

Der demokratische Staat als Marke – Zur „strategischen Relevanz“ staatlicher Aufgaben

Christian Ludwig Humborg

Inhalt

1. Einleitung
2. Staatsaufgaben in der Diskussion verschiedener Disziplinen
3. Staatsaufgaben in der leistungstiefenpolitischen Betrachtung
4. Die Reputation der Marke des demokratischen Staates
5. Zusammenfassung
6. Literatur

1 Einleitung

Die Bahn in Deutschland ist ein Beispiel, wie sich das Verständnis darüber, was staatliche Aufgaben sind bzw. sein sollten, im zeitlichen Verlauf wandelt. Die Entwicklung der Bahn in Deutschland hat in ihrer Positionierung zwischen Staat und Markt verschiedene Veränderungen erfahren (vgl. Humborg 2004: 107ff.). Die Initiative zum Bau der ersten dampfgetriebenen Eisenbahn in Deutschland 1835 ging von Privaten aus und wurde auch privat finanziert (Grohn 1998: 28ff.). Nach und nach entstand ein Nebeneinander von Privatbahnstrecken und staatlichen Strecken. Die Idee einer einheitlichen Reichsbahn wurde zunächst durch die Länder blockiert, die ihre eigenen Staatsbahnen unterhielten und die Privatbahnen sukzessive verstaatlichten. Im Jahr 1923 wurde die Deutsche Reichsbahn als selbständiges, wirtschaftliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit im staatlichen Eigentum gegründet. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Bahn im Gebiet der Bundesrepublik ein Sondervermögen mit eigenem Verwaltungsunterbau. Im Jahr 1991 unterbreitete eine von Seiten des Staates eingesetzte „Regierungskommission Bahn“ weitreichende Reformvorschläge, darunter die Umwandlung der Bahn in eine Aktiengesellschaft mit der damit verbundenen unternehmerischen Unabhängigkeit und die Regulierung des Unternehmens (Julitz 1998: 43ff.). Zwölf Jahre später wurde eine weitgehende Privatisierung der Bahn angekündigt und Vorbereitungen für einen Börsengang eingeleitet, der allerdings bis heute noch nicht vollzogen ist. Es zeigt sich, dass nach einem privaten Start die Bahn nationalisiert wurde und inzwischen ihre Reprivatisierung vorangetrieben wird. Innerhalb der verschiedenen

wissenschaftlichen Disziplinen wurden verschiedene Herangehensweisen entwickelt, um die Fragen nach dem optimalen Umfang staatlicher Aufgaben und dem Wandel im Zeitverlauf zu beantworten.

Der optimale Umfang staatlicher Aufgaben wird im Rahmen der normativen Theorie der Staatsaufgaben diskutiert. In diesem explorativen Beitrag wird vorgeschlagen, die Reputation der Marke des demokratischen Staates als wesentlichen Einflussfaktor bei der Bestimmung der Staatsaufgaben einzuführen. Mit Hilfe der Markenreputation gelingt es, die Verfahren der demokratischen Entscheidungsfindung in die Theorie der Staatsaufgaben zu integrieren. Zunächst werden im zweiten Teil des Beitrages Theorieansätze verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen kurz skizziert. Im dritten Teil wird der leistungstiefenpolitischen Betrachtung besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Es wird aufgezeigt, welchen Beschränkungen gerade das Kriterium der strategischen Relevanz in der Diskussion um den Umfang staatlicher Aufgaben unterliegt. Die konkrete Einführung des Konzeptes der Markenführung als Alternative zur strategischen Relevanz erfolgt im vierten Teil, bevor im fünften Teil die Schlussfolgerungen zusammengefasst werden.

2 Staatsaufgaben in der Diskussion verschiedener Disziplinen

Innerhalb der wissenschaftlichen Disziplinen werden verschiedene Herangehensweisen gewählt, um den optimalen Umfang staatlicher Aufgaben zu bestimmen. Diese können im Folgenden im Hinblick auf die Länge des Beitrages nur kurz skizziert werden.

Ausgangspunkt der Neoklassik in der Wirtschaftswissenschaft ist das Modell der vollständigen Konkurrenz (Borrmann/Finsinger 1999: 1ff.). Prämissen dieses Modells sind die vollständige Markttransparenz, die Abwesenheiten von Präferenzen in räumlicher, zeitlicher oder sachlicher Hinsicht bei den Akteuren, eine Vielzahl von Anbietern und Nachfragern, der freie Marktaus- und eintritt sowie die Abwesenheit von Externalitäten (vgl. Samuelson/Nordhaus 1989: 37ff.). Innerhalb des neoklassischen Ansatzes in der Wirtschaftswissenschaft werden Modelle entwickelt und geprüft, die von diesen Idealisierungen abweichen. Aus dieser Perspektive begründen sich Staatsaufgaben erst aus Marktversagen. „Die ökonomische Analyse kann wenig über die Notwendigkeit und die Grenzen von Staatsaufgaben sagen, wenn sie sich nur auf die Funktionsweise des Marktes beschränkt“ (Benz 2001: 189). Es wird davon ausgegangen, dass der Staat als Grundfunktion lediglich die Verfügungsrechte zu gewährleisten hat, da diese nicht marktlich bereitgestellt werden können (vgl. Alchian 1961). Bereits die staatliche Aufgabe, im Falle von Monopolen regulierend einzugreifen, ist umstritten und spiegelt eine ausgeprägte Skepsis gegenüber jeglicher staatlichen

Tätigkeit wider. Nach der Theorie der angreifbaren Märkte (Baumol/Panzar/Willig 1982) führt allein die Möglichkeit, dass es potenzielle Wettbewerber des Monopolisten geben könnte, dazu, dass der Monopolist von einer Monopolpreissetzung absieht. Die Abwesenheit des Staates als theoretischer Ausgangspunkt unterstreicht, dass es staatliche Aufgaben in der Neoklassik nicht gibt bzw. sie als Abweichung vom idealisierten Marktmodell angesehen werden. Die Bestimmung des staatlichen Aufgabenumfanges wird nach dem neoklassischen Ansatz daher meist als Versuch unternommen, staatliche Aktivitäten weitestgehend durch marktliche zu ersetzen.

In der Rechtswissenschaft wäre ein solcher Ausgangspunkt nicht denkbar, denn der wissenschaftliche Gegenstand, das Recht, wird durch die Rechtsetzung des Staates Wirklichkeit. Auch bei einem Minimum staatlicher Aufgaben bleibt das Recht als Kern traditioneller Staatlichkeit bestehen (Grimm 1987). In der Rechtswissenschaft dient bei der Bestimmung staatlicher Aufgaben als Parameter das Gesetz bzw. im Rückgriff die Verfassung (z.B. Müller 1993, Pabst 1997, Eisenmann 1998). Recht ist die in Gesetz gegossene historische Vorstellung der Legitimität, sofern die Gesetze auf demokratischem Weg zustande gekommen sind (Habermas 1992). Im demokratischen Staat wird die öffentliche Meinung, soweit sie in der Lage ist, den Status Quo zu verändern und eingedenk all der Verzerrungen, die diese Meinungsbildung auf dem Weg zum Gesetz unterworfen ist, mit mehr oder weniger Verzögerung in Recht umgesetzt. Ohne Rückgriff auf die Wirklichkeit kann die Rechtswissenschaft nicht am Diskurs um den Umfang von Staatsaufgaben teilhaben, da die Ableitung von Staatsaufgaben aus dem Recht selbst zur Tautologie würde (vgl. Benz 2001: 186f.). Erst über den Legitimitätsbegriff ist es der Rechtswissenschaft möglich am Diskurs teilzuhaben, wenngleich fraglich ist, ob sie die dazu notwendigen Instrumente entwickelt hat, die über reine Plausibilitätsannahmen hinausgehen.

In der systemtheoretisch orientierten Soziologie wird das Spannungsfeld zwischen individueller Entscheidung und systemischer bzw. institutioneller Einbettung zugunsten letzterer aufgelöst. „Institutionen sind auf diese Weise nicht länger einseitig als die äußeren Regeln des Spiels oder als extern gesetzte ‚Rahmenbedingungen‘ rationaler Wahlen zu begreifen“ (Edeling 1999: 11). Die Einbettung individueller Entscheidungen in ihre institutionellen Zusammenhänge führt zu einer von historischen Gegebenheiten abhängigen Betrachtung bei der Bestimmung des Umfangs staatlicher Aufgaben. Dieses Vorgehen vermindert den Spielraum, praktische Empfehlungen im Hinblick auf staatliche Aufgaben zu entwickeln, selbst wenn es gelingt, ex post Wandel im Verständnis staatlicher Aufgaben erklären zu können.

Innerhalb der Wirtschaftswissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Soziologie finden sich Ansätze, die zu einer normativen Theorie der Staatsaufgaben beitragen. Allerdings unterliegen sie jeweils bestimmten Beschränkungen. Die Neoklassik vernachlässigt den Staat als Akteur und ordnet ihn dem Markt unter. Die Rechtswissenschaft verfügt, selbst bei Rückgriff auf Gesetze und Verfassung, kaum über Kriterien, die Staatsaufgaben begründen können. In der systemtheoretischen Soziologie mangelt es an Kriterien, aus denen konkrete Empfehlungen abgeleitet werden können, da der Fokus auf Einzelfälle gerichtet wird, was nicht die Entwicklung von allgemein gültigen Kriterien ermöglicht.

Auch die Verwaltungswissenschaft als Disziplin befasst sich mit der Frage nach dem optimalen Umfang der Staatsaufgaben. Ein Schwerpunkt in der Diskussion um den Umfang der Staatsaufgaben ist in der Verwaltungswissenschaft der Rückgriff auf die Transaktionskostentheorie (vgl. Reichard/Röber 2001: 374). Die Transaktionskostentheorie ist Teil der Institutionenökonomie, die ihren Ursprung in der Wirtschaftswissenschaft hat und inzwischen dort wie auch in der Soziologie zum jeweiligen allgemeinen Kanon gehört. Eine Ursache für die Verbreitung der Transaktionskostentheorie im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs ist ihr Vermögen, im Gegensatz zur neoklassischen Betrachtung den Staat als Akteur in den Ausgangspunkt der Analyse mit einzubeziehen. Mithilfe der Transaktionskostentheorie ist es aus der Perspektive des Akteurs Staat möglich zu bestimmen, welche Aufgaben selbst wahrzunehmen sind und welche an den Markt zu delegieren sind. In der Transaktionskostentheorie ist die Einheit der Analyse die Transaktion bzw. der Vertrag, mit dem sich ein Güter- und Leistungsaustausch auf Märkten, auf der Basis von längerfristigen Verträgen oder in Organisationen, wie z.B. dem Staat, vollzieht. Bei der Nutzung von marktlichen Koordinationsmechanismen fallen Kosten als Informations-, Verhandlungs-, Vertrags-, Absicherungs-, Durchsetzungs- und vertragliche Anpassungskosten an (vgl. Williamson 1990: 325). Demgegenüber fallen bei der hierarchischen Koordination interne Steuerungs- und Kontrollkosten, Garantiekosten und Residualkosten an. Zur Bestimmung einer optimalen Koordinationsform sind daher die Produktionskosten zuzüglich der Kosten der Organisationsbenutzung mit den Beschaffungskosten zuzüglich der Kosten der Marktbenutzung zu vergleichen, um die kostengünstigere Variante auswählen zu können.

3 Staatsaufgaben in der leistungstiefenpolitischen Betrachtung

Ein wesentlicher Versuch, transaktionskostentheoretische Überlegungen auf die Frage nach Umfang und Organisation von Staatsaufgaben zu übertragen, wurde im Band „Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden“ (Naschold et al. 1996) unternommen. In der leistungstiefenpolitischen Betrachtung werden öffentliche Leistungen, zunächst auf Einzelelemente in der

Leistungskette heruntergebrochen, dann auf strategische Relevanz im gesamten Leistungsspektrum und auf ihre Spezifität analysiert (Reichard 2004: 56). Die Verwendung des Begriffs „öffentliche Leistung“ deutet auf die Begriffsvielfalt in diesem Bereich hin (Schuppan 2006). Neben dem Begriff der staatlichen Aufgaben finden sich auch die verwandten Begriffe „öffentliche Aufgaben“ und „hoheitliche Aufgaben“ (vgl. Benz 2001: 183).

Die Variable „Spezifität“ ist direkt der Transaktionskostentheorie entlehnt. Spezifität ist eine wesentliche Eigenschaft von Transaktionen, die in hohem Maße die mit der Transaktion verbundenen Kosten beeinflusst. Dabei bezeichnet die Spezifität die Standardisiertheit bzw. die Einzigartigkeit, in der Ressourcen zur Verwirklichung der Transaktion bereitgestellt werden. „Die Faktorspezifität bezieht sich auf den Grad der Wiederverwendbarkeit eines bestimmten Vermögensobjektes in alternativen Verwendungseinrichtungen und bei unterschiedlichen Nutzern ohne Verlust an Produktionswert“ (Williamson 1996: 13). Bei hoher Spezifität werden Investitionen aufgrund des Risikos verlorener Investitionen als „sunk costs“ bezeichnet, da die investierten Ressourcen nicht alternativ eingesetzt werden können. Je exklusiver Ressourcen für die Verwirklichung einer Transaktion bereitgestellt werden, desto höher sind die Bindungserfordernisse der Transaktionspartner. Eine hohe Faktorspezifität führt bei den Vertragspartnern dazu, die Transaktion in Beherrschungs- und Überwachungssysteme einzubetten, um sie abzusichern. Bei einer niedrigen Faktorspezifität ist der Markt als Koordinationsform geeignet, da bei einem Scheitern der Transaktion die Ressourcen einer alternativen Verwendung zugeführt werden können. Auf die Make-or-Buy-Entscheidung bezogen, empfiehlt sich bei einer hohen Spezifität die Eigenerstellung und bei einer niedrigen Spezifität die Fremderstellung. Williamson (1991: 281) führt sechs Arten transaktionsspezifischer Investitionen und damit sechs verschiedene Faktoren auf, die Einfluss auf die Spezifität einer Transaktion haben:

- standortspezifische Investitionen
- anlagenspezifische Investitionen
- Investitionen in spezifisches Humankapital
- abnehmerspezifische Investitionen
- Investitionen in die Reputation
- terminspezifische Investitionen

Beispielsweise ist der Bau einer Brücke eine höchst spezifische Investition, da diese Brücke möglicherweise nur an dem vorgesehenen Ort ihren Zweck erfüllen kann (hohe Standortspezifität) und, selbst wenn sie woanders einsetzbar wä-

re, aufgrund der Bauweise einer Brücke nur mit hohem Aufwand wieder ab- und woanders aufgebaut werden kann. Daher hat der Erbauer der Brücke ein hohes Interesse, sich gegenüber dem Abnehmer der Brücke abzusichern, dass die Erstellung, Übergabe und Bezahlung und damit die Transaktion zustande kommt.

Die Variable der strategischen Relevanz ist ungleich schwieriger zu definieren. Strategische Relevanz ist aus der Perspektive einer Organisation zu definieren. Danach sind die Aufgaben und Leistungen einer Organisation dann strategisch relevant, wenn ihre Nicht- oder Misserfüllung gravierende Konsequenzen für die Organisation hat. In Bezug auf den Staat können dies beispielsweise Geheimhaltungspflichten oder der Schutz nationaler Interessen sein (Picot/Wolff 1994: 215). In Naschold et al. (1993: 46) wird konzidiert, dass die Anwendung des Kriteriums der strategischen Relevanz nur schwierig zu operationalisieren sei. Ähnlich der Spezifität folgt aus einer hohen strategischen Relevanz die Empfehlung der Eigenerstellung und aus einer niedrigen strategischen Relevanz die Empfehlung der Fremderstellung.

In leistungstiefenpolitischen Betrachtungen steht die Art der Aufgabenerfüllung im Vordergrund und die Frage, inwieweit Aufgaben überhaupt vollzogen werden sollten eher im Hintergrund. Die Bedeutung der eigenständigen Variable „strategische Relevanz“ zeigt sich gerade dann, wenn Entscheidungen darüber gefällt werden sollen, ob Aufgaben überhaupt staatlich zu erfüllen sind oder ob es Privaten vorbehalten ist, inwieweit eine bestimmte Aufgabe bzw. Leistung angeboten wird. Wird allein der Maßstab der Spezifität als Entscheidungskriterium herangezogen, ist es fraglich, inwieweit einige der gemeinhin zum staatlichen Aufgabenkatalog gehörenden Aufgaben überhaupt durchgeführt würden. Der Begriff der strategischen Relevanz wird in der Praxis genutzt, um die Aufgaben, deren Erstellung nur eine geringe Spezifität aufweisen, die aber als wesentlich für den Staat erachtet werden, in einer Art Auffangkategorie doch dem Staat zuweisen zu können. Begriffe wie „Gemeinwohlorientierung“ oder Konzepte wie „Daseinsvorsorge“ werden vielfach verwendet, um für die staatliche Aufgabenerledigung zu plädieren. In Anlehnung an Kernkompetenzen von Unternehmen werden Aufgaben mit hoher strategischer Relevanz auch als Kernaufgaben bezeichnet. Inzwischen findet sich eine umfangreiche Verwendung des Begriffes der staatlichen Kernaufgaben im politischen Diskurs.

In der leistungstiefenpolitischen Betrachtung stehen die Variablen „Spezifität“ und „strategische Relevanz“ als unabhängige Variable nebeneinander, die „Spezifität“ als Kriterium einer auf Effizienz ausgerichteten, ökonomistischen Schule und die „strategische Relevanz“ als variabel einsetzbares politisches Kriterium. Allgemein ausgedrückt wird empfohlen: „Leistungen mit niedrigem Spezifitätsgrad und geringer strategischer Bedeutung sollten also tendenziell fremdbe-

zogen werden, während hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen eher selbst zu erstellen sind“ (Picot/Wolff 1994a: 61). Picot/Wolff (1994) haben sich die Mühe gemacht, diese Gedanken in einer Vierfeldermatrix weiter zu entwickeln, in der „strategische Relevanz“ und „Spezifität“ jeweils die Ausprägung „hoch“ und „niedrig“ annehmen können. Mit der Vierfeldermatrix entsteht aus der Mixtur des politischen Begriffs „strategische Relevanz“ und des ökonomischen Begriff „Spezifität“ ein in sich kohärentes Konzept. Picot/Wolff (1994: 215) bemerken allerdings selbstkritisch, dass es durchaus eine Korrelation von Spezifität und strategischer Relevanz geben kann. Wenn jedoch eine wechselseitige Abhängigkeit der beiden unabhängigen Variablen besteht, ist eine schlüssige Empfehlung problematisch.

Diese Beschränkung unterstreicht, dass die leistungstiefenpolitische Betrachtung mit dem Kriterium der strategischen Relevanz an ihre Grenzen stößt. Einen vielversprechenden Ansatz, aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zur normativen Theorie der Staatsaufgaben beizutragen, bietet das Gedankenexperiment, den demokratischen Staat als Marke zu betrachten und daraus abzuleiten, wie Staatsaufgaben zu bestimmen sind.

4 Die Reputation der Marke des demokratischen Staates

In der Privatwirtschaft ist der Bedeutungszuwachs der Marken für Unternehmensstrategien ungebrochen (Louro/Cunho 2001). Die Markenführung und die Absicherung der Markenreputation haben für Unternehmen strategisch erheblich an Relevanz zugenommen. Globalisierte Wertschöpfungsketten und beschleunigte Informationsketten haben den Wandel von produktionsmittel- und produktionstechnikbesitzenden Unternehmen in markengesteuerte Unternehmen bewirkt. Markenführung ist zur Kernkompetenz in der Unternehmensführung geworden (Aaker 1996). Die gewachsene Bedeutung der Markenreputation zeigt sich in den Ergebnissen des Brand Equity Research. Dort wird der finanzielle Wert einer Marke oder von Markenportfolios sehr detailliert ermittelt, um den Wert von Unternehmen an der Börse oder bei Übernahmen und Verschmelzungen bestimmen zu können. Der Wert von Unternehmen bemisst sich danach nicht nur auf die ihnen zur Verfügung stehenden Produktionsmittel und Patente, sondern auch auf die Reputation der Marke oder der Marken. Die wesentliche Bedeutung der Marke liegt in ihrem Differenzierungspotenzial gegenüber Produkten und Dienstleistungen von Wettbewerbern. „Customer-based equity involves consumers’ reactions to an element of the marketing mix for the brand in comparison with their reactions to the same marketing mix element attributed to a fictiously named or unnamed version of the product or service“ (Keller 1993: 2). In einer Studie bewertet PriceWaterhouseCoopers (2001) den Anteil des Unternehmenswertes der von ihnen untersuchten deutschen Unternehmen, der sich

allein aus der Marke speist, auf 56%. Bei einer Beschränkung auf die Unternehmen, die kurzlebige Konsumgüter produzieren, steigt dieser Wert auf 62%.

Diese Entwicklung ist für den Staat als Institution nicht folgenlos. Der Staat gerät, auch ungewollt im Wettbewerb der Institutionen, zunehmend unter den Druck sich zu differenzieren. Wesentliche Motivation der Markenführung ist die Differenzierung. Es ist in der politikwissenschaftlichen Literatur durchaus umstritten, inwieweit aufgrund von vertikaler und funktionaler Diffusion noch von einem kohärenten Nationalstaat ausgegangen werden kann (vgl. Scharpf 1992). Ein Ende des Nationalstaates ist solange nicht in Sicht, wie nationales Recht als Kern traditioneller Staatlichkeit gilt. Außerdem geht mit der Diskussion um das Ende des Nationalstaates aufgrund sinkender Steuerungskompetenzen eine gleichzeitige Renaissance des Nationalstaates in den Medien einher. Dies lässt sich aufgrund der den Medien inhärenten Funktionslogik der Vereinfachung und Zuspitzung beispielsweise bei sportlichen Veranstaltungen und bei internationalen Verhandlungen beobachten. Für den Staat ist es aus zwei Gründen erforderlich, sich zu differenzieren: Zum einen hat sich der Staat gegenüber anderen Staaten zu differenzieren, zum anderen hat sich der Staat als solcher gegenüber anderen Formen der Handlungskoordination zu behaupten (vgl. Benz 2001: 183). Die Differenzierung gegenüber anderen Staaten ist für die Bestimmung des Umfangs der Staatsaufgaben kaum relevant. Gleichwohl wird im Folgenden kurz auf den Stand der Debatte über die Differenzierung von Staaten eingegangen, um zum einen aufzuzeigen, um welche Aspekte der Marke des demokratischen Staates es bei der Bestimmung des Umfangs der Staatsaufgaben nicht geht, und um zum anderen in das Thema der Marke und Markenreputation einzuführen.

Seit einigen Jahren wird die Markenreputation von Staaten auch in der Wissenschaft analysiert (Kotler/Gertner 2002). Dabei steht meistens weniger der Staat als Institution, sondern der Nationalstaat als Markenträger im Vordergrund. Als Ansätze einer bewussten Markenführung von Ländern gelten ihre Vermarktungsaktivitäten als Investitionsstandorte oder Tourismusziele. Diese Aktivitäten finden meist auf regionaler und lokaler Ebene ihre Entsprechung. Die spezifischen Aspekte von Nationalstaaten, die sich auf die Institution Staat beziehen, wie vor allem politische Rahmenbedingungen, spielen dann meist eine untergeordnete Rolle, wenn von einer allgemeinen politischen Stabilität im betreffenden Land ausgegangen werden kann. Als Akteure am Kapitalmarkt sind Staaten allerdings auch den Analysen und Empfehlungen von Ratingagenturen unterworfen. Hier spielen politische Rahmenbedingungen eine vergleichsweise bedeutendere Rolle, da die Bonität in hohem Maße von der Verlässlichkeit staatlicher Akteure abhängt. Insofern verbessert eine bewusste Markenführung die Bedingungen am Kapitalmarkt.

Erste Arbeiten befassen sich mit der Frage, wie Staaten sich aktiv positionieren und ihre Reputation sichern und steigern können. Rob Ferguson (2001) fragt beispielsweise, welche Handlungsoptionen Kanada besitzt, um sein Image und seine Reputation in der Welt zu verbessern. Peter van Ham (2005) schlägt vor, dass die Europäische Union als supranationale Staatengemeinschaft ihr außenpolitisches Engagement unter dem Schlagwort des „effective multilateralism“ besser vermarkten solle, um damit auch ihre Durchsetzungskraft zu erhöhen.

Neben seiner Differenzierung gegenüber anderen Ländern hat sich der demokratische Staat auch gegenüber anderen institutionellen Formen der Handlungskoordination zu differenzieren, vor allem gegenüber dem Privatsektor. Jeder demokratische Staat besitzt bei seinen Bürgern eine Reputation, die aus den Aufgaben erwächst, die ihm zugeschrieben werden und dem Erfolg, mit dem er diese Aufgaben erfüllt. Berechnungen zum Markenwert eines demokratischen Staates wurden bisher nicht durchgeführt, aber Umfragen könnten eine Tendenz ermitteln, welche Wertschätzung die Bürger dem demokratischen Staat zubilligen.

Aus der Transaktionskostentheorie leitet sich die Empfehlung ab, dass Aufgaben mit einer hohen Spezifität durch den Akteur selbst zu erstellen sind. Einer der sechs Einflussfaktoren, die hohe Spezifität bedingen, sind Investitionen in die von Williamson als „Brand name capital“ bezeichnete Reputation. Daraus ist zu folgern, dass gerade die Aktivitäten eines Akteurs, die in besonderem Maße seine Markenreputation betreffen, selbst zu erstellen sind und nicht über den Markt zu beziehen sind. Für Unternehmen bedeutet dies, die Tätigkeiten, die wesentlich zur Markenreputation beitragen bzw. bei deren fehlerhafter Ausführung die Markenreputation gefährdet wäre, intern anzusiedeln. Auch für den demokratischen Staat bedeutet dies, dass er Aufgaben, die in besonderem Maße seine Markenreputation betreffen, selbst wahrzunehmen hat.

Wissenschaftlich kaum erschlossen ist bisher die Frage, welche Aufgaben in besonderem Maße die Reputation der Marke des demokratischen Staates bestimmen. Dies kann an dieser Stelle nur im Ansatz geleistet werden, da die Differenzierung, was Markenkern des demokratischen Staates ist und was die sich durchaus wandelnden Ausprägungen dieses Markenkerns sind, einer sehr ausführlichen Diskussion bedarf. Ein erster Annäherungsversuch zum Markenkern des demokratischen Staates führt zur Legitimität des demokratischen Staates, als einziger kollektiv-verbindliche Entscheidungen generieren und durchsetzen zu können (Willke 1992: 44). „Die Legitimität einer politischen Ordnung, so lässt sich nun schlussfolgern, ist deshalb zu erkennen an der Qualität der Verfahren, in denen politische Werte und Interessen artikuliert, aggregiert und vermittelt

werden“ (Willke 1992: 50). Der erste Schwerpunkt liegt damit auf den staatlichen Input-Prozessen (vgl. Easton 1967). Allerdings ergänzt Jann (1994: 9): „Die Legitimität des Gemeinwesens hängt nicht allein von seinen demokratischen Strukturen ab, sondern mindestens ebenso von seinen Leistungen“. Diese Rolle des demokratischen Staates als zentraler Legitimationsinstanz mit der Möglichkeit, Recht zu setzen und notfalls mit Gewalt durchzusetzen, erfüllt das Kriterium der Einzigartigkeit.

Weiterhin wäre zu klären, inwieweit die Marke des demokratischen Staates die Ansprüche und Erwartungen der Bürger erfüllt. In der Debatte um die Markenführung von Unternehmen herrscht ein Dissens bezüglich der „customer centrality dimension“ (Louro/Cunha 2001: 855f.). „This dimension runs from unilateral approaches in which consumers are perceived as passive recipients of value created within the organization to multilateral perspectives where consumers are viewed as active contributors to value creation“. Eine ähnliche Debatte findet sich in der Politikwissenschaft, wenn zum einen die Bürger als Souverän den demokratischen Staat konstituieren und der demokratische Staat, als eigenständige Institution losgelöst, die Aufgabe der politischen Bildung erfüllt. Umfang und Grenzen der Staatsaufgaben werden maßgeblich durch gesellschaftliche Machtverhältnisse und politische Prozesse bestimmt (Benz 2001: 191). Transaktionskostentheoretisch ausgedrückt heißt dies, dass die Güte der politischen Verfahren und Prozesse wesentlich die Marke des demokratischen Staates bestimmt, was wiederum eine Wahrnehmung von Aufgaben durch den demokratischen Staat dann nahelegen lässt, wenn die Verfahren und Prozesse der Entscheidungsfindung eine besondere Rolle bei der Aufgabenwahrnehmung spielen.

Die Anwendung der Transaktionskostentheorie, insbesondere bei Berücksichtigung der Investitionen in Reputation, weist damit in der Diskussion um den Umfang der Staatsaufgaben auf die wesentliche Bedeutung der Bürger. Diese konstituieren nicht nur den demokratischen Staat, sondern dieser ist auf die Rückkopplung der Bürger angewiesen, um ökonomisch optimal agieren zu können. Kaase und Newton (1995) untersuchen den Umfang staatlicher Aufgaben im Verlauf der letzten 100 Jahre in den westlichen Staaten und kommen im Ergebnis zu einer Zunahme an Staatsaufgaben. Diese Entwicklung verläuft parallel zum Aufkommen und dem Siegeszug des Wohlfahrtsstaates. Der Wohlfahrtsstaat als Idee kann über die Bürger als Ideenträger einen Einfluss auf den ökonomisch optimalen Umfang von Staatsaufgaben haben (vgl. March/Olsen 1994). In diesem Beitrag kann weder die Frage geklärt, inwieweit Ideen, als „belief systems“ der Bürger, den Umfang staatlicher Aufgaben im Sinne von Investitionen in die Reputation der Marke des demokratischen Staates ökonomisch beeinflussen, noch die Frage nach dem Ursprung und der erfolgreichen Durchsetzung von Ideen. Auch wäre es notwendig zu prüfen, inwieweit externe Schocks und wel-

che weiteren Faktoren einen Einfluss auf die Marke des demokratischen Staates haben.

5 Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurde die normative Theorie der Staatsaufgaben um die Perspektive des demokratischen Staates als Marke ergänzt. Zunächst wurden die Theorieansätze verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen skizziert. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die leistungstiefenpolitische Betrachtung gelegt, deren Fokussierung auf Spezifität und strategische Relevanz allerdings zu Beschränkungen führt. Alternativ wurde vorgeschlagen, die Variable Markenreputation zu nutzen, um die Diskussion über den Umfang der Staatsaufgaben um politische Aspekte innerhalb eines transaktionskostentheoretischen Modells zu erweitern. Durch das Kriterium der Markenreputation kann es, im Gegensatz zum Kriterium der strategischen Relevanz, gelingen, ein in sich geschlossenes Modell auf der Basis der Transaktionskostentheorie zu entwickeln, mit dem auf elegante Weise der Umfang der Staatsaufgaben bestimmt werden kann. Wenn sich der demokratische Staat als zentrale Legitimationsinstanz im Wettbewerb der Institutionen behaupten will, muss er sein Markenprofil schärfen. Die Aufgaben, die wesentlich die Marke des demokratischen Staates prägen, hat er daher selbst wahrzunehmen.

6 Literatur

- Aaker, David A. (1996): Building Strong Brands, New York.
- Alchian, Armen A. (1961): Some Economics of Property, Santa Monica.
- Benz, Arthur (2001): Der moderne Staat – Grundlagen der politologischen Analyse, München, Wien.
- Borrmann, Jörg und Jörg Finsinger (1999): Markt und Regulierung, München.
- Baumol, William J., John C. Panzar und Robert D. Willig (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego etc.
- Easton, David (1967): A Systems Analysis of Political Life, 2. Aufl., New York, London, Sydney.
- Edeling, Thomas (1999): Einführung – Der neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: ders./Werner Jann/Dieter Wagner (Hg.), Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus – Überlegungen zur Organisationstheorie, Opladen, S. 7-15.
- Eisenmann, Tobias (1998): Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Baden-Württemberg – Kann das baden-württembergische Reformkonzept auf der Basis der geltenden Haushaltsverfassung umgesetzt werden?, Tübingen.
- Ferguson, Rob (2001): Brand-name government, www.knowledgemarketinggroup.com.
- Grimm, Dieter (1987): Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt am Main.

- Grohn, Thomas Joachim (1998): Die Leistungsfähigkeit des deutschen Eisenbahnsystems nach der Bahnreform – Juristische und sozialökonomische Grundlagen für regionale und grenzüberschreitende Schienenverkehre, Hamburg.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt am Main.
- Ham, Peter van (2001): The Rise of the Brand State. In: *Foreign Affairs*, Jahrgang 80, S. 2-7.
- Ham, Peter van (2005): Branding European power. In: *Place Branding*, Jahrgang 1, S. 122-126.
- Humborg, Christian Ludwig (2004): Das Management der Bundesautobahnen – Institutional Governance im Politikfeld Verkehr, Baden-Baden.
- Jann, Werner (1994): Moderner Staat und effiziente Verwaltung – Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Julitz, Lothar (1998): Bestandsaufnahme Deutsche Bahn – Das Abenteuer einer Privatisierung, Frankfurt am Main.
- Kaase, Max und Kenneth Newton (1995): *Beliefs in Government*, Oxford etc.
- Keller, Kevin Lane (1993): Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity. In: *Journal of Marketing*, 57. Jahrgang, S. 1-22.
- Kotler, Philip und David Gertner (2002): Country as brand, product, and beyond – A place marketing and brand management perspective. In: *Brand Management*, Jahrgang 9, S. 249-261.
- Louro, Maria Joao und Paulo Vieira Cunha (2001): Brand Management Paradigms, in: *Journal of Marketing Management*, 17. Jahrgang, S. 849-875.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1994): Institutional Perspectives on Governance. In: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz W. Scharpf (Hg.), *Systemrationalität und Partialinteresse – Festschrift für Renate Mayntz*, Baden-Baden, S. 249-270.
- Müller, Nikolaus (1993): Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional choice), Köln etc.
- Naschold, Frieder et al. (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden*, Berlin.
- Pabst, Heinz-Joachim (1997): *Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau*, Berlin.
- Picot, Arnold und Birgitta Wolff (1994): Institutional Economics of Public Firms and Administrations – Some Guidelines for Efficiency-Orientated Design. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, S. 211-232.
- Picot, Arnold und Birgitta Wolff (1994a): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In: Frieder Naschold und Marga Pröhl (Hg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, Gütersloh.
- PriceWaterhouseCoopers (2001): *Praxis von Markenbewertung und Markenmanagement in deutschen Unternehmen*, 2. Aufl., Frankfurt am Main.
- Reichard, Christoph (2004): Das Konzept des Gewährleistungsstaates. In: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (Hg.), *Neue Institutionenökonomik – Public Private Partnerships – Gewährleistungsstaat*, Berlin, S. 48-60.

- Reichard, Christoph und Manfred Röber (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Eckhard Schröter (Hg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 371-392.
- Samuelson, Paul A. und William D. Nordhaus (1987): Economics, 13. Aufl., New York etc.
- Schuppan, Tino (2006): Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government – Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde, Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Beate Kohler-Koch (Hg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen, S. 93-115.
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus – Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen.
- Williamson, Oliver E. (1991): Comparative economic organization – The analysis of discrete structural alternatives, in: Administrative Science Quarterly, S. 269-296.
- Williamson, Oliver E. (1996): Transaktionskostenökonomik, 2. Auflage, Hamburg.
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates – Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt am Main.