratie (Machtstreben und Prestigedenken). Die bislang aus Wahlen und anderen politischen Anlässen verfügbare Information reicht für diese schwierige Integrationsaufgabe der Staatswirtschaft (Stadtentwicklungs-, Flächennutzungs-, Generalverkehrsplan) nicht aus<sup>42</sup>.

Der soziale Nutzeffekt liegt zusätzlich darin, die divergierenden Ziele und Wertvorstellungen einer pluralistischen Gesellschaft zu ermitteln und offenzulegen, um dadurch die Ziele und Wege der Regierungsprogramme für die demokratische Kontrolle weiter aufzuschließen<sup>43</sup>.

## VI. Methodische Ansatzpunkte

Die Verfahren zur Erhebung relevanter Daten und Auskünfte (Forschungsprogramme)<sup>44</sup> müssen der Tatsache Rechnung tragen, daß die „Verbraucher“ staatlicher Leistungen nicht identisch mit den Käufern sind. Diese sind die Politiker und Beamten; sie zahlen mit Steuergeldern. Der Steuerbeitrag des Bürgers ist nicht unbedingt identisch mit seinem Nutzen aus dem öffentlichen Gut. Generell akzeptierte Verfahren für eine verbindliche Analyse derartiger Zusammenhänge existieren bislang nicht. Das weite Spektrum der Exploration rechtfertigt indessen, daß die öffentliche Hand die Entwicklung derartiger interdisziplinärer Verfahren fördert<sup>45</sup>, wobei vor allem Wirtschaftler, Ingenieure, Soziologen und Politologen zusammenarbeiten.

Rein technisch unterscheidet sich z. B. eine Infrastrukturprognose nicht grundsätzlich von einer Marktprognose. Empirische Vorarbeiten

---

<sup>41</sup> Vgl. Dietmar Dorn: Marktforschung der öffentlichen Hand. In: Werner Ott (Hrsg.): Handbuch der praktischen Marktforschung. München 1972. S. 804 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Reimut Jochimsen u. Udo E. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Schr. d. Ver. f. Socialpol., N.F. Bd. 54, Berlin 1970.

<sup>43</sup> Vgl. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Forschungsbericht IV der Bundesregierung. Bonn 1972. S. 11.

<sup>44</sup> Vgl. z. B. Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg (Hrsg.): Erster Bericht zum Nürnberg-Plan (Juli 1970), S. 17.

<sup>45</sup> Vgl. Städtebauinstitut Nürnberg: Jahresbericht 1970. Nürnberg 1971. S. 53. — Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Forschungsbericht IV, S. 13.

und Untersuchungen im Rahmen der *Primäranalyse* müssen jedoch beachten, daß der einzelne für Staatsleistungen seine wahren Präferenzen nicht offenzulegen braucht. Er handelt rational, wenn er jede Maßnahme befürwortet, von der er einen (zumindest indirekten) Nutzenzuwachs erwartet. So schreiben sich ältere Menschen ohne Bedenken in Listen ein, die mehr Kindergärten fordern (ohne die Kosten und ausscheidenden Alternativobjekte anzugeben). Sie stimmen jedoch dagegen, wenn diese in ihrer Nachbarschaft liegen. Die Motivationen, die Evaluierung der Intensität sowie die Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen im Bereich der öffentlichen Güter sind praktisch noch unerforscht. Zielformulierungen auf solchen Grundlagen, wie sie heute politisch vielfach verwendet werden, sind daher theoretisch unbefriedigend und empirisch leer. Es hat sich sogar gezeigt, daß die Feldforschung im öffentlichen Bereich, namentlich bei Verbänden und Institutionen, neue Bedürfnisse und Forderungen wecken kann, wenn die Frage der Be- und Entlastung nicht einbezogen ist.

Die Verfahren der *Sekundärforschung* sind ebenfalls keineswegs homogen. Sie hängen von der Eigenart des jeweiligen öffentlichen Gutes ab. Bedarfsprognosen auf Grund reiner Trendextrapolationen sind unzureichend und wenig befriedigend. Bei der Bedarfsforschung für öffentliche Güter kommt es besonders darauf an, die Ursachen und treibenden Kräfte zu eruieren und eine quantitative Beziehung zwischen diesen Bestimmungsfaktoren und dem Bedarf herzustellen. Die in der Bildungsplanung bekannten Verfahren (individual demand, manpower und human capital approach) zeigen dies besonders deutlich<sup>46</sup>.

Marketing für öffentliche Güter muß im besonderen die regionalen Einflußfaktoren der Wirtschaft und Infrastruktur beachten. Gegen globale Bedarfsprojektionen, wie sie etwa in Wahlprogrammen vorgelegt werden, bestehen methodische Bedenken, weil eine Reihe von staatlichen Leistungen, namentlich im Bereich der Infrastruktur, örtlich gebunden und nicht transportabel sind. Generelle Daten- und Bedarfs erfassungen für die gesamte Volkswirtschaft oder für Bundesländer nützen daher wenig. Sie geben lediglich eine allgemeine Orientierungshilfe und müssen regional und lokal aufgeschlüsselt werden, unabhängig davon, welche öffentliche Körperschaft der Bedarfsträger ist<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Vgl. hierzu Hans Peter Widmaier: Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung. Villingen 1966. — Hartmut Berg: Ökonomische Grundlagen der Bildungsplanung. Berlin 1965. — Paul-Ludwig Weinacht: Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik. München 1969.

<sup>47</sup> Vgl. z. B. Prognos AG (Hrsg.): Die wirtschaftlichen und demographischen Wachstumskräfte des Wirtschaftsraumes Augsburg 1950 - 1980. Basel 1964.

## VII. Institutionen eines staatlichen Marketing

Die *amtliche Statistik* bestreitet gegenwärtig den größten Teil des öffentlichen Informationswesens. Forschungsarbeiten mit empirischem Bezug beklagen indes die große Uneinheitlichkeit<sup>48</sup> und mangelnde Tiefe der offiziellen Unterlagen. Daher beauftragt der Staat in wachsendem Umfang private Forschungs- und Planungsinstitute mit der Bestimmung und Erhebung von Daten<sup>49</sup>.

Die spezielle Aufgabe der Forschungsinstitute ist es jedoch, *Teilanalysen* durchzuführen, um zwischen den großen zeitlichen Abständen amtlicher Totalanalysen aktuelle Strömungsgrößen zu erfassen<sup>50</sup>. Geht man, wie die Theorie des politischen Konkurrenzmechanismus, davon aus, daß die Politiker zumindest langfristig die Präferenzen der Wähler berücksichtigen und deshalb die parlamentarischen Beschlüsse mit den „Verbraucherwünschen“ abstimmen, so liegt das Schwergewicht der Primäranalyse darin, die aktuellen Forderungen der maßgeblichen Institutionen, Gruppen und Einzelpersonen aufzudecken.

Jüngst erprobten vor allem die Gemeinden, die als Investitionsträger besonders belastet sind, *unmittelbare Verfahren*, um den Bürger am Planungsprozeß zu beteiligen<sup>51</sup>. Bekanntlich muß der einzelne nicht selten erst angeregt werden, seine eigenen Belange zu artikulieren.

Grundlage bildet zunächst die aktive Aufklärung in Form verstärkter Öffentlichkeitsarbeit. Als Mittel bieten sich Ausstellungen, Vorträge und Presseinformationen an. Aber auch die Bildung von Beiräten (Jugendrat) und Petitionsausschüssen gehört zu diesem Repertoire. Die unmittelbare aktive und passive Information durch Bürgerversammlungen in bestimmten Stadtteilen oder Bezirken (face-to-face-contacts) ist oft zu heterogen und für die Willensbildung zu wenig ergiebig. Daher haben in den Großkommunen privatrechtliche teil- oder gesamtstädtische Bürgerforen die Aufgabe übernommen, die Meinung der Bevölkerung funktional oder lokal zu filtern. Die amerikanische „Advokatenplanung“ gilt als Besonderheit. Hier sollen Sachverständige für spezielle Probleme helfen, den engen Zielhorizont der Bürger zu überwinden. Primär geht es darum, die Interessen der sozial Benachteiligten zu formulieren und durchzusetzen.

<sup>48</sup> Vgl. Weitzel: S. 12 ff.

<sup>49</sup> Vgl. Heik Afheldt: Infrastrukturbedarf bis 1980. Eine Bedarfs- und Kostenabschätzung notwendiger Verkehrs-, Bildungs- und Vorsorgeeinrichtungen für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1967.

<sup>50</sup> Vgl. Dieter Schröder: Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum. Bestimmungsgründe der regionalen Wachstumsunterschiede, der Beschäftigung und der Bevölkerung in der BRD 1960 - 1980. Stuttgart 1968.

<sup>51</sup> Vgl. Städtebauinstitut Nürnberg (Hrsg.): Fragestellungen zur städtebaulichen Datenerfassung. Nürnberg 1969. S. 9.

## VIII. Grenzen staatlicher Marktforschung

Marktforschung ist das Ergebnis einer auf die Zukunft gerichteten Tätigkeit. Sie trägt dazu bei, eine künftige ökonomische Ordnung zu entwerfen. Dies ist ein gewollter kontinuierlicher Prozeß mit zeitlich variablen Zielpunkten. Für die Staatswirtschaft erscheint er besonders kompliziert, weil das keineswegs vollständige und im Lichte widerstrebender Interessen mehrdeutige empirische Material<sup>52</sup> politisch allseits befriedigende Zielprojektionen kaum zuläßt. Hinzu kommt, daß das Marketing für öffentliche Güter unterschiedliche Wertentscheidungen einschließt. Daher nimmt es dem Politiker das Werturteil nicht ab. Staatliches Marketing bietet aber Alternativen und liefert jene Information, die notwendig ist, die politische Entscheidung rationaler zu gestalten.

### Zusammenfassung / Summary

#### Marketing in der Staatswirtschaft

Das Angebot öffentlicher Güter kann sich nicht an der privaten Nutzenschätzung der Verbraucher orientieren. Die politische Willensbildung bestimmt die Produktion. Dies verlangt mehr Information für alle, die an der Entscheidung teilhaben. Im Interesse des sozialen Gleichgewichts benötigt die Staatswirtschaft ein Instrument, das dem privaten Marketing vergleichbar ist. Die bewährten Verfahren lassen sich auf die öffentliche Finanzwirtschaft nicht ohne weiteres übertragen.

Die Besprechung der Ziele und Methoden eines staatlichen Marketing zeigt, daß neben der offiziellen Statistik besondere soziale und lokale Untersuchungen erforderlich sind. Hierfür gibt es mehrere Ansatzpunkte. Die möglichen Verfahren beruhen auf interdisziplinärer Zusammenarbeit. Das Hauptproblem liegt in der Bewertung der Erhebungsdaten und ihrer politisch zu begründenden Konsequenzen.

#### Marketing in Public Economy

The supply of public goods results from political decision-making. Efficient determination demands more information for all individuals, groups, and organizations involved. This would also contribute to more social balance. Public finance lacks of an instrument, similar to private marketing. But characteristics of public goods do not allow to transfer the approved tools.

The author discusses aims and methods of public marketing. Official statistical data do not satisfy, because they are not enough structured. Additional social and local analysis is necessary. There are several ways for such surveys. The main problem is to evaluate the material, which is only possible by means of interdisciplinary cooperation.

---

<sup>52</sup> Vgl. *Institut für angewandte Sozialwissenschaft* (Hrsg.): City und Verbrauch. Arbeitsprogramm für sozialwissenschaftliche Untersuchungen in der Region Düsseldorf-Neuß. Bad Godesberg 1965. S. 3.

<sup>3</sup> Zeitschrift für Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften 93,1