

## Buchbesprechungen

*Dieter Grommas, Interne Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Josef Eul Verlag, Lohmar und Köln 2005, 267 S.*

Dieses Buch, das zugleich eine Göttinger Dissertation darstellt, setzt sich mit den betriebswirtschaftlichen Aspekten der Gestaltung interner Budgetierungskonzepte für öffentliche Verwaltungen und Unternehmen auseinander. Die Arbeit betrachtet fast ausschließlich diejenigen Aspekte der Budgetierung, die sich im Rahmen eines gegebenen (externen) Haushalts in einer einzelnen öffentlichen Einrichtung abspielen. Fragen der allgemeinen sowie der externen Budgetierung bleiben weitgehend ausgeklammert. Sie konzentriert sich zum anderen auf Einrichtungen der Landesverwaltung, wobei ein sehr enger Fokus auf das Land Niedersachsen auffällt. Das Buch widmet sich mit der Frage der „Budgetierung“ einem ausgesprochen aktuellen Thema, das seit einigen Jahren im Zuge der Neugestaltung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens Konjunktur hat.

Die Schrift ist plausibel in fünf Kapitel gegliedert: Auf eine Einleitung folgt ein knappes Kapitel, das die Strukturen eines Budgetierungssystems formallogisch auffächert und ein Gestaltungsraster für Budgetierungssysteme bereitstellt. Den Hauptteil mit über 100 S. bildet das Kap. C, in dem der Autor ausführliche Gestaltungsempfehlungen zu internen Budgetierungssystemen erarbeitet und erläutert. In einem vierten Kapitel wendet der Autor sodann seine Empfehlungen auf ein Fallbeispiel an: die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) des Landes Niedersachsen (was insofern nahe liegt, als der Autor an dieser Einrichtung als Hochschullehrer tätig ist). Eine kurze Zusammenfassung rundet die Studie ab; außerdem bietet das Buch in den Anlagen nähere Hinweise zu empirischen Vorarbeiten, die der Autor im Rahmen seiner Dissertation durchgeführt hat.

In der Einleitung werden wichtige Begriffe der Arbeit zutreffend definiert und es wird in den Untersuchungsgang eingeführt. Nicht sehr klar wird dem Leser an dieser Stelle, welche methodische Arbeitsweise der Autor gewählt hat und inwiefern er seine Überlegungen auf theoretische Ansätze und Erkenntnisse stützt. Einblick in die Methodik erhält man erst später, nämlich zu Beginn von Kap. C. Ferner formuliert der Verfasser drei zentrale normative Arbeitshypothesen, mit deren Überprüfung er sich im weiteren Verlauf der Arbeit befassen will. Die Hypothesen erscheinen als „Selbstgänger“: Herr Grommas vermutet, dass interne Budgetierung zur Wirtschaftlichkeit beitragen könne, dass bei Budgetierungssystemen bestimmte Variablen eine Rolle spielen und dass man diese Systeme situativ ausgestalten müsse. Es überrascht den Leser später kaum, dass sich diese Hypothesen bei der durchgeföhrten Literaturanalyse als zutreffend bestätigen.

In Kap. B werden nunmehr drei Gestaltungsebenen der Budgetierung herausgearbeitet: das System, die Prozesse und die Techniken der Budgetierung. Wenngleich diese drei Ebenen die Problematik der Budgetierung aus einer sehr formalen Perspektive angehen, erscheinen sie doch insgesamt plausibel und tragfähig. Weiterhin setzt sich der Autor mit verschiedenen Steuerungsfunktionen von Budgets auseinander, wobei eine sehr enge betriebswirtschaftliche Sicht dominiert und politische Aspekte der Budgetsteuerung ausgeblendet bleiben. Es folgen Ausführungen zu verschiedenen Nebenbedingungen interner Budgetierung wie etwa Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Ausführlich werden „Umweltzustände“ erörtert, die bei Budgetierungsansätzen eine Rolle spielen. Unter diesem sich nicht einfach vermittelnden Terminus verbergen sich Aussagen zu Kontextfaktoren wie Art und Messbarkeit der jeweiligen Ziele und Leistungen, Modi der Steuerung sowie verschiedene Formen der Beauftragung der betreffenden öffentlichen Einrichtung. Insgesamt

erscheint dieses Kapitel von der Gestaltungslogik her anspruchsvoll und anregend, wenngleich nicht stets allzu leicht nachvollziehbar.

In Kap. C (Empfehlungen) wird der Leser nunmehr mit der Methodik des Autors vertraut gemacht. Es wird deutlich, dass sich die Aussagen von Herrn Grommas zum einen auf eine Analyse der – in der Regel etwas älteren – betriebswirtschaftlichen Literatur zur internen Budgetierung in privatwirtschaftlichen Unternehmen stützen und dass er sich zum anderen auf eigene empirische Erhebungen bezieht, die er in der niedersächsischen Landesverwaltung durchgeführt hat. Die Erhebung besteht einerseits aus einer schriftlichen Umfrage unter Landeseinrichtungen (Rücklauf von 70 Einrichtungen), andererseits aus drei vertiefenden Fallbeispielen. Ziel der Erhebungen ist es, die aktuelle Praxis der internen Budgetierung in den Einrichtungen dieses Bundeslandes zu erfassen und darzustellen. Über die Ergebnisse der eigenen Empirie erfährt man allerdings in der Arbeit selbst nicht allzu viel. Zwar finden sich in Kap. C gelegentlich kurze empirische Angaben, jedoch enthält sich der Autor erstaunlicherweise nahezu jeder Interpretation und Kommentierung seiner Erhebungen. Lediglich im Anhang findet der Leser den zugrunde liegenden Fragebogen sowie eine Randauszählung der Antworten und einige Korrelationen. Eigentlich ist es ein wenig schade, dass der Verfasser seine eigene „empirische Fundgrube“ nicht stärker für Analysezwecke genutzt hat. Damit bleibt interessantes empirisches Material zur Budgetierung weitgehend ungenutzt.

Die von Dieter Grommas in Kap. C erarbeiteten Gestaltungsempfehlungen sind überwiegend als plausibel und für die Praxis hilfreich einzustufen. Lesenswert sind z. B. auch seine Überlegungen zum Denken in Kosten/Leistungs-Kategorien im Vergleich zu Ausgaben/Einnahmen-Kategorien. Seine Argumentation überzeugt, dass man in öffentlichen Einrichtungen angesichts der Notwendigkeit der Liquiditätssteuerung nicht auf reine Kosten/Leistungs-Wertansätze abstehen dürfe (S. 100 f.). Die Ausführungen des Autors zu Output- resp. Outcome-Budgets fallen allerdings sehr knapp aus (S. 110 ff.); hier wäre etwas mehr Detaillierung empfehl-

lenswert gewesen (z. B. im Hinblick zum Detaillierungsgrad von Output-/Outcome-Indikatoren).

In Kap. D werden nunmehr die Empfehlungen auf den Fall FHVR angewandt. Im Wesentlichen ist das eine durchaus vernünftige und einleuchtende Ableitung der jeweils passenden Ausprägungen von Gestaltungshinweisen aus Kap. C, die plausibel auf die Spezifika einer Hochschule angepasst werden. Allerdings erscheinen etliche der Empfehlungen recht allgemein und unverbindlich. Konkrete Zahlen werden nur in begrenztem Umfang präsentiert (z. B. S. 195, 209), insofern ist das Kapitel als konkrete Fallstudie weniger geeignet. Eine Erörterung, inwieweit sich die FHVR als „typischer“ Anwendungsfall einer Landesverwaltung interpretieren lässt und inwieweit es sich hier um den atypischen Spezialfall Hochschule handelt, findet nicht statt. In Kap. E fasst der Autor schließlich wesentliche Empfehlungen übersichtlich zusammen. Zu weiteren Fragen und Entwicklungsperpektiven – etwa im Zusammenhang mit dem neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen – wird nicht Stellung genommen.

Die vorliegende Schrift ist eine sorgfältige Auseinandersetzung mit betriebswirtschaftlichen Gestaltungsregeln für die interne Budgetierung, die weitgehend aus dem Privatsektor abgeleitet werden. Sie ist vor allem in haushaltstechnischen und kostenrechnerischen Dingen durchaus anregend und gibt dem Praktiker, der vor der Frage der Einführung interner Budgetierung steht, eine Reihe von Anregungen. Leider hat die Schrift einen grundlegenden Problempunkt: sie konzentriert sich zu einseitig auf die interne Budgetierung und lässt die gesamte aktuelle Debatte um (externe plus interne) Budgetierung weitgehend außer Betracht. Die Arbeit setzt sehr einseitig auf frühere Ansätze der Budgetierung im Privatsektor, knüpft jedoch nicht an die aktuell geführte Diskussion um den „neuen Haushalt“ an, der die Budgetierungslogik nicht nur formal-betriebswirtschaftlich aufnimmt, sondern vor allem in Richtung der politischen Steuerung von Budgeteinheiten erweitert. Die vom Autor vorgenommene Trennung zwischen intern und extern erscheint großenteils künstlich,

der Sachlage nicht entsprechend und insgesamt wenig überzeugend. Die Logik der Budgetplanung und -steuerung im Sinne des neuen Haushalts- und Rechnungswesens gilt schließlich für beide Teilbereiche weitgehend deckungsgleich, eine Trennung erscheint daher eher verwirrend. Die Schieflage der grundlegenden Argumentation zeigt sich im Übrigen auch mit Blick auf die herangezogene Literatur: Der Autor hat die in den letzten Jahren geradezu inflationär angestiegene Literatur zum neuen öffentlichen Haushaltswesen und zur damit verbundenen Budgetierung kaum beachtet; ausländische Literatur zu diesem Bereich findet sich überhaupt nicht im Literaturverzeichnis. Demgegenüber hat sich der Verfasser sehr stark auf die privatwirtschaftliche Budgetierungsliteratur gestützt, die zwar sicher auch Anregungen geben kann, jedoch für den öffentlichen Sektor nicht alleine ausschlaggebend sein kann.

Unbeschadet des hier geschilderten Problems und weiterer aufgeföhrter kleinerer Schwachpunkte kann das Buch als konzeptionell und formallogisch gut strukturierte Anleitung zur Gestaltung von Konzepten zur internen Budgetierung in Einrichtungen der Landesverwaltung angesehen werden. Es dürfte sich vor allem für Fachleute in Landesverwaltungen zur Lektüre empfehlen, die sich mit den verschiedenen Optionen und Gestaltungsansätzen interner Budgetierung vertraut machen wollen.

Christoph Reichard

*Andreas Huber, Stephan A. Jansen und Harald Plamper (Hrsg.), Public Merger – Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, Gabler, Wiesbaden 2004, 470 S.*

Es muss keineswegs eine der Privatwirtschaft folgende Modeerscheinung sein, wenn nach den zum Teil spektakulären, durch die Globalisierung der Weltwirtschaft geförderten Unternehmenszusammenschlüssen in Sektoren wie Automobile (Daimler, Chrysler, Mitsubishi), Telekommunikation (Mannesmann, Vodafone) oder Pharma (Aventis, Sanofi) auch Zusammenschlüsse öffentlicher Institutionen immer mehr zum Thema in

Praxis und Wissenschaft geworden sind. Denn, verspricht man sich bei Firmenintegrationen mehr Größe, höhere Schlagkraft und verbesserte Effizienz durch Nutzung möglicher Synergien, so zeigt allein ein Blick auf die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte oder auf sogenannte Modernisierungsdefizite schnell eine vergleichbare Relevanz solcher Kriterien auch für den öffentlichen Sektor.

Sicherlich trifft zu, dass die Sanierung der öffentlichen Haushalte ein Thema mit Tradition ist, ein Feld, auf dem weitaus mehr diskutiert als umgesetzt wird. Es kann aber nicht bestritten werden, dass sich besonders heute, befördert nicht zuletzt durch die modernen Informations- und Kommunikationsmedien (Stichwort: eGovernment), beträchtliche Effizienzreserven zeigen, die über die Nutzung von Reformpotentialen bei den Strukturen und Prozessen innerhalb und zwischen Gebiets- und anderen Körperschaften realisiert werden können. Das Thema der Fusionen von Einrichtungen im öffentlichen Bereich bezieht aus diesen Zusammenhängen seine besondere Relevanz; und der zu besprechende Band wendet sich zu Recht gezielt, wenngleich im Haupttitel als „Public Merger“ englizistisch verbrämt (dessen ungeachtet als „erstes deutschsprachiges Buch“ vermarktet) diesem Thema zu. Das Buch kommt übrigens auch insofern zur rechten Zeit, als nach Ansicht vieler Experten die Aussichten für die Umsetzung von Vorschlägen zur Sanierung der öffentlichen Haushalte derzeit eher günstig sind, weil die Steuereinnahmen – begünstigt durch die Wirtschaftsentwicklung und die Mehrwertsteuererhöhung – steigen, weil die EU-Kommission wieder strenger auf die Einhaltung der vereinbarten Maastricht-Fiskalkriterien achtet, und auch weil durch die Föderalismusreform die Chancen für einen Wettbewerbsföderalismus wachsen, in dem Gebietskörperschaften sich nunmehr besser als attraktive Standorte darstellen können. Den Fusionen, also der Zusammenlegung bisher getrennter öffentlicher Einrichtungen auch über Grenzen zwischen Gebietskörperschaften hinweg (Bund/Länder, Länder/Länder, Länder/Kommunen sowie Kommunen/Kommunen), kommt dabei über eine bloße Koordination und Kooperation hinaus

einige Bedeutung zu, wie inzwischen schon zahlreiche Beispiele belegen – etwa in der Justiz mit der Zusammenlegung von Gerichten, im Schulbereich, im Landwirtschafts- und Umweltbereich, im Mess- und Eichwesen oder bei Datenzentralen, Statistischen Ämtern, Rentenversicherungsanstalten, regionalen Zusammenschlüssen (so im Raum Hannover) und weiteren. Aber auch *innerhalb* unserer Gebietskörperschaften gibt es traditionsbedingt oft zahlreiche aufgaben gleiche Behörden, so dass sich die Frage einer mehr oder weniger weitgehenden Zusammenlegung in horizontaler oder vertikaler Richtung in gleicher Weise stellt.

Die Gliederungstiefe der Organisation unserer öffentlichen Einrichtungen steht somit auf der Tagesordnung. Das von Huber, Jansen und Plamper zum Teilbereich der Fusionen herausgegebene Werk stößt genau in eine sich hier auftuende Lücke wissenschaftlicher Analyse und praktischer Erkenntnis umsetzung. In 20 Beiträgen werden auf 416 Textseiten vier breite Bereiche abgehandelt. Hinzukommt ein 32-seitiger Anhang mit Literatur-, Stichwort- und Autorenverzeichnis. Teil 1 beleuchtet Begriff und Formen, Motive sowie Erfolgsfaktoren und Management von Fusionen, wobei von der „Machbarkeitsstudie“ über „Due Diligence“ bis zum „Fusions-Audit“ viele Bekannte aus der privatwirtschaftlichen Fusionsdiskussion als recht gut auf den öffentlichen Bereich übertragbar eingeschätzt und präsentiert werden. Allerdings werden auch deutliche Besonderheiten öffentlicher Fusionen herausgearbeitet, die vor allem im Einfluss der Politik und im Dienstrecht gesehen werden.

In Teil 2 geht es detailliert um die bei Fusionen zu erwartenden Konflikte, insbesondere aufgrund des „Zusammenpralls fremder Organisationskulturen“, sowie um Methoden der Konfliktlösung bzw. des Erreichens einer neuen, gemeinsamen Kultur. Dabei werden auch die Besonderheiten behandelt, die aus der Tatsache resultieren, dass viele Fusionen in unserer Mediengesellschaft gleichsam im Rampenlicht der Öffentlichkeit erfolgen (die Auseinandersetzungen um Mannesmann/Vodafone beispielsweise, bis in die gerichtlichen Prozesse lange nach erfolgter Fusion hinein, sind ja noch in frischer Erinnerung). Im übrigen wird die These in den Raum ge-

stellt, dass organisationskulturell bedingte Konflikte bei Fusionen im öffentlichen Bereich vergleichsweise geringer ausfallen, weil Weberianische Bürokratieformen zu einer größeren Verwandtschaft von Behörden und Ämterkulturen geführt haben.

In einem etwas kürzeren Teil 3 steht das durch Fusionen betroffene Personal im Mittelpunkt. Man darf ja nicht darüber hinwegsehen, dass Personalabbau und Personalumsetzung regelmäßig Folgen der Synergienutzung auch beim Zusammenlegen von öffentlichen Einrichtungen sind. Dazu finden sich in diesem Teil wichtige Anregungen wie Sozialpläne, Outplacement oder die Entwicklung einer „Trennungskultur“.

Teil 4 stellt sieben Beispiele von Fusionen in der Sozialverwaltung, von Kultureinrichtungen, in der Kommunalverwaltung, in der Rentenversicherung sowie bei Rechenzentren zusammen und vermittelt die dabei gemachten Erfahrungen.

Summa summarum haben die Herausgeber (diese sind – Gründer einer Forschungsgruppe bzw. eines Instituts für „Mergers“ sowie als Berufsmäßiger Stadtrat einer deutschen Großstadt und später als Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle – mit viel Erfahrung im Themenbereich ausgestattet) mit ihrem Sammelband eine lesenswerte Einführung in das Thema der Zusammenlegung öffentlicher Institutionen vorgelegt. Die Leser erhalten einen Rahmen, der die vielfältigen Aspekte im Komplex „Fusionen“ einzuordnen hilft, und im Einzelnen vielfältige Anregungen und nützliche Hinweise, sowohl wissenschaftlicher wie empirisch-praktischer Art. Die Herausgeber wollten nach eigenem Anspruch „erste Schritte in ein wissenschaftliches Niemandsland“ tun, also nicht etwa ein Lehrbuch vorlegen (dazu hätte in der Tat die „Fusion“ der 20 Einzelbeiträge intensiver betrieben werden müssen). Der Band erfüllt diesen Anspruch und kann empfohlen werden.

Heinrich Reinermann

*Christa-Maria Ridder et al. (Hrsg.), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Festschrift für Marie Luise Kiefer, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, 472 S.*

In der Marie Luise Kiefer, der langjährigen Chefredakteurin der Zeitschrift „Media Perspektiven“ und Honorarprofessorin für Medienökonomie an der Universität Wien gewidmeten Festschrift wird der Versuch unternommen, aus verschiedenen Bausteinen eine Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu entwickeln. Diese Idee wird von dem Mitherausgeber Ulrich Säxer in seiner Einleitung zu der Festschrift (S. 13 ff.) wissenschaftstheoretisch und medienpolitisch näher begründet.

Der erste Teil der Festschrift ist mit „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Recht“ überschrieben. Martin Eifert setzt sich dabei mit der Selbstregulierung und dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auseinander (S. 41 ff.). Dabei führt er die Selbstregulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eine notwendige Bedingung zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich und einfach gesetzlich aufgegebenen Funktionen vor.

Martin Stock setzt sich mit der Frage auseinander, ob das duale System des Rundfunks in Deutschland funktionsgerecht ausgestaltet ist (S. 54 ff.). Stock beklagt in seiner Analyse des deutschen Rundfunkmarktes, dass der bei den privaten Rundfunkveranstaltern zu beobachtende „Race to the bottom“ auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter erfasst habe, und diese vor die Wahl gestellt habe, sich entweder auf kulturell hochwertige Nischenprogramme zurückzuziehen oder aber bei dem Versuch, auch massenattraktives Programm zu machen, deutliche Qualitätseinbußen hinnehmen zu müssen. Stock schlägt als einen Lösungsweg aus diesem Dilemma eine der journalistischen Qualität und dem Informationsauftrag verpflichtete Selbstregulierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter vor.

Friedrich Kübler stellt sich die Frage, ob im Rundfunk eine Konzentrationskontrolle durch medienspezifische Organisationsregelungen möglich ist (S. 77 ff.). Kübler zeigt dabei skeptisch gegenüber dem für die

KEK geltenden Zuschaueranteilsmodell als Maßstab für vorherrschende Meinungsmacht, insbesondere in Fällen sog. Cross-Media Ownership. Für ihn ist deshalb die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine unaufgebbare Conditio sine qua non für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt in der Bundesrepublik Deutschland. Nachfolgend setzt sich Dieter Dörr mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Kontext des neuen EU-Verfassungsvertrages auseinander (S. 90 ff.). Als wesentliche Neuerung führt Dörr insbesondere Art. 11 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta vor. Das dort enthaltende Bekenntnis zu Medienpluralismus, das weit über den Rundfunk hinaus jede mediale Verbreitung von Informationen und Meinungen erfasst, soll verbindliche Richtschnur für das Handeln der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten werden. Dieser Teil der Festschrift wird abgerundet durch ein Bekenntnis von Kurt Beck für den föderal verfassten öffentlich-rechtlichen Rundfunk (S. 106 ff.).

Im zweiten Teil der Festschrift wird das Verhältnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Gesellschaft analysiert. Dabei unterscheidet Ulrich Säxer in seiner Institutionsgeschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwischen den Akteurkonstellationen unter den ursprünglichen Monopolbedingungen und den Akteurkonstellationen unter den späteren Bedingungen der Systemdifferenzierung, also des Dualismus von privatem und öffentlichem Rundfunk (S. 121 ff.).

Heinz Bonfadelli und Werner A. Meier stellen die Frage: „Welcher öffentliche Rundfunk für welche Gesellschaft?“ Ausgehend von der Prämisse, dass unsere Gesellschaft zunehmend eine Wissens- und Mediengesellschaft ist, sehen sie die Zukunft des öffentlichen Rundfunks darin, neue Informations- und Kommunikationstechnologien zu fördern und zu nutzen und damit das Wissen von dem Einfluss anderer politischer und gesellschaftlicher Akteure abzukoppeln (S. 146 ff.). In dieselbe Richtung geht der Beitrag von Albrecht Ziener „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Motor medientechnischer Innovationen“. Auch Ziener ist der Auffassung, dass es Aufgabe des öffent-

lich-rechtlichen Rundfunks ist, Vorreiter des technologischen Fortschritts zu sein.

Christa-Maria Ridder stellt die Frage: „Ist der öffentliche Rundfunk es wert, dass ihn sich die Gesellschaft leistet?“ Sie beantwortet diese Frage eindeutig mit ja. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk biete nicht nur das qualitativ beste Programm, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wirtschafteten auch weit ökonomischer als die privaten Konkurrenten. Ridder sieht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zudem eingebettet in den größeren Zusammenhang eines verfassungsrechtlichen Kulturauftrages des Staates.

Der dritte Teil der Festschrift ist überschrieben mit „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Kommunikation“. Barbara Pfetsch zeichnet dabei unter der Überschrift „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger der politischen Kommunikation“ ein eher düsteres Bild der Zukunft dieses Mediums (S. 240 ff.). Sie sieht seit der Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland bis heute einen ungebrochenen Einfluss parteipolitischer Interessen. Udo Michael Krüger zeigt in seinem Beitrag „Entwicklung des Politikangebots im Fernsehprogramm“ (S. 252 ff.), dass nicht nur der absolute Anteil an politikrelevanten Sendungen in ARD und ZDF deutlich über dem Niveau der Privaten liegt, sondern dass auch der Anteil der politikbezogenen Inhalte in diesen Sendungen bei den Öffentlich-rechtlichen deutlich überwiegt.

Winfried Schulz und Christian Ihle stellen die Frage, wie es mit „Wettbewerb und Vielfalt im deutschen Fernsehmarkt“ aussieht. Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass trotz eines signifikanten Anstiegs der Anbieterzahl auf dem deutschen Medienmarkt Anfang der Neunziger Jahre sich kein Wettbewerb entwickelt hat, der im Sinne herkömmlicher Vorstellungen außenpluraler Rundfunkmodelle zu einer Verbreiterung des Angebots geführt hätte. Vielmehr stelle sich der Rundfunkmarkt als ein Oligopol dar, der sich in den letzten fünfzehn Jahren als weitgehend konstant erwiesen habe. Knut Hickethier stellt in seinem Beitrag „Spartenprogramme als Reaktion auf die Publikumsfragmentierung?“ fest, dass die zu beobachtende programmatische Ausdifferenzierung im

Fernsehen nicht Ausdruck einer inhaltlichen Fragmentierung des Publikums durch Bildung einzelner interessengeleiteter Gruppen ist.

Unter der Generalüberschrift „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Ökonomie“ wendet sich im vierten Teil zunächst Jürgen Heinrich der Frage zu, ob der Wettbewerb im dualen Rundfunksystem funktioniert (S. 325 ff.). Heinrich stellt fest, dass ein Wettbewerb im marktwirtschaftlichen Sinne zwischen den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern und deren privaten Konkurrenten im eigentlichen Sinne nicht besteht. Manfred Kops stellt die Frage: „Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?“ (S. 341 ff.). Er schlägt zur Korrektur des Marktverhaltens eine gezielte Verbesserung der Medienkompetenz der Konsumenten vor. Diese würde im Sinne des Marktmodells dazu führen, dass die Konsumenten verstärkt qualitativ hochwertige Produkte nachfragen würden, worauf dann der Markt entsprechend reagiere.

Dagegen vertritt Wolfgang Seufert in seinem Beitrag „Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als non-profit-Unternehmen“ die These, dass die Qualität von Rundfunkprogrammen maßgeblich durch die Nachfrage der Konsumenten bestimmt werde. Daraus leitet er dann die Schlussfolgerung ab, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der diesem Qualitätserfordernis wegen seiner Gebührenfinanzierung gerade nicht unterliegt, bis zu einem gewissen Grad ineffizient arbeite.

Die Festschrift endet mit einem sechsten Teil, der mit der „Rundfrage: Was hat die Quote im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu suchen?“ überschrieben ist (S. 439 ff.). Prominente Vertreter aus Wissenschaft und Praxis, wie Reinhard Gretz, Gottfried Mahrenholz, Markus Schächter und Dietrich Schwarzkopf, um nur einige zu nennen, setzen sich mit der Bedeutung der Quote für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auseinander. Trotz deutlicher Unterschiede in der Akzentuierung im Einzelnen, ist allen diesen Beiträgen eine Grundaussage gemeinsam. Die Quote hat durchaus ihre Bedeutung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, will dieser nicht Gefahr laufen, Fernsehen nur für

eine kleine Elite zu machen, was nach Auffassung aller Diskutanten nicht mit seinem Grundversorgungsauftrag vereinbar ist. Zugleich darf die Quote allerdings für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht dazu führen, dass er sich an dem von den privaten Konkurrenten veranstalteten „Race to the bottom“ beteiligt. Der Spagat zwischen redaktionellem Anspruch und Publikumsattraktivität macht deshalb die besondere Herausforderung für alle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk Beschäftigten aus.

Betrachtet man die Festschrift insgesamt und misst man sie an dem von Ulrich Saxon in der Einleitung formulierten Anspruch, aus Beiträgen verschiedenster Disziplinen Bausteine für eine Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewinnen, dann fällt das Urteil zwiespältig aus. Ganz ohne Zweifel leistet die Festschrift einen vorzüglichen Überblick über die ganze Breite der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Phänomen öffentlich-rechtlicher Rundfunk. Für den Leser, der üblicherweise den Rundfunk nur mit der Brille seines eigenen Faches betrachtet, bieten sich vielfältige neue Erkenntnismöglichkeiten. Zugleich zeigt die vorgeführte Breite der wissenschaftlichen Beiträge aber auch, wie komplex das Phänomen öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist, und wie wenig es sich deshalb dazu eignet, Gegenstand einer in sich konsistenten Theorie zu sein. Für den Juristen, der nicht nur den Inhalt, sondern auch die Grenzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Auge behalten muss, ist es auf jeden Fall bemerkenswert, Welch vielfältige Erwartungen von anderen Wissenschaften an dieses Medium gestellt werden. Man muss sich dabei unwillkürlich die Frage stellen, ob dadurch nicht nur die Leistungsfähigkeit, sondern auch die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht teilweise überspannt wird.

Udo Fink

*Stefan Staats, Fusionen bei Sparkassen und Landesbanken. Eine Untersuchung zu den Möglichkeiten der Vereinigung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, Duncker & Humblot, Berlin 2006 in: Schriften zum Öffentlichen Recht SÖR 1029, 324 S.*

Das Organisationsrecht der öffentlichen Banken (insbesondere Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen) ist auch nach der Aufarbeitung des „Kompromisses“ zwischen Bundesregierung und Kommission zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht in ruhigere Fahrwasser gekommen. Und wenn es stimmt, dass das Umweltrecht ein Versuchslabor für Handlungsformen des Verwaltungsrechts darstellt, so darf sicherlich Analoges von dem Recht der öffentlichen Banken mit Blick auf die Organisationsformen des Verwaltungsrechts festgestellt werden. Die Innovationsfreude der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene ist insoweit enorm. Sie hat z. B. die Kapitalgesellschaft des öffentlichen Rechts, die verschiedenen Konzern- oder Gruppenmodelle in Sachsen, Berlin, Nordrhein-Westfalen oder Bayern und auch das Organisationsmodell der inzwischen in der Deutschen Postbank AG aufgegangenen DSL-Bank hervorgebracht. All diesen Phänomenen ist gemein, dass sie die althergebrachten – wenn auch nicht unbedingt verfassungsrechtlich festgeschriebenen – Formen publizistischer Rechtspersonen zumeist in Anlehnung an privates gesellschaftsrechtliche Vorbilder modifizieren und fortführen. Motiviert ist diese organisatorische Annäherung an Formen und Ideen des privaten Gesellschaftsrechts durch das dynamische, globale und weitgehend von privaten Mitbewerbern geprägte Wettbewerbsumfeld der öffentlichen Banken. In der Kreditwirtschaft ist ebenso wie in allen anderen Wirtschaftszweigen der „global player“ gefragt. Kleine Kreditinstitute werden von Großen übernommen, Wettbewerber fusionieren oder suchen andere Formen der Zusammenarbeit, um ihre Stellung am Markt mit vereinten Kräften zu stärken. Auch die Größeren der Branche sind gezwungen, sich durch wechselseitige Verbindungen für den internationalen Wettbewerb zu rüsten. Bündelung der Kräfte, Erzeugung von Synergieeffekten, strategische Allianzen

und organisatorische Vernetzungen sind die Zeichen der Zeit. Diese Ziele werden zum einen durch die Diversifizierung der Kapitalquellen, zum andern durch die Aufnahme weiterer „Gesellschafter“ oder die Fusion mit anderen Instituten verfolgt. In diesem Umfeld ist die hier anzuseigende Münchener Doktorschrift von Stefan Staats angesiedelt. In einem ersten, ungefähr hundert Seiten umfassenden Abschnitt schafft Staats sich und dem Leser mit Ausführungen über die „Sparkassen-Finanzgruppe und ihre Grundlagen“ einen Schlüssel für das Verständnis der dann folgenden Untersuchung. Er erläutert vor dem Hintergrund der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen die Geschichte, Aufgaben und Organisationsstrukturen der Sparkassenorganisation ebenso wie deren Position in der „Drei-Säulen-Struktur“ der deutschen Kreditwirtschaft (S. 16-106).

Der zweite Abschnitt (S. 107-193) widmet sich den Fusionen bei Sparkassen und Landesbanken. Der Autor trägt hier die je nach Bundesland unterschiedlichen Kooperations- und Fusionsmöglichkeiten zusammen und verdeutlicht dabei die z. T. durchaus bemerkenswerten Differenzen zwischen den sparkassenrechtlichen Ordnungsrahmen der einzelnen Bundesländer. Allerdings geht Staats auch nicht deutlich über eine mehr oder weniger nüchterne Darstellung hinaus. Insbesondere die verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Probleme, die z. B. ländereübergreifenden Sparkassenfusionen mit sich bringen, finden kaum Beachtung. Das Scheitern entsprechender vereinzelter Versuche erscheint so nur als Konsequenz reiner Zweckmäßigkeitserwägungen. Ebenso wird die verfassungsmäßige Dimension des Regionalprinzips bei Landesbanken und Sparkassen ausgeblendet (S. 92-96), obschon dieses doch ein wichtiges Richtmass für das Verhältnis zwischen Geschäftsgebiet und Geschäftstätigkeit bildet und auch für den einfachen Sparkassengesetzgeber nicht ohne weiteres zur Disposition steht. Die vermögensrechtlichen Folgen einer Fusion für die ehemaligen Anstaltsträger, die doch oft – wie etwa im Falle der Landesbank Baden-Württemberg – den Kern einer rechtlichen und politischen Auseinandersetzung bilden, finden leider ebenfalls viel zu geringe Beachtung (vgl. nur S. 128 f.). Auch die Aus-

führungen zu den gesetzlichen Regelungen, die sich mit Beteiligungen an Landesbanken und Sparkassen befassen, lassen eine profunde Auseinandersetzung mit den hiermit einhergehenden Problemen vermissen. Insgesamt bietet der gesamte Abschnitt eine sorgfältige Bestandsaufnahme des Gegebenen, die mit vielfältigen sparkassenpolitischen Informationen angereichert ist. Auf den vielleicht entscheidenden zweiten Schritt, die Frage nach den Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfähigkeit, verzichtet Staats indes weitgehend.

Im dritten Abschnitt, der sich der „Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken“ widmet, stellt Staats hingegen (wenn auch knapp) unter Beweis, dass er die mit solchen Vorgängen einhergehenden verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Probleme durchaus anzugehen bereit ist. Auch wenn der Titel der Dissertation diesen Abschnitt nicht unmittelbar erwarten lässt, mag man die Privatisierung – sei sie nun formell oder materiell – doch auch als Vorstufe zu einem Fusionsvorgang ansehen. Staats widmet sich hier dem öffentlichen Auftrag der Sparkassen und Landesbanken und untersucht dessen Fortbestand im Hinblick auf die Möglichkeit, die Institute zu privatisieren (S. 217-250). Es folgen Ausführungen über das Verfahren und den Rechtsrahmen möglicher Privatisierungen (S. 251-271).

Abschließend gibt Staats einen Überblick über das europäische Sparkassenwesen (S. 277-293) und vergleicht das deutsche Sparkassenwesen mit den beiden anderen Institutsgruppen. Beide Abschnitt sind sehr informativ, haben indes im ersten Fall eher die Funktion eines Annex, der in einem nur losen Zusammenhang mit dem Thema der Dissertation steht, welcher durch vereinzelte Hinweise auf mögliche Kapitalquellen und Fusionsoptionen der Sparkassen in anderen europäischen Rechtsordnungen hergestellt wird. Im zweiten Fall hätte man die Ausführungen eher an früherer Stelle erwartet.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Arbeit ein spannendes und aktuelles Thema aufgreift. Staats erarbeitet sich die Grundlagen für dessen Analyse mit großen Fleiß, macht hiervon aber leider keinen umfanglichen Nutzen. Derjenige, der sich über die aktuellen Verflechtungen innerhalb des

Sparkassenfinanzverbundes und dessen Organisationsformen informieren möchte, wird mit großem Gewinn zu diesem Buch greifen – allerdings ohne viele darüber hinausgehende Erkenntnisse in diesem dynamischen und spannenden Rechtsgebiet gewinnen zu können.

Florian Becker

*Jens Winkler, Wettbewerb für den deutschen Trinkwassermarkt – Vom freiwilligen Benchmarking zur disaggregierten Regulierung, Nomos, Universitätsschriften – Wirtschaft, Band 59, Baden-Baden 2005, 426 S.*

Die Leistungsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft ist in den letzten Jahren verstärkt in den Blickpunkt des nationalen, aber auch des europäischen und internationalen Interesses getreten. Nach der Öffnung der Telekommunikations- und Energiemarkte waren vielerorts Bestrebungen erkennbar, auch den deutschen Trinkwassermarkt für den Wettbewerb zu öffnen oder zumindest über Strukturreformen und/oder spezielle Managementmethoden Effizienzsteigerungen für diesen Sektor zu erreichen. Offensichtlich war und ist, dass der Wettbewerb – sei es als Wettbewerb *im* oder *um* den Markt – vor den Toren der deutschen Trinkwasserversorgung stand und auch noch steht. Schiebt man über die deutschen Landesgrenzen hinweg, werden die dortigen Wasserunternehmensstrukturen schon seit mehreren Jahren durch Begriffe wie yardstick competition, Vergleichswettbewerb und Benchmarking wesentlich geprägt. Die deutschen Verbände der Wasserwirtschaft (ATT, BGW, DBVW, DVGW, DWA und VKU) haben im Nachgang zum Beschluss des Deutschen Bundestages vom März 2002 „Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland“ mit der Verbänderekürzung zum Benchmarking in der Wasserwirtschaft reagiert und damit den Grundstein für eine – auch in Europa – vorzeigbare Alternative zum Ausschreibungswettbewerb gelegt. Diese Ausgangssituation nimmt der Autor zum Anlass, sich einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Themen Benchmarking und vergleichender Wettbewerb in der deutschen Wasserwirtschaft zu stellen.

Ausgestaltung, Ziele und Wirkungsweisen des Benchmarking im Trinkwassersektor sollen eingehend analysiert werden und im „Wissen um die politische und emotionale Liberalisierungsdiskussion in Deutschland“ wissenschaftlich fundiert behandelt werden. Hierzu stellt der Autor zu Beginn seiner Untersuchung die Entwicklung der Diskussion um die Liberalisierungs-, Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene dar und gibt auf diese Weise auch dem nicht ganz so in der Wasserwirtschaft bewanderten Leser einen guten Überblick über die im Vorfeld ausgetauschten Pro & Cons dieser Debatte.

Vor diesem Hintergrund wirft Winkler sodann seine Fragestellungen auf: Welche Gründe sprechen für den in der Wasserwirtschaft international zu beobachtenden Liberalisierungstrend? Welche ökonomischen Effekte wären durch eine solche Liberalisierung bzw. durch die Einführung eines vergleichenden Wettbewerbes in der deutschen Trinkwasserwirtschaft zu erwarten? Wie sind die internationalen Erfahrungen mit Benchmarking und ähnlichen Instrumenten? Welche Besonderheiten weist der deutsche Trinkwassermarkt auf und wie wirken sich diese bei einer Implementierung von Vergleichssystemen aus?

Durch die wissenschaftliche Beantwortung dieser Fragen erhofft sich Winkler, ein umfassendes und zukunftsorientiertes Modell für einen vergleichenden Wettbewerb im deutschen Trinkwassersektor zu finden, welches neben Effizienzgesichtspunkten die Aspekte nachhaltiger Versorgung berücksichtigt und mit dem bereits angestoßenen nationalen Gesamtkonzept einer Modernisierung kompatibel ist. Ausgangspunkt ist hierbei der deutsche Trinkwasserversorgungssektor mit seinen inhaltlichen Kriterien, die unter Berücksichtigung der Anforderungen an eine zukunftsorientierte Regulierung durchleuchtet werden. In einem zweiten Schritt stellt der Autor Erfahrungen mit internationalen Vergleichsmodellen – unter anderem Frankreich, Schweden und den Niederlanden – dar und untersucht diese Modelle auf ihre Wirksamkeit hin. In einer abschließenden Zusammenführung beider Schritte wendet er die gefundenen Kriterien

auf die Modelle des vergleichenden Wettbewerbes zur Auswahl eines Modells für Deutschland an und erörtert auch die hieraus folgenden Konsequenzen für die deutsche Trinkwasserversorgung bei Anwendung dieses Modells.

Im Ergebnis schlägt Winkler ein Modell mit vier Phasen vor, das von der Entwicklung eines einheitlichen Kennzahlensystems mit freiwilligem Benchmarking zu einem sanktionenbewehrten Kennzahlenvergleich unter einer Regulierungsbehörde führen soll.

Dieses Vorgehen und auch Winklers Vorschläge erinnern stark an die Entwicklung im Energiebereich. Dies trifft insbesondere auf die Ziele zu: Steigerung der Effizienz in der „Marktstruktur“, mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern, Optimierung der Versorgungsstruktur sowie Preissenkungen. Sicherlich leistet hierbei Winklers Arbeit einen fundierten ökonomisch ausgerichteten Beitrag, wie Wettbewerbselemente und allem voran das Benchmarking in den deutschen Trinkwassersektor implementiert werden können. Positiv zu konnotieren ist bereits an dieser Stelle, dass die spezifischen Besonderheiten der deutschen Trinkwasserversorgung in die wissenschaftlichen Überlegungen Eingang gefunden haben und nicht lediglich die Modelle anderer Länder, die wiederum ihre strukturellen und ordnungspolitischen Besonderheiten aufweisen, 1:1 übernommen werden.

Dennoch ist Kritik zu üben: Zunächst ist zu konstatieren, dass die von Winkler vorausgesetzte Prämisse, nämlich die Existenz des deutschen „Trinkwassermarktes“, bereits der falsche Ausgangspunkt ist. Wasser ist keine Handelsware und kein normales Wirtschaftsgut, welches „marktgängig“ ist. Wasser ist als Lebensmittel nicht mit Energie, Gas, Telefonie oder Post gleichzusetzen. Dieser Sektor bedarf einer umsichtigeren und mit anderen bzw. weiteren Zielen ausgerichteten Behandlung. So sind die angeblich uneffizienten Verfahrensweisen der regionalen Monopole nicht mit bereits angewandten regulierten Wettbewerbsmodellen zu behandeln. Richtig ist, dass die Trinkwasserversorgungsunternehmen innerbetrieblich effizient und effektiv aufgestellt sein müssen. Die Betreuung mit einer im öffentlichen Interesse liegenden Daseinsvorsorgeaufgabe

entbindet nicht von der ökonomisch sinnvollen Unternehmensführung. Die deutsche Wasserwirtschaft ist bereit, Kostensenkungspotentiale, soweit sie in den Unternehmen möglich sind, auszuschöpfen und durch diverse Managementmethoden wirtschaftlich zu agieren. Davon zu unterscheiden ist jedoch der ordnungspolitische Ansatz, der durch Überlegungen wie von Winkler zu einer völlig unnötigen Umstrukturierung und -orientierung des deutschen Wassersektors führt. Gerade die immer wieder angesprochene und angeprangerte Kleinteiligkeit der deutschen Wasserwirtschaft sollte unter dem Blickwinkel der Versorgungssicherheit und in Zeiten von Terroranschlägen, Klimawandel und demographischen Wandel nicht Ziel einer „Weg-Rationalisierung“ sein.

Der Blick auf die Entwicklung im Energie sektor sollte letztlich als Negativ-Beispiel einer Liberalisierung und Regulierung dienen: Wettbewerb besteht nur zwischen Oligopolisten, die Preise steigen zunehmend trotz Preisaufsicht, die prophezeiten positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt blieben aus und die Versorgungssicherheit lässt auch zu wünschen übrig.

Positiv an Winklers Ausführungen zu bewerten ist, dass die Forderung nach einer weitgehenden Forschung und Entwicklung der Vergleichskennzahlen gerade im Hinblick auf die wassersektorspezifischen Besonderheiten (Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit) aufgestellt wird. Eine Fortentwicklung der Kennzahlen in diesem Bereich macht nicht nur die Besonderheiten des Mediums Wasser deutlich, sondern entspricht auch den tatsächlichen Rahmenbedingungen der Wasserversorgungsunternehmen, nämlich die nicht rein wirtschaftliche Ausrichtung der Unternehmensziele.

Feststeht: Benchmarking in der deutschen Trinkwasserbranche muss ein fester Bestandteil werden, um für das Unternehmen ein effizientes und für den Verbraucher transparentes Handeln und Wirtschaften zu bewerkstelligen. Der Beitrag von Winkler bietet insoweit eine Grundlage, sich mit dem Thema ökonomisch auseinanderzusetzen. Für eine nachhaltige, sichere und demokratisch legitimierte Trinkwasserversorgung wirken sich jedoch die rigorose Veränderung

der derzeitigen Strukturen und die Anwendung der reinen Marktgesetze negativ aus. Nicht Liberalisierung ist das Ziel, sondern Modernisierung der Branche: mit einem freiwilligen Benchmarking.

Nicole Weiß

*Dieter Witt, Burkhard von Velsen-Zerweck, Michael Thiess und Astrid Heilmair, Herausforderung Verbändemanagement, Handlungsfelder und Strategien, Gabler Verlag, Wiesbaden 2006, 260 S.*

Es gibt in der Bundesrepublik ca. 600.000 Vereine, die angesichts der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und des gesellschaftlichen Wandels vor erheblichen Herausforderungen stehen. Vor allem Verbände, deren Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse rein mitgliederorientiert sind, haben Schwierigkeiten, ihr wachsendes Aufgabenspektrum effektiv zu erfüllen. Der Stellenwert kollektiver Dienstleistungen, die Verbände für ihre Mitglieder erbringen, steht zur Diskussion. Verbände mutieren von gemeinwohl- zu marktorientierten Einrichtungen, denen latent die Gefahr der Entfremdung von Mitarbeiter- und Mitgliederinteressen droht, wie die aktuelle Debatte über das Spannungsverhältnis von Professionalität und ehrenamtlichem Engagement in der Wohlfahrtspflege zeigt. Zudem müssen sich angesichts der fortschreitenden Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Europäische Union viele Verbände einer Internationalisierung stellen.

Der vorliegende Band, der die Ergebnisse einer empirischen Studie zu aktuellen Trends im Verbändemanagement präsentiert, versucht, solche Spannungsfelder auszuloten. Dazu hat das Seminar für Vereins- und Bandsforschung (SVV) an der TU München über eine schriftlichen Umfrage im Jahr 2005 Angaben von 348 Verbänden erhoben. Die Umfrage ist nicht repräsentativ, nicht zuletzt, weil Wirtschaftsverbände aufgrund des Verfahrens der Stichprobenbildung unter den Befragten in einer Weise überrepräsentiert sind, die ihrer Bedeutung für das Verbundswesen nicht entspricht. Dennoch ist die Studie von großem Wert, denn empirische Erkenntnisse, die sich auf die gesamte Band-

breite des Verbändemanagements erstrecken, sind nach wie vor rar. Anknüpfend an eine Erhebung des SVV aus den Jahren 1996/97 skizziert die Studie zudem, wie sich das Verbundswesen in den vergangenen zehn Jahren verändert hat.

Der erste Teil des Bandes beleuchtet auf pointierte Weise Besonderheiten von Verbänden aus betriebswirtschaftlicher Sicht, wie z. B. die ausgeprägte Wertorientierung, die hohe Bedeutung ehrenamtlicher Arbeit oder die Rolle von Verbänden als Interessensvermittler. Fast 95% der befragten Verbände verstehen sich als Wirtschaftsorganisation. Dies ist ein Ergebnis der Verbänderhebung von 2005, deren Methodik in einem abschließenden dritten Teil dargestellt wird.

Den Schwerpunkt des Buches bildet der zweite Teil, der mit "Aktueller Stand und Handlungsfelder des Verbändemanagements" betitelt ist. Angesichts des raschen Wandels ihres Umfeldes und zunehmenden Wettbewerbs halten ca. 83% der Verbände strategisches Denken für zentral. Die Studie dokumentiert den viel zitierten Trend zu einer Professionalisierung von Nonprofit-Organisationen. Knapp 56% der befragten Verbände sehen eine Notwendigkeit, betriebswirtschaftliches Know how zu nutzen, aber zugleich erheblichen Nachholbedarf. Vor diesem Hintergrund werden auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse zentrale Bereiche des Verbändemanagements reflektiert, denen jeweils ein Kapitel gewidmet ist: Strategische Steuerung, Mitgliederorientierung, Leistungspolitik, Personalmanagement, Kommunikation, Organisationsgestaltung und Risikomanagement. Die Ergebnisse der Studie werden von Praxisstatements abgerundet. Führungskräfte aus prominenten Verbänden kommentieren Trends im Verbundswesen aus ihrer Sicht oder illustrieren sie mit Fallbeispielen.

Die Mitglieder bergen für Verbände offenbar die größten Risiken. 52% der Befragten konstatieren einen Mitgliederschwund; Verbänden gelingt es nicht mehr, ihre Mitglieder an sich zu binden. Servicekompetenz gilt ihnen daher als ein zentraler Erfolgsfaktor für Mitgliederzufriedenheit. Zu den wichtigsten Angeboten gehören Information und Beratung. Obwohl beinahe 65% der Befrag-

ten wahrnehmen, dass die Anforderungen an ihre Leistungen steigen, vernachlässigen viele Verbände die systematische, mitgliederorientierte Gestaltung ihres Leistungsprogramms. Außerdem gibt es ein Kommunikationsproblem: Die Mitglieder wissen oft zu wenig über den Verband und seine Leistungen. Mehr als drei Viertel der befragten Verbände schätzen ihr Marketing und ihre Öffentlichkeitsarbeit als verbesserungsbedürftig ein.

Jedes Kapitel wird von Handlungsempfehlungen abgeschlossen, die viele wichtige Aspekte aufgreifen, darunter z. B. Professionalisierung der Mitarbeiter und Governance. Allerdings bleiben auch etliche praxisrelevante Problemfelder, wie Ausgründungen, Evaluation, Wissensmanagement oder auch Markenpolitik, unerwähnt. Leider sind die Empfehlungen wenig konkret, z. T. geben sie Allgemeinplätze wieder (z. B. zur Finanzierung). Die meisten Hinweise sind weder anwendungsorientiert noch greifen sie die aufgezeigten Herausforderungen auf. Es sind allenfalls Denkanstöße. Eine der wichtigsten Empfehlungen ist die Forderung nach einem datenbankgestützten Relationship Management zur Mitgliedergewinnung und -pflege, das auch Mitgliederbefragungen und ein Beschwerdemanagement umfasst. Diese Empfehlung macht allerdings zugleich die Grenzen der Studie deutlich, denn sie basiert auf subjektiven Einschätzungen der Verbände. Welches die entscheidenden Determinanten von Mitgliederzufriedenheit aus der Perspektive der Betroffenen sind und was daraus folgt, bedarf weiterer Erhebungen.

Die Fragestellungen, denen Witt et al. nachgehen, zielen auf eine Einschätzung der Umweltbedingungen und Erfolgsfaktoren von Verbandsarbeit, der Anpassungsreaktionen von Verbänden und die Bedeutung entsprechender Management-Funktionen ab und weniger auf den konkreten Instrumenteneinsatz etwa im Bereich Controlling. Dadurch müssen viele Fragen offen bleiben. Zum Beispiel deckt die Studie den Stand der Personalentwicklung im Verbandswesen nicht ab, obwohl sie nachweist, dass drei Viertel der Verbände Schwierigkeiten haben, ehrenamtliche Mitarbeiter zu gewinnen, weil es an Bereitschaft und fachlicher Qualifikation fehlt. Erscheinungsformen von Kom-

munikationspolitik, wie Event-Marketing, Dialog-Marketing oder auch Fundraising, werden zwar vorgestellt, aber nicht empirisch unterfüttert. Das Problem der Integrierten Kommunikation wird überhaupt nicht thematisiert, obwohl es für die Mitgliederbindung zentral ist.

Der Band will ein anwendungsorientiertes Handbuch des Verbändemanagements sein, das Praktikern wissenschaftlich fundierte Strategie- und Handlungsempfehlungen gibt. Diesem Anspruch wird das Buch jedoch nicht gerecht, denn es zeigt eher den Handlungsbedarf im Verbändemanagement als konkrete, verbandsspezifische Lösungsansätze auf. Der Wert des Bandes liegt vielmehr in seiner Funktion als Zustandsbeschreibung des Verbandswesens und als Indikator für den nach wie vor erheblichen Forschungsbedarf.

Berit Sandberg