

Buchbesprechungen

Michael Kalatschan, Performance Budgeting: Grundlagen – Ansätze – Effekte, Trauner Universitätsverlag, Linz 2008, 356 S.

Bei der Publikation handelt es sich um eine Dissertation, die an der Johannes Kepler Universität im Januar 2008 erfolgreich abgeschlossen wurde. Im Zentrum der Arbeit stehen Performance Budgeting-Ansätze in ausgewählten OECD Ländern. Die innovativen Forschungsfragen der Arbeit beziehen sich erstens darauf, ob das Performance Budgeting die Effektivität, Effizienz und Qualität des Verwaltungshandelns erhöht, zweitens, ob der Programm-/Produktgruppenkontext den Entwicklungsstand des Performance Budgeting beeinflusst und drittens, ob und was für (positive und negative) Nebeneffekte durch das Performance Budgeting hervorgerufen werden.

Um diese Forschungsfragen zu beantworten, stellt der Verfasser zunächst im ersten Kapitel seine Forschungsstrategie und sein Forschungsdesign detailliert vor. In einem Mehrschrittverfahren kommen im empirischen Teil der Arbeit Methoden der quantitativen und qualitativen Sozialforschung in Form einer Dokumentenanalyse, einer Online-Befragung sowie als teilstrukturierte Experteninterviews zum Einsatz. Bei den in Frage kommenden Schweizer Kantonen, die im Vergleich zu den Ländern und Kommunen in Deutschland und Österreich auf eine längere Erfahrung mit dem Performance Budgeting zurückblicken können, fiel die Auswahl des Autors auf den Kanton Bern. Dort gibt es seit 1996 Pilotprojekte im Bereich des Performance Budgeting. 2005 erfolgte die flächendeckende Einführung. Teilstrukturierte Interviews wurden nicht nur mit Verwaltungsmitarbeitern des Kantons Bern, sondern auch mit belgischen, österreichischen und schweizerischen Experten geführt.

Ergänzend zu terminologischen Ausführungen zu den zentralen Begriffen stellt der Autor im zweiten Kapitel seinen verwaltungswissenschaftlichen und theoretischen

Bezugsrahmen vor. Dabei ordnet der Autor das Performance Budgeting in den Kontext des New Public Management ein, setzt sich mit diesem durchaus kritisch auseinander, und führt in die Agenturtheorie ein, die im Laufe der Arbeit als Grundlage zur Ableitung von Forschungshypothesen dient.

Ausführungen zu den Grundlagen des Performance Budgeting (Begriffsabgrenzungen, Entwicklungsgeschichte, Definition und Ziele, Prämissen und Charakteristika) stehen ebenso im Zentrum des dritten Kapitels wie die deskriptive Einordnung des Performance Budgeting im Rahmen der Reformen des Rechnungswesens. Außerdem geht der Autor ausführlich auf die Herausforderungen der Performance Messung ein. Bereits der Blick auf die harten und weichen Voraussetzungen für den erfolgreichen Einsatz des Performance Budgeting zeigt, dass es sich um ein anspruchsvolles Instrument handelt. Der das Kapitel abschließenden Aussage, dass die Performance Messung zur Achillesferse des Performance Budgeting werden kann, ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Im vierten Kapitel erfolgt die Darstellung von Ansätzen des Performance Budgeting in ausgewählten Ländern, wobei der Schwerpunkt ganz eindeutig auf Performance Budgeting im deutschsprachigen Raum (Deutschland, Österreich und der Schweiz) liegt. Hier zeichnet der Autor detailliert die verschiedenen Entwicklungslinien nach. Die Kategorisierungen zu Beginn des Kapitels haben einen eher einführenden Charakter. Es wird zudem deutlich, dass den angelsächsischen Ländern eine Frontrunner-Position beim Performance Budgeting zukommt. Als Informationsquellen zu den Performance Budgeting-Initiativen in Deutschland, Österreich und der Schweiz dienen primär Studien zu Verwaltungsformvorhaben, die im Fall Österreichs um Experteninterviews ergänzt werden. Der Aussage, dass es in Deutschland zwar erste Schritte in Richtung eines output-orientierten Performance Budgeting gibt, dieses aber tendenziell noch eine geringe Steuerungsrelevanz hat, ist auch

zwei Jahren nach Abschluss der Dissertation noch zuzustimmen. Während in Deutschland den Kommunen eine gewisse Vorreiterstellung in Bezug auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zukommt, ist in Österreich der Bund der Reformtreiber. Die zweite Etappe der Haushaltsreform sieht ab 2013 die Verankerung der Wirkungsorientierung als Haushaltsgrundsatz vor. Mit dem 1993 von Buschor erstmalig präsentierten Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung kann die Schweiz auf die längste Erfahrung im deutschsprachigen Raum im Bereich des Performance Budgeting zurückblicken. In fast 60 Prozent der Kantone war zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Dissertation ein ressourcen- und outputorientiertes Performance Budgeting teilweise oder flächendeckend eingeführt. Eine im fünften Kapitel präsentierte Fallstudie zur konkreten Umsetzung des Performance Budgeting im Kanton Bern ergänzt in gelungener Weise die Ausführungen des vierten Kapitels. Der Verfasser beschreibt ausführlich das dortige Performance Budgeting. In die Ausführungen zum Performance Budgeting auf Produktgruppenebene fließen ernüchternde empirische Ergebnisse ein. Auf dieser Ebene hat das Performance Budgeting laut Aussagen der Interviewten die größte Bedeutung, wobei die Bandbreite der Entwicklungstände des Performance Budgeting von niedrig bis hoch reicht. Als ernüchternd, aber konsistent mit anderen empirischen Erhebungen, ist die geringe Berücksichtigung der Leistungen und Wirkungen auf der politischen Ebene zu werten. Laut Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten ist auch auf der Verwaltungsebene von einer eher untergeordneten Rolle der Leistungen und Wirkungen des Budgeting und des Controlling in den Direktionen und der Staatskanzlei des Kantons Bern auszugehen.

Der ernüchternde Eindruck wird durch das sechste Kapitel, das empirische Ergebnisse zum Einfluss des Entwicklungstandes des Performance Budgeting auf die Effektivität, Effizienz und Qualität des Verwaltungshandelns präsentiert, noch verstärkt. Zusammenfassend stellt der Autor auf S. 307 fest, dass eine Steigerung der Effizienz, Effektivität und Qualität des Verwaltungshandelns,

gemäß seiner Untersuchung im Kanton Bern, nicht zu den feststellbaren Effekten des Performance Budgeting gehört. Alle diesbezüglichen Forschungshypothesen mussten abgelehnt werden. Die präsentierte Vorgehensweise (Formulierung der Forschungshypothesen, Identifikation von Kontrollvariablen, Operationalisierung der Variablen und Präsentation der Untersuchungsergebnisse) zeigt, dass der Autor sich methodisch abgesichert hat, selbst wenn die entwickelte Messskala teilweise auf die Spezifika des Kantons Bern zugeschnitten ist, wie der Autor selbst auf S. 318 einräumt. Lediglich die Hypothese, dass der Entwicklungstand des Performance Budgeting vom Programm- und Produktgruppenkontext beeinflusst wird, konnte bestätigt werden. Angesichts dieser vielen Nicht-Bestätigungen sind die in qualitativen Interviews gewonnenen Aussagen zu den positiven und negativen Effekten des Performance Budgeting von besonderem Interesse. Die meisten positiven Nennungen erzielte die Erhöhung der Transparenz, die Liste der negativen Effekte führte, mit weitem Abstand, erwartungsgemäß der hohe administrative Aufwand an.

Ein Verdienst der Arbeit liegt in dem Unterfangen, die Effekte des Performance Budgeting zu evaluieren, selbst wenn diese ernüchternd ausfallen. Durch Verweis auf andere (empirische) Studien und selbst geführte Experteninterviews mit internationalen und nationalen Experten versucht der Verfasser die Generalisierbarkeit seiner empirischen Ergebnisse, die im Wesentlichen eine sehr verdienstvolle Momentaufnahme zur Situation im Kanton Bern sind, etwas zu erhöhen. Der Problematik der Generalisierbarkeit seiner Aussagen ist der Autor sich durchaus bewusst, wie auch die abschließenden Ausführungen zu den Grenzen der Arbeit im siebten Kapitel zeigen, das zudem zentrale Ergebnisse der Arbeit nochmals zusammenfasst.

Insgesamt gelingt es dem Autor eine komplexe Materie für Wissenschaftler und interessierte Praktiker verständlich und gut lesbar zu präsentieren. Der Verfasser leistet einen eigenständigen, wenn auch ein wenig desillusionierenden Beitrag in der Diskussion zum Nutzen und Stellenwert des Perfor-

mance Budgeting als Grundlage einer modernen und effizienten Verwaltungssteuerung. Positiv ist hervorzuheben, dass am Beispiel der Erfahrungen im Kanton Bern konkrete Erfahrungen evaluiert werden und die Arbeit nicht bei allgemeinen normativen Ausführungen stehen bleibt. Durch die Schwerpunktsetzung im deutschsprachigen Raum bleiben beispielsweise die teilweise jahrzehntelangen Erfahrungen mit dem Performance Budgeting in Australien, Dänemark, Großbritannien, Neuseeland oder den USA weitestgehend außen vor. Insofern ist es richtig, dass die Dissertation in der Wissenschaftssprache „Deutsch“ veröffentlicht wurde.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des sehr behäbigen deutschen Reformtempo bei der Umsetzung der Modernisierung der Verwaltungssteuerung, insbesondere auf der Ebene des Bundes, kann der Dissertation eine breite Aufmerksamkeit gewünscht werden. Trotz der aufgezeigten Schwächen und Grenzen des Performance Budgeting ist dieses ein notwendiger Baustein in Richtung einer notwendigen Synchronisierung von Rechnungslegungs- und Budgetierungsreformen. Der Zustand der zeitlichen Diskrepanz von Rechnungslegungs- und Budgetierungsreformen in vielen Staaten, die New Public Management Reformen implementiert haben, ist aus Sicht einer effektiven und effizienten Steuerung der öffentlichen Verwaltungen als unbefriedigend zu bewerten.

Dorothea Greiling

Bernhard Mord-Wohlgemuth, Jürgen Watz, Thorsten Weise, Carsten Hoch und Stephan Ostgen, Kommunale Doppik Hessen, Grundriss für die Aus- und Fortbildung, Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart 2008, 306 S.

Die Autoren sind Dozenten an hessischen Verwaltungsschulen und -hochschulen oder/ und beruflich in Zusammenhängen mit dem öffentlichen Rechnungswesen tätig. Mit dem Buch wird das Ziel verfolgt, einen fachlich fundierten und didaktisch sinnvollen „Grundriss für die Aus- und Fortbildung“ zu geben.

Das Buch umfasst immerhin 17 Kapitel, die neben einer Einführung zum hessischen Landesrecht vor allem Grundlagen zur doppischen Buchhaltungstechnik, zum kommunalen Jahresabschluss sowie zur kommunalen Kosten- und Leistungsrechnung betreffen. Das Schlusskapitel enthält ein Beispiel einer Produktbeschreibung (für das Produkt „Bereitstellung und Vergabe von Gräbern“) sowie eine mögliche kostenrechnerische Kalkulation (für das Produkt „Melde- und Ausweiswesen“).

Positiv zu werten ist die konsequente Ausrichtung an der Rechtslage in Hessen. So werden im Laufe des Buches praktisch alle doppikrelevanten Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung sowie der Hessischen GemHVO-Doppik ausführlich zitiert bzw. dargestellt. Damit ist das Buch hauptsächlich für grundlegende Aus- und Fortbildungszwecke in Hessen geeignet. Insbesondere diejenigen Leser werden das Buch mit Gewinn lesen, die eine auf Hessen ausgerichtete Einführung in das doppische Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen benötigen. Durch die relativ breit angelegten Grundlagenteile zur doppischen Buchhaltungstechnik, zum Jahresabschluss und zur Kostenrechnung ist das Buch vor allem für Personen geeignet, die in den genannten Bereichen noch keine nennenswerten Vorkenntnisse besitzen. Anhand recht einfach gehaltener Buchungsfälle wird ein Überblick über die wesentlichen Elemente der kaufmännischen Buchführung gegeben. Dabei wird auch auf typische Buchungen im kommunalen Bereich (Kapitel 9: Grundsteuer, Gewerbesteuer, Hundesteuer) eingegangen. Wie es einer Grundlagenschulung entspricht, sind die dargestellten Buchungsfälle leicht verständlich. Der Leser darf allerdings keinerlei Kommentierung zu den in der Praxis vorhandenen Zweifelsfragen bei der Rechtsanwendung der Hessischen Gemeindeordnung sowie der Hessischen GemHVO-Doppik erwarten. Überhaupt dürfte der kommunale Praktiker, der z. B. in der städtischen Kämmerei oder einer Kreisverwaltung beruflich mit der Umsetzung der kommunalen Doppik betraut ist, nur einen begrenzten Nutzen aus dem vorliegenden Buch ziehen. Dazu fehlt der Praxisbezug doch an zahlreichen Stellen des Werkes.

Aus Sicht des Rezessenten, der sich als beratend tätiger Wirtschaftsprüfer u. a. auf die kommunale Doppik spezialisiert hat, wäre es beispielsweise wünschenswert gewesen, auf konkrete Praxisbeispiele aus hessischen Kommunen zum doppischen Haushalt einzugehen. Das ganze Buch enthält nur eine einzige (zudem allgemein gehaltene) Produktbeschreibung aus dem Bestattungsweisen, obwohl eine korrekte Zitierung hessischer Praxisbeispiele aus real existierenden doppischen Haushalten problemlos möglich gewesen wäre. Auch zum Praxisproblem, wie der doppische Haushalt in sinnvoller Weise in Teilhaushalte gegliedert werden kann – ohne dass extrem dicke, und daher leserunfreundliche Haushalte entstehen – existieren praktisch keine Hinweise. Es werden lediglich die grundsätzlich möglichen, theoretischen Alternativen der funktionalen und der institutionellen Gliederung skizziert (S. 11-12).

Vor dem Hintergrund, dass das Buch sich offenbar auf die laufende Buchführung und Bilanzierung konzentrieren will – also die Probleme der Eröffnungsbilanz nicht im Fokus hat – ist noch verständlich, dass das Buch keine praktischen Hinweise zur Erfassung und Bewertung von Gebäuden und Straßen oder von Sonderposten in der Eröffnungsbilanz enthält.

Allerdings sind auch die Beispieldfälle aus der laufenden Buchführung nach Auffassung des Rezessenten nicht ausreichend kommunalspezifisch ausgerichtet. Dies gilt vor allem für die Ausführungen zur Anlagebuchhaltung (S. 96ff. und S. 148ff.). Hierzu fehlen insbesondere Hinweise auf die Abgrenzung von Baumaßnahmen, die am Abschlussstichtag noch unfertig waren und daher unter der Bilanzposition „geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau“ auszuweisen sind (Standardfall der kommunalen Anlagebuchhaltung). Das Buch folgt damit insgesamt noch zu stark den Lehrbüchern zur kaufmännischen Buchführung und Bilanzierung, die überwiegend von Produktionsbetrieben geprägt sind. So werden zwar verschiedene Verfahren zur Vorratsbewertung dargestellt (die in der kommunalen Praxis keine Rolle spielen) – während die für kommunale Bilanzen charakteristische Dominanz des Anlagevermögens mit seinen

erheblichen Bilanzierungsproblemen kaum berücksichtigt wird. Das Zahlenbeispiel zur „Durchschnittsbewertung von Aktenordnern“ erscheint genauso entbehrlich wie die Darstellung des Fifo- und Lifo-Verfahrens zur Vorratsbewertung bei Kommunen (S. 154) – einfach weil in der Praxis kaum eine Kommune Aktenordner als Vorratsvermögen ausweist (in der Praxis bilanzieren die Kommunen hauptsächlich Streusalzvorräte und in Arbeit befindliche Aufträge als Vorratsvermögen).

Daher empfiehlt der Rezessent – sollte das Werk eine Neuauflage erhalten – vor allem die grundsätzlichen Jahresabschlussbuchungen des kommunalspezifischen Anlagevermögens (hauptsächlich Gebäude und Straßen) ausführlicher darzustellen. Auch ein Buch, das nur einen Überblick über die kommunale Buchführung und Bilanzierung geben will, sollte zeigen, was zum Bilanzstichtag auf praktisch jede kommunale Anlagebuchhaltung zukommt – also wie die unfertigen Baumaßnahmen abzugrenzen sind (Sammlung auf maßnahmenbezogene Projektkonten und Einstellung als Anlagen im Bau in die Bilanz – nach Abstimmung mit technischer Abteilung) und wie im Folgejahr nach Fertigstellung der Baumaßnahme die weitere buchhalterische Handhabung vorzunehmen ist.

Im Hinblick auf die Aktualität des Werkes ist zu sagen, dass insgesamt noch wenig auf die mittlerweile erschienenen Verwaltungsvorschriften des hessischen Innenministeriums (VV zur GemHVO-Doppik) eingegangen wird, die sich nur hin und wieder in den Fußnoten finden; die VV zur GemHVO-Doppik dürften erst kurz vor dem Redaktionsschluss des Werkes vorgelegen haben. Die erst im Juni 2009 erschienenen ergänzenden Kontierungshinweise des hessischen Innenministeriums (Erläuterungen zum Verwaltungskontenrahmen) konnten wegen des Erscheinungstermins 2008 zwangsläufig noch gar nicht berücksichtigt werden.

Fazit: Das Buch ist für echte Einsteiger in die kommunale Doppik geeignet, die sich ohne Vorkenntnisse einen auf Hessen orientierten Überblick über den Lernstoff zur kommunalen Buchführung und Bilanzierung verschaffen wollen. Wenn man von der nicht ausreichenden Ausrichtung auf das

kommunalspezifische Anlagevermögen abseht, haben die Verfasser damit das im Untertitel ausgesprochene Ziel, einen „Grundriss für die Aus- und Fortbildung“ zu geben, im Wesentlichen auch erreicht.

Christian Marettek

Christian Rüttgers, Wettbewerb in der deutschen Trinkwasserwirtschaft? Ein disaggregierter Regulierungsansatz und seine wettbewerblichen Implikationen, Duncker & Humblot, Berlin 2009, 229 S.

Die Trinkwasserversorgung in Deutschland ist nach wie vor ein wettbewerbsrechtlicher Ausnahmefeld und hat sich bislang gegenüber Liberalisierungsbestrebungen mit Erfolg als resistent erwiesen. Nichtsdestotrotz ist die Frage nach den Möglichkeiten der Einführung von mehr Wettbewerb in der Wasserversorgung weiterhin Gegenstand der akademischen Forschung, so auch in der vorliegenden Dissertation von Christian Rüttgers. Diese wird zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, in dem in verschiedenen Versorgungsbereichen Tendenzen der Rekommunalisierung zu erkennen sind und in dem im Gefolge der Wirtschaftskrise das Verhältnis von öffentlichem und privatem Sektor unter einem neuen Vorzeichen zur Diskussion steht. Beschäftigt sich nun diese Arbeit, wie der Autor selbst im einleitenden Abschnitt thematisiert, mit einem obsoleten Thema? Fast möchte man es meinen. Doch der Autor verneint diese eher rhetorische Frage selbst, zum einen mit dem hinlänglich bekannten Hinweis auf die im internationalen Vergleich sehr hohen deutschen Wasserprieise und zum anderen mit dem Aufzeigen eines möglichen Lösungsweges in Gestalt des „disaggregierten Regulierungsansatzes“, der in dieser Arbeit auf die Trinkwasserversorgung übertragen wird.

Im zweiten Kapitel erläutert der Autor die Grundlagen der Regulierung. Hier spannt er den Bogen vom Ordoliberalismus der Freiburger Schule über die normative Theorie der Regulierung bis hin zur positiven Theorie der Regulierung. Er erläutert dabei den Stellenwert der Wettbewerbsordnung und den Primat der Ordnungspolitik über die Prozesspolitik. Dem folgt zur Darstellung

der normativen Theorie der Regulierung eine Einführung in die Allokationstheorie mit der Darstellung verschiedener Formen des Marktversagens, als da sind: Natürliche Monopole, externe Effekte und Informationsasymmetrien. In Bezug auf den letzten Punkt werden die bekannten Beispiele wie Gebrauchtwagenmärkte oder Versicherungsmärkte herangezogen, womit allerdings der Bezug zum Wasser-Thema etwas verloren geht. Der Beitrag des disaggregierten Regulierungsansatzes besteht hier nach den Ausführungen des Autors in der Identifikation eines monopolistischen Bottlenecks innerhalb der Wertschöpfungskette, durch den auch Marktteilnehmer auf vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen beeinträchtigt werden. Es gilt daher, den Markt anhand der Wertschöpfungskette in Teilbereiche aufzuzgliedern, um so natürliche Monopole zu identifizieren. Diese können dann daraufhin untersucht werden, ob sie beständig sind, oder ob sie durch tatsächliche oder potenzielle Konkurrenz diszipliniert werden. Nach dem disaggregierten Regulierungsansatz muss demnach nicht das natürliche Monopol als Ganzes reguliert werden, sondern nur diejenigen Teilbereiche der Wertschöpfungskette, für die eine stabile Marktmacht nachgewiesen werden kann. Die Intensität des regulierenden Eingriffs wird dadurch reduziert.

Im dritten Kapitel werden die Bausteine eines disaggregierten Regulierungsansatzes dargestellt. Dazu gehören die Frage nach der Dimension der Disaggregation – horizontal, vertikal oder räumlich – sowie die Erörterung des Regulierungsinstrumentariums, als da sind: Preisregulierung in Gestalt von Rate-of-Return-, Mark-up-, Price-Cap- und Revenue-Cap-Regulierung, Zuweisung exklusiver Verfügungsrechte in Form von staatlicher Produktion, Ausschreibungswettbewerb, handelbare Nutzungsrechten, Patentschutz und Qualitätsregulierung, zu der u. a. Auflagen, Abgaben und das Unbundling gezählt werden.

Im vierten Kapitel überträgt der Autor den disaggregierten Regulierungsansatz auf die Wasserwirtschaft. Hierzu erörtert er zunächst die rechtlichen Grundlagen der Wasserversorgung in Deutschland, stellt die verschiedenen Unternehmensformen dar und

geht auf die Arten der Wassergewinnung, die Kostenstruktur und die Entwicklung der Verbraucherpreise sowie auf die Struktur der Trinkwasserverwendung ein. Auf dieser Illustration aufbauend wird das bestehende RegulierungsmodeLL erörtert, das auf Kommunalaufsicht und kartellrechtlicher Missbrauchsaufsicht, Kostendeckungs-, Äquivalenz- und Gleichbehandlungsprinzip, technischen Qualitätsstandards und staatlich vergebenen – und in einzelnen Bundesländern durch pauschale Wasserentnahmeeingelte flankierten – Nutzungsrechten beruht und nochmals die seit Mitte der 90er Jahre geführte Liberalisierungsdiskussion skizziert. Diesem eher deskriptiven Abschnitt folgt die disaggregierte Untersuchung auf Marktversagen, wobei hinsichtlich der horizontalen Disaggregation unportioniertes Leitungswasser und portioniertes, abgefülltes Wasser unterschieden werden, um sie im Folgenden jeweils hinsichtlich der vertikalen Disaggregation zu analysieren. In der leitungsgebundenen Trinkwasserversorgung werden die fünf Wertschöpfungsstufen Gewinnung, Aufbereitung, Transport, Verteilung und Andienung sehr akribisch auf Markt imperfektionen hin untersucht. Dieselbe Prozedur wird für portioniertes Trinkwasser vorgenommen. Die Analyse von Teilen des Getränkemarktes unter dem Aspekt der Regulierung natürlicher Monopole stellt eine recht ungewöhnliche Vorgehensweise dar, lässt sich aber mit der Vergleichbarkeit der Wertschöpfungsstufen rechtfertigen. Da dieser Part recht kurz gehalten wurde, wäre er allerdings auch verzichtbar gewesen, zumal ohnehin mit der Ausnahme von Externalitäten bei der Wassergewinnung sämtliche Marktversagensvermutungen zurückgewiesen werden können. Für die leitungsgebundene Wasserversorgung werden als Schlussfolgerung sechs verschiedene Problemkreise dargestellt, die einen Regulierungsbedarf begründen. Ein monopolistischer Bottleneck wird jedoch nur in der Wasserverteilung identifiziert. Auf diese Analyse aufbauend wird ein Instrumentenkatalog zur Herstellung eines ordnungspolitisch adäquaten Regulierungsregimes entworfen, der im Wesentlichen aus Unbundling, Preisregulierung, Mindestqualitätsnormen und handelbaren Entnahmerechten besteht.

Aufbauend auf den vorangegangenen Ergebnissen wird im fünften Kapitel ein konkreter Reformplan für die leitungsgebundene Trinkwasserversorgung entwickelt. Dabei vertritt der Autor die Notwendigkeit des Unbundlings, allerdings in der Ausprägung einer buchhalterischen Trennung, nicht einer eigentumsrechtlichen. Das Setzen von Monopolpreisen soll durch eine Preisregulierung der Netzzugangsentgelte in Gestalt von Price-Cap-Regulierung und Yardstick-Competition verhindert werden. Dabei wird gleichzeitig die Vorgabe einer Mindestqualität für das Endprodukt wie auch für den Einleitungsprozess (für den Fall der Durchleitung durch fremde Leitungsnetze) erforderlich, wobei für Ersteres die Trinkwasserverordnung herangezogen werden kann. Schließlich soll die Knappheit der Ressource Wasser durch die Einführung handelbarer Nutzungsrechte für die Wasserentnahme Berücksichtigung finden. Diesen Entwurf eines anspruchsvollen und komplexen Regulierungsregimes ergänzt der Autor in Vorahnung einer schwierigen politischen Durchsetzbarkeit mit der Erörterung der Positionen der relevanten Akteure, nämlich der Politiker und der Verbände. In der deutschen Parteienlandschaft vertritt danach nur die FDP eine klare Position pro Liberalisierung der Wasserversorgung. Auch seitens der Institutionen der Europäischen Union ist die Wasserwirtschaft bisher weitgehend unangestastet geblieben. Von den einschlägigen Verbänden und technischen Vereinigungen ist ebenso wenig Begeisterung für Liberalisierungsbestrebungen zu erwarten. Insofern erinnert einen die Konzeption der Arbeit ein wenig an Don Quichottes Kampf gegen die Windmühlen, was den Autor aber nur noch weiter ermutigt, seinen Reformplan abschließend chronologisch aufzugliedern und in fünf einzelnen Reformphasen abschließend einen Fahrplan für die Reform zu entwickeln. Insofern kann das Konzept nicht mit dem Argument einer mangelnden Realisierbarkeit abgetan werden. Wie viele der einzelnen Reform-Bausteine in den kommenden Jahren oder Jahrzehnten aber tatsächlich realisiert werden, bleibt abzuwarten.

Johann Wackerbauer

Frank Scholz, Andreas Schuler und Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.), *Risikomanagement der öffentlichen Hand*, Physica-Verlag, Heidelberg 2009

Die heute anerkannten normativen Empfehlungen und Standards für das Risikomanagement orientieren sich hauptsächlich an der wertorientierten Unternehmensführung und beschränken sich meist auf die Beschreibung eines operativen Risikomanagementprozesses und dessen Einbettung in ein Managementsystem. Spektakuläre Skandale und Insolvenzen haben in der Privatwirtschaft zu einschlägigen Gesetzen zum Schutz der Shareholder geführt. Die Herausgeber des anzugebenden Buchs stellen in ihrer Motivation fest, dass der Gesetzgeber die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Gewährleistung von Mindestbedingungen für Risikomanagementsysteme für private Unternehmen immer wieder verschärft hat, im Gegensatz dazu aber die öffentliche Hand bei ihren eigenen Aktivitäten Risikomanagementaspekte nicht genau so stringent nutzt, wie sie es von den privaten Unternehmen verlangt. Einen ersten Beitrag zur Schließung dieser Lücke zu leisten und eine breitere Diskussion über das Risikomanagement der öffentlichen Hand zu fördern, ist Zielsetzung des Buchs.

Neben einer Einführung und einer Schlussbetrachtung umfasst das Buch drei Hauptgliederungspunkte, eine grundsätzliche, definitorische und inhaltliche Einordnung der Thematik unter Einbezug der internationalen Perspektive (Teil II), eine Darlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Risikomanagements der öffentlichen Hand sowie der Spezifika der öffentlichen Hand, wie z. B. das regulatorische Umfeld, in Abgrenzung zur Privatwirtschaft (Teil III) und eine Behandlung von Praxisbeispielen des Risikomanagements der öffentlichen Hand mit einem Fokus auf Einrichtungen der öffentlichen Hand, die Versorgungsaufgaben wahrnehmen (Teil IV).

Mit Beiträgen von Dietrich Budäus und Dennis Hilgers, die mit einer begrifflichen und inhaltlichen Strukturierung öffentlicher Risiken und einer daran anschließenden Analyse öffentlicher Risiken und deren Management einen sehr gelungenen Aufschlag

in die Thematik leisten, Jan Offerhaus, der mit einer Darlegung der Erfahrungen aus angelsächsischen Ländern (Großbritannien, Australien, Kanada und USA) die internationale Sicht aufzeigt, Martin Schütz, der das Risikomanagement aus Sicht des öffentlichen Sektors der Schweiz beleuchtet und insbesondere mit einer abschließenden Beleuchtung zweier Praxis-Beispiele seine konzeptionelle Grundlegung mit den praktischen Erfahrungen reflektiert, Kai Birkholz, der den Fokus auf die Kommunen legt und die spezifischen Gründe für und Anforderungen an ein Risikomanagement auf dieser Ebene in Deutschland erarbeitet, sowie Christian Koch und Christoph Madre, die das Risikomanagement aus Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle beleuchten, wobei sie die Rechtslage sowie Beispiele aus der Praxis in Berlin zugrunde legen, gibt der Teil II eine umfassende Einordnung in die Thematik des Risikomanagements der öffentlichen Hand.

Der gesetzliche Rahmen für das Risikomanagement der öffentlichen Hand wird im dritten Teil mit zwei Beiträgen von Hans-Peter Schwintowski sowie je einem Beitrag von Dirk Rabenhorst und Marco Nix gelegt. Die Überblicksdarstellungen von Schwintowski geben den aktuellen Stand des gesetzlichen Rahmens für das Risikomanagement im öffentlichen Recht und die rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentliche Unternehmen in Deutschland wieder. Die Schilderung der gesetzlichen Aspekte und das Aufzeigen der einschlägigen Rechtsnormen und Prüfungsstandards aus praxisorientierter Perspektive erfolgt im Beitrag von Rabenhorst. Abgerundet wird dieser Teil mit dem Beitrag von Nix, der mit der Ablösung der Kameralistik durch die Doppik einen notwendigen, aber noch nicht hinreichenden Schritt auf dem Weg zur Entwicklung hin zu einem staatlichen Risiko-Chancenmanagement intensiv diskutiert, indem er insbesondere die Unterschiede in der Risikoverarbeitung zwischen Kameralistik und Doppik aufzeigt.

Der vierte Teil des Bands widmet sich der Darstellung und Analyse von Praxisbeispielen für das Risikomanagement der öffentlichen Hand. Verfolgt wird hier der Best-Practice-Ansatz – in Recherchen angetroffe-

ne öffentliche Unternehmen, die sich den Herausforderungen des Risikomanagements stellen, werden hier im Einzelnen vorgestellt und deren unterschiedliche Ansätze hinsichtlich des Aufbaus eines Risikomanagements beleuchtet. Das von der im Modernisierungsprozess der Bundeswehr eine zentrale Rolle einnehmende, von der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.) entwickelte Risikomanagementsystem stellt Peter Brüning dar, wobei er sich insbesondere der Fragestellung der Risikoverteilung bei Kooperationen mit der Wirtschaft bei Service-Aufgaben widmet. Michael Lomitschka und Rudolf Schulten stellen in ihrem Beitrag die Erfahrungen der Stadtwerkeallianz der MVV Energie AG dar und gehen hier insbesondere auf die Phasen des Aufbaus eines Risikomanagementsystems ein. Die Berliner Wasserbetriebe und deren Ansatz, Risikomanagementaktivitäten in die Balanced Scorecard des Unternehmens zu integrieren, sind Gegenstand des ausführlich gestalteten Beitrags von Jens Schrapel und Christine Breier. Welche Aspekte konkret bei einem Risikomanagementprozess eines Dienstleisters im öffentlichen Personennahverkehr zu beachten sind, erläutert Martin Lücken in dem anschließenden Beitrag. Der Bereich der Abfallentsorgung ist Untersuchungsgegenstand des Beitrags von Holger Bauerfeind und Andreas Kramer, die am Beispiel des Zweckverbands Abfallwirtschaft Westsachsen aufzeigen, wie ein Risikomanagementprozess systematisch aufgebaut werden kann. Die Vivantes Netzwerk für Gesundheit GmbH und damit ein Beispiel aus dem Krankenhaussektor ist Gegenstand des abschließenden Beitrags von Elke Seefeldt und Simone Mentzel, in dem die beiden Autorinnen die Bedeutung des Risikomanagements für Krankenhäuser, die spezifischen Risiken im Krankenhaus und den konkreten Umgang bei Vivantes mit diesen Risiken im Kontext eines Risikomanagementsystems darlegen. Der Band schließt mit einer, die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse zusammenfassenden Schlussbetrachtung, in der die Herausgeber auf die eingangs gestellten Leitfragen zurückkommen und diese auf Grundlage der in dem Buchprojekt gewonnenen Erfahrungen beantworten. Das vorlie-

gende Buch leistet ohne Einschränkung einen Beitrag zur Diskussion über das Risikomanagement der öffentlichen Hand. Wenngleich sowohl in den Rechtsgrundlagen als auch in den Praxisbeispielen eine leichte Schwerpunktlegung auf die Berliner Praxis festzustellen ist, können die dargelegten Erkenntnisse und Erfahrungen als Anregung und Ermutigung für alle öffentlichen Einrichtungen dienen, die sich der Herausforderung stellen, ein eigenes Risikomanagementsystem aufzubauen. Allen einschlägig Interessierten in Wissenschaft und der Praxis ist daher die Lektüre des vorliegenden Werks zu empfehlen.

Christina Schaefer

Jürgen Stierle, Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, 2. Aufl., Rainer Hampp Verlag, München und Mehring 2008, 204 S.

Die Möglichkeit der deutschen Sprache, Wörter zusammenzusetzen, treibt mitunter kuroise Blüten. So findet sich denn das Jägerschnitzel neben dem Schweineschnitzel und der Kettenhund neben dem Jagdhund. Die Beschaffenheit einer Sache wird angezeigt, aber auch das Wofür, Womit, Wodurch. Ganz selten wird mit dem Begriff ein Gegenmittel zum Ausdruck gebracht: etwa „Lawinenverbauung“. Zu dieser seltenen Klasse der Begriffsbildung gehört auch der Begriff „Korruptionscontrolling“, der sich im Titel des hier anzuseigenden Werkes findet. Wer schriebe auch schon ein Buch, das sich mit Controlling als Unterstützung von Korruption befasste? Freilich, es wäre schöner gewesen, der Verfasser und der Verlag hätten über die unschöne, mehrdeutige Wortverbindung nachgedacht und zum Beispiel „Corntrolling zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ verwendet. „Unternehmen“ gebraucht Stierle übrigens, auf Eichhorn Bezug nehmend, auch und gerade für öffentliche Verwaltungen.

Die Logik, nach der das Buch aufgebaut ist, erschließt sich nicht ganz. Vermutet wird folgender Sinn: Nach der Einleitung mit der Themenabgrenzung, der Zielsetzung der Arbeit, der Definition des Schlüsselbegriffs „Korruptionscontrolling“ und den Rahmen-

bedingungen für die zu untersuchenden Unternehmen (Kapitel 1) sowie der Darstellung der zur Behandlung der Korruption gehörenden Rechtsvorschriften (Kapitel 2) folgt im dritten Kapitel eine empirische Untersuchung der Korruptionsfälle bei dem Zollkriminalamt. Warum? Vermutlich, um aus dem empirischen Material theoretische Erkenntnisse zu ziehen, also ein Controllingmodell zur Korruptionsbekämpfung abzuleiten. Das wird jedoch nirgends deutlich gesagt – und schon gar nicht praktiziert. Vielmehr folgt im Kapitel 4 eine systematische – und nicht unbedingt auf das vorausgehende Kapitel Bezug nehmende – Darstellung der Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption. Kapitel 4 knüpft also folgerichtig an Kapitel 2 an. Folgerichtig geht es auch weiter: Das fünfte Kapitel beschreibt „Externe und interne Prüf- und Steuerungsorgane“, und im Kapitel 6 werden Frühwarnsysteme zum Erkennen von Korruptionsrisiken abgehandelt.

Dann gibt es jedoch wieder einen Bruch, indem der Verfasser (in Kapitel 7) mit einem Mal die Beziehungen der bei einer Korruption Beteiligten mit der Principal-Agent-Theorie verknüpft. Das ist durchaus sinnvoll. Doch nicht so spät und nicht so breit. Das hätte schon in die Eingangskapitel, zu der Behandlung der Grundlagen gehört. Vielleicht hielt Stierle sein Vorgehen für nötig, um in diesem Kapitel wenigstens ansatzweise ein Controllingmodell zur Korruptionsbekämpfung anzusprechen. Von einer geschlossenen Darstellung eines solchen Modells kann keine Rede sein. Das achte Kapitel enthält die Beschreibung zweier in der Praxis vorgefundener „Korruptionscontrollingkonzepte“. Wieder fragt sich der Leser: Warum an dieser Stelle? Und warum eigentlich nicht in Verbindung mit dem dritten Kapitel? Eine Auflistung innovativer Ergebnisse, die der Verfasser gefunden zu haben glaubt, und eine Zusammenfassung mit Ausblick bilden den Abschluss dieses – wohl aus einer Dissertation hervorgegangenen – Buches.

Zum Inhalt etwas Grundsätzliches. Stierle wollte wirtschaftswissenschaftliche, keine rechtlichen Aspekte der Korruption behandeln. Das führt selbstverständlich zu einem weitgehenden Ausklammern der rechtlichen

Problematik. Das ist völlig in Ordnung. Die Betrachtung „de lege lata“ lässt jedoch mindestens an einer Stelle, nämlich bei der Vorstellung von „interner“ Korruption, ein ungutes Gefühl zurück. Gemeint ist das Angebot von Vorteilen an einen Kollegen im internen Geschäftsverkehr, um eine Gegenleitung zu erhalten. An die er ohne sein Angebot nicht käme. Hierher gehörte wohl auch eine scheinbar selbstlose Gefälligkeit, in der Hoffnung, dass sie sich später einmal mit einer Gegenleistung auszahlt. Aber: Wenn wir dieser Anschauung konsequent folgen, steht dann nicht der größte Teil der sonst so gepriesenen informellen Organisation (das soziale Schmiermittel) unserer Unternehmen unter dem Generalverdacht der Korruption? Lässt sich überhaupt „berechnende“ von wirklich selbstloser Gefälligkeit abgrenzen? Wäre hier nicht der Standpunkt „de lege ferenda“ einzunehmen und die Sinnhaftigkeit der Vorstellung von jeglicher Art interner Korruption in Frage zu stellen? – In ähnlicher Weise werden übrigens alle spieltheoretischen Erörterungen vermisst. Ist auf diesem Gebiet nicht die Theorie fruchtbar, um die möglichen Beziehungen zwischen „Agent“ und „Klient“ zu klären?

Abgesehen von diesen Vorbehalten, hat das Buch viele positive Seiten. Zunächst einmal: Es ist ungeheuer reich an wissenswerten Details zum Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung. Da sind vor allem die rechtlichen Vorgaben und die unzähligen Hinweise auf Erscheinungsformen der Korruption in der Praxis zu nennen, zumal sie immer wieder mit statistischen Angaben unterfüttert werden. Der Verfasser schöpft einfach aus dem Vollen, wie auch viele Fußnoten beweisen, die ihn als Leiter einschlägiger Schulungsseminare ausweisen. (s. z. B. Fn. 474-478, 482, 621, 872). Es sind gerade diese praktischen Beispiele, die das Buch mit seinem an sich „trockenen“ Stoff auflockern und leicht lesbar machen. Überdies beschreibt das Buch eine immense Fülle von Möglichkeiten der Korruptionsprävention und -bekämpfung – viel mehr, als der mit diesem Gebiet wenig Bewanderte zunächst ahnt. Kein Wunder, hat Stierle doch außerordentlich gründlich recherchiert. Wer will, kann sich also anhand des vorliegenden Werkes ein Controllingkonzept zusammen-

stellen, das auf seine speziellen Bedürfnisse in der Korruptionsprävention und -bekämpfung zugeschnitten ist.

Das Buch wendet sich – kurz gesagt – an alle, „die sich mit der Aufdeckung und Prävention von Wirtschaftskriminalität beschäftigen.“ Das kann man bestätigen. Es empfiehlt sich auch für Studierende und Dozenten der einschlägigen Disziplinen. Insgesamt: Der Rezessor bekennt, er weiß von keinem anderen wirtschaftswissenschaftlichen Werk, das über Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption zurzeit umfassender informierte.

Helmut Brede