

Buchbesprechungen

Martin Brüggemeier, Reinbert Schauer und Kuno Schedler (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor – Ein Handbuch, Haupt Verlag, Bern–Stuttgart–Wien 2007, XVI + 478 S.

Die Modernisierung des öffentlichen Haushaltswesens verändert die Verwaltungen auf allen Ebenen – von der Kommune bis zum Bund – grundlegend. Seit die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement KGSt 1993 das Neue Steuerungsmodell veröffentlicht hat, sind nun 15 Jahre vergangen. In diesem Zeitraum wurden viele Elemente des Neuen Steuerungsmodells in kommunalen Verwaltungen umgesetzt, aber es stehen noch weit mehr Veränderungen aus. Wie wichtig eine Reform des Haushaltswesens und des Finanzmanagements ist, zeigt sich nicht zuletzt derzeit wieder an den aktuellen Debatten über die staatliche Verschuldung und deren Begrenzung.

Ein entscheidender Vordenker und Wegbereiter der Reformen des öffentlichen Gemeinwesens ist Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, der sich bereits in seiner Habilitationsschrift im Jahre 1982 mit dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente in Verwaltungen beschäftigte. Anlässlich seines 65. Geburtstags ist es den Herausgebern Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Prof. Dr. Reinbert Schauer und Prof. Dr. Kuno Schedler gelungen, eine hochkarätige Autorenschaft zu gewinnen, die sich aus Vertretern der Wissenschaft und ebenso der Praxis zusammensetzt. 52 Fachleute der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre haben sich in Beiträgen zum Handbuch „Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor“ mit den Themenfeldern befasst, die die Forschung und das Wirken von Dietrich Budäus ausmachen. Entstanden ist ein Werk, das sich mit der breiten Themenvielfalt des Public Managements auseinandersetzt und hierbei sowohl Erkenntnisse aus der Forschung als auch praktische Erfahrung im Einsatz neuer Instrumente anschaulich vermittelt.

Das Handbuch ist untergliedert in vier Kapitel, die sich an den zentralen Schwerpunkten des wissenschaftlichen Wirkens von Dietrich Budäus orientieren. Diese sind das Leistungsmanagement und -controlling, das Finanzmanagement und -controlling, die Reform des öffentlichen Rechnungswesens sowie Organisation und Governance von Verwaltungen.

Im ersten Kapitel beschäftigen sich neun Beiträge mit dem Leistungsmanagement und -controlling. Hierbei werden nicht nur die wirkungsorientierte Steuerung von Verwaltungen und die Anwendung von Performance-Measurement-Instrumenten betrachtet, sondern auch die leistungsorientierte Vergütung und Preisbestimmung. Die Beiträge entstammen ebenso der theoretisch-wissenschaftlichen Forschung wie der Praxis. Deutsche, schweizerische und österreichische Verwaltungen, der EU-Haushalt und auch soziale Nonprofit-Organisationen werden in die Untersuchung einbezogen. Bereits hier wird der immensen Wirkungsbreite des New Public Management Rechnung getragen, das sich nicht nur auf Verwaltungen in Deutschland beschränkt, sondern international diskutiert wird und über die reine Kernverwaltung hinausgehend auch andere Organisationen des Gemeinwesens betrifft.

Das mit 15 Beiträgen umfangreichste zweite Kapitel beleuchtet das Finanzmanagement und -controlling öffentlicher Einrichtungen und Verwaltungen. Durch die hohe Verschuldung öffentlicher Haushalte ist ein wirkungsvolles Finanzmanagement zentraler Bestandteil der Diskussion in Forschung und Praxis. Die Verwaltungen stellen sich in den Wettbewerb miteinander, um eine höhere Leistungstransparenz und Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Die Politik muss ihr Handeln gegenüber den Bürgern rechtfertigen. Dabei stehen insbesondere die Haushaltsdaten stets im Zentrum der Diskussionen. Die Verwaltung sieht sich mit dem Dilemma sinkender Einnahmen und steigender Ausgaben konfrontiert. Das hierdurch notwendige Controlling und Management der öffentlichen Fi-

nanzen wird in diesem Kapitel in seinen vielen Facetten betrachtet. Das Finanzmanagement und -controlling wird nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf staatlicher Ebene untersucht, wobei auch das Zinsmanagement und die Haushaltssicherung im Fokus stehen. Nicht nur die Kernverwaltung, sondern ebenfalls Sparkassen und Hochschulen, sowie Projekte mit Öffentlich Privaten Partnerschaften (kurz ÖPP) benötigen eine Steuerung und ein funktionierendes Rechnungswesen. Auch spezielle Probleme dieser Institutionen werden in Beiträgen im Rahmen dieses Kapitels gewürdigt.

Das dritte Kapitel widmet sich der Reform des öffentlichen Rechnungswesens. Hierbei wird in neun Beiträgen über die Ansätze zur Reform des Haushaltswesens auf verschiedenen Verwaltungsebenen in Deutschland und Österreich berichtet. Auch aktuelle Herausforderungen an das Rechnungswesen durch die zunehmende Internationalisierung nicht nur der handelsrechtlichen, sondern auch der öffentlichen Rechnungslegung finden Berücksichtigung. Drei Beiträge befassen sich mit der Rechnungslegung nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), veröffentlicht durch die International Federation of Accountants (IFAC) im Jahr 2006. Hierbei wird von praktischen Erfahrungen berichtet. Es werden darüber hinaus konzeptionelle Weiterentwicklungen und Anwendungsvorschläge präsentiert. Auf Basis eines funktionierenden Rechnungswesens ist es, wie in den Beiträgen dieses Kapitels eindrücklich beschrieben, möglich, weitere Elemente der Steuerung privatwirtschaftlicher Unternehmen auf öffentliche Verwaltungen zu übertragen. In diesem Kontext finden nicht nur die Besonderheiten der Konzernrechnungslegung, sondern auch ein Beteiligungscontrolling für die vielen Unternehmen in öffentlicher Trägerschaft, sowie ein Rating der Gebietskörperschaften Berücksichtigung.

In 13 Beiträgen wird im vierten Kapitel die Organisation und Governance von öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen in den Fokus gerückt. Erneut werden in diesem Abschnitt die Internationalität und heterogene Facettierung der Verwaltungsreformen an Beispielen aus Österreich, den Niederlanden und Deutschland, aber auch aus dem Zu-

sammenspiel von Verwaltung und Vereinswesen deutlich. Gleichfalls werden organisatorische Voraussetzungen für ein erfolgreiches Public Management erörtert. Die Restrukturierung der Verwaltungen traf vielerorts auf Widerstand, es handelt sich jedoch dabei ebenfalls um eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Erneuerung des Verwaltungswesens. Dies zeigt sich auch in den hier präsentierten Beispielen. Des Weiteren finden interne und externe Revision von Verwaltungen in diesem Kapitel ihre Berücksichtigung. Auch Aspekte der Steuerung von Verwaltungen, von einer Stärkung des Wettbewerbsgedankens bis hin zu einem Public Value Management, werden untersucht. Ein besonderer Fokus wird hierbei auf einen Public Corporate Governance Kodex gelegt, der in einem Beitrag dieses Buches vorgestellt wird und ein transparentes und effizientes Wirtschaften in öffentlichen Betrieben sicherstellen soll. Auch der bereits im ersten Kapitel mit einem Beitrag untersuchte Netzwerkgedanke, nach dem Kommunen sich zu Leistungsnetzen zusammenschließen, um gemeinsam effizienter zu arbeiten, wird hier wieder aufgegriffen. So wird der Erfolg und das Potenzial von Netzwerken zur gemeinsamen Wissensgenerierung und zum Wissensaustausch zum Thema New Public Management untersucht. Renommiertere Autoren haben in dieser Festschrift für Dietrich Budäus in insgesamt 46 Artikeln den Status Quo der Verwaltungsreform in Deutschland, Österreich, der Schweiz und den Niederlanden erfasst sowie untersucht – und hierbei auch verwaltungsfremde öffentliche Organisationen mit in die Betrachtung einbezogen. Die Weiterentwicklung des New Public Management durch die Ergebnisse der Forschung, aber auch durch die Erfahrungen in der Praxis erfolgt auf vielen hochaktuellen Themenfeldern, deren Bearbeitung eine brisante Aufgabe für die nächsten Jahre darstellt. Das Buch „Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor“ richtet sich insbesondere an Verantwortliche in Politik und Verwaltung. Es verfolgt das Ziel, die Modernisierung des Verwaltungswesens zu beschleunigen. Ganz im Sinne von Dietrich Budäus sollen Führungskräfte motiviert werden, die Verantwortung für die Gesell-

schaft und die zukünftigen Generationen wahrzunehmen. Hierbei kann das Buch durch die Strukturierung in vier Themenkomplexe mit vielen unterschiedlichen Anwendungsgebieten und das sämtliche Beiträge umfassende Register auch als Nachschlagewerk dienen. Es bietet so Hilfestellungen für die tägliche Arbeit und Anregungen für weitere Reformen. Neben der Behandlung hochaktueller Themen ist es gerade auch dieser Umstand, der das Werk besonders wertvoll macht. Es bietet Verwaltungen so konkrete Ansatzpunkte, die Modernisierungsbestrebungen voranzutreiben und zu bestärken. Auch Wissenschaftler, die sich mit dem Themenfeld des New Public Management und der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen befassen, sollen und können von diesem Buch und den in ihm veröffentlichten Erkenntnissen profitieren. Das Werk „Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor“ sei daher nicht nur Führungskräften aus Politik und Verwaltung, sondern auch Lesern aus der Wissenschaft wärmstens empfohlen.

Wolfgang Berens und Marco Dudda

Bernd Helmig, Robert Purtschert, Reinbert Schauer und Dieter Witt, Nonprofit-Organisationen und Märkte, DUV, Wiesbaden 2007, 403 S.

Im März 2006 fand das 7. Internationale Colloquium der NPO-Forscher an der Universität Freiburg/Schweiz statt. Das Rahmenthema war dabei „*Nonprofit-Organisationen und Märkte – Wie viel Markt braucht eine NPO, wie behauptet sie sich unter marktlichen Gegebenheiten und wie viel Markt verträgt sie?*“

Nonprofit-Organisationen (NPO) müssen offensichtlich mit dem Verdacht leben, die Effizienz und Effektivität ihrer Leistungserstellung sei generell geringer als bei erwerbswirtschaftlichen Unternehmen. Als Konsequenz wird von Nonprofit-Organisationen immer wieder gefordert, sich stärker an betriebswirtschaftlichen Handlungsweisen und Instrumenten aus dem erwerbswirtschaftlichen Bereich zu orientieren („Managementorientierung“) und es wird zunehmend versucht, die Effizienz und Effektivität

der Leistungserstellung von NPO durch eine stärkere Marktorientierung zu gewährleisten. Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die drei Plenumsreferate der eingeladenen Hauptreferenten zu diesem Thema, die unter 40 Einreichungen ausgewählten 18 Kurzreferate sowie drei eingeladene Referate und die anschließende Diskussion zum Schwerpunktthema „Genossenschaftswesen“. Im Zentrum steht dabei die Frage, welche Auswirkungen eine stärkere Marktorientierung auf die Strategie und die Organisationsstruktur von NPO sowie auf die dort Tätigen hat und inwiefern dadurch tatsächlich ein effizienter Ressourceneinsatz und die Wirksamkeit von NPO gefördert werden können sowie welche „unerwünschten Nebenwirkungen“ sich durch eine verstärkte Marktorientierung ergeben könnten. Diese Frage ist zweifellos von zentraler Bedeutung und dürfte nicht nur „NPO-nahe“ Wissenschaftler/-innen und Praktiker/-innen interessieren.

Der Tagungsband beginnt mit dem – den einschlägig Interessierten bereits bekannten – Beitrag „Can Private Learn From Public Governance?“, in dem sich Bruno S. Frey und Matthias Benz auf äußerst originelle Weise mit der bereits 1989 von Peter Drucker in seinem im Harvard Business Review erschienenen Beitrag „What Business Can Learn from Nonprofits“ aufgeworfenen Frage auseinandersetzen, ob die zentralen Management- und Organisationsprinzipien von öffentlichen und nicht-erwerbswirtschaftlichen Organisationen tatsächlich unweigerlich Ineffizienz und Ineffektivität implizieren oder ob nicht vielleicht manche dieser Prinzipien den in erwerbswirtschaftlichen Unternehmen anzutreffenden Organisationsprinzipien sogar überlegen sind und von diesen mit Gewinn übernommen werden könnten. Im daran anschließenden Beitrag untersucht Martin Sebaldt den Wandel verbandlicher Nonprofit-Organisationen und analysiert dabei, inwiefern der politischen Interessenvertretung dienende Nonprofit-Organisationen (beispielhaft werden Entwicklungen bei Greenpeace angeführt) durch eine stärkere Managementorientierung tatsächlich ihre Effektivität steigern können, oder ob hierdurch nicht vielmehr eine „Entfremdung“ von den wesentlichen Unterstüt-

zern der Organisation, insbesondere von Mitgliedern bzw. Spendern, riskiert wird. In grundlegender Weise beschäftigt sich der dritte Beitrag mit den Folgen eines verstärkten Wettbewerbs für Nonprofit-Organisationen. Michael Meyer nimmt darin nicht nur fundiert und originell zu den Formen des Wettbewerbs im NPO-Bereich und zu den daraus erwachsenden Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen Stellung, sondern liefert hierzu auch eine Reihe höchst interessanter empirischer Befunde.

Die anschließende Dokumentation der 18 ausgewählten Tagungsbeiträge spannt inhaltlich einen weiten Bogen von der Internationalisierung von NPO (Theuvsen), über Fragen der Finanzierung – insbesondere Fragen des Spendenmanagements (Priller; Dilger), eine ungewöhnliche Form der Kapitalbeschaffung durch Gründung einer gemeinnützigen AG (Sprengel), des Finanzvermögensmanagements (Neubert) und der Fremdkapitalbeschaffung (Doll) – personalwirtschaftliche Fragen (Aghamanoukjan/Eikhof/Leitner/Meyer; Krönes), Möglichkeiten der Anwendung von Performance Management-, Risikomanagement- und Qualitätsmanagement-Konzepten (Bayreder; v. Schnurbein; Zitzmann) bis hin zu einer Umfrage zum Stand des Managements in Verbänden (Witt; v. Velsen-Zerweck) und einer Diskussion der Probleme der Wirkungsmessung öffentlicher Ausgaben (Bono) und des Spannungsfeldes zwischen Kollektivleistung und individuellem Nutzen der Mitglieder von Wirtschaftsverbänden (Lotz). Während alle Beiträge das Kernthema der verstärkten Management- und Marktorientierung von Nonprofit-Organisationen zumindest streifen, widmen sich einige der 18 Beiträge diesem Thema auch schwerpunktmäßig (Lichtsteiner; Neumann; Sandberg; Trukeschitz/Schneider). Die Beiträge sind durchwegs inhaltlich anregend und gut lesbar.

Wichtige Anregungen liefern auch die abschließend dokumentierten Plenarvorträge zum Stand und zu den Perspektiven des Genossenschaftswesens in Deutschland, Österreich und der Schweiz von Theresia Theurl, Hans Hofinger und Robert Purtschert sowie die Zusammenfassung der zugehörigen Diskussion in einem Beitrag von Silke Michalski.

Der entstandene Sammelband ist eine umfassende Dokumentation zur aktuellen Forschung über Nonprofit-Organisationen im deutschsprachigen Raum und damit zweifellos eine wichtige und lohnende Lektüre für alle im Nonprofit-Bereich Tätigen und für interessierte Wissenschaftler/-innen. Wie bei derartigen Sammelwerken nicht unüblich, handelt es sich um eine Zusammenstellung von Aufsätzen zu recht unterschiedlichen Themen mit sehr unterschiedlichen methodischen Zugängen. Wer sich einen Überblick zur aktuellen Forschung verschaffen will, fühlt sich daher zunächst etwas verloren, da die Anordnung der Aufsätze recht willkürlich erscheint und ein „Wegweiser“, in dem die wesentlichen Aussagen der einzelnen Aufsätze geordnet werden und Zusammenhänge zwischen den einzelnen Beiträgen aufgezeigt werden, fehlt. Die hohe Heterogenität mag vielen Leser/-innen aber gerade als eine ausgesprochene Stärke des Sammelbandes erscheinen. Vielleicht ist dieses Buch auch ein realistisches Abbild der Forschung zu Nonprofit-Organisationen, die sich erfreulicherweise durch eine große und fruchtbare Vielfalt der Ansätze und Perspektiven, relativ hohe Toleranz unter NPO-Forscher/-innen gegenüber vom eigenen Forschungsparadigma abweichenden Zugängen, hohe Problemorientierung und eine unverminderte Dynamik auszeichnet.

Gerhard Speckbacher

Hermann Hill (Hrsg.) (2006), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Nomos Verlag, Baden-Baden 2005, 218 S.

Die anhaltende Finanzkrise der öffentlichen Hand, der demografische Wandel, die EU-Deregulierungspolitik, neue Informations- und Kommunikationstechnologien sowie eine veränderte Einstellung der Bürger zum Staat stellen grundlegende Herausforderungen an die Konzeption des öffentlichen Sektors. Welche Implikationen sich aus diesen und anderen Einflüssen für die öffentlichen Gemeinwesen ergeben und welche Handlungsstrategien in verschiedenen Feldern diskutiert und angedacht werden, umschreibt die Thematik des vorliegenden Sammelbandes zur Zukunft des öffentlichen Sektors

sowie der dem Buch zugrunde liegenden Tagung zum gleichen Thema, welche im April 2005 an der Deutschen Verwaltungshochschule in Speyer stattfand.

In insgesamt 17 Einzelbeiträgen von überwiegend deutschen, aber auch europäischen Verwaltungspraktikern und Wissenschaftlern wird ein breiter Reigen von Zukunftsthemen der öffentlichen Verwaltung ange-rissen. So kommen auslösende Entwicklungen und Rahmenbedingungen, wie die Regulierung im europäischen Mehrebenensystem, die Bevölkerungsentwicklung aber auch die Entwicklungen im Bereich Rating der Kreditwürdigkeit öffentlicher Gemeinwesen und Implikationen aus gestiegenen Accountability-Anforderungen ebenso zur Sprache wie kontextuelle Faktoren und Themen, die die zukünftige Diskussion und Entwicklung im öffentlichen Sektor beeinflussen werden/können. In letztere Gruppe fallen Beiträge zu Nachhaltigkeit als Modell und Maßstab für Staatstätigkeit, zur Identitätspolitik von Verwaltung, zu „Public Values“ – also dem vorherrschenden, und damit auch prägenden, Wertsystem in der öffentlichen Verwaltung – wie auch ein Beitrag zum institutionellen Kontext, bei welchem das European Public Administration Network (EPAN) vorgestellt wird. Die dritte und größte Gruppe von Beiträgen widmet sich diversen Konzepten und Ansatzpunkten zur Lösung anstehender Zukunftsherausforderungen. Dabei werden in einer Reihe von Beiträgen Fragen der institutionellen Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung adressiert, unter anderem Geschäftsprozessoptimierung, Shared Service Center, Leistungsnetzwerke im E-Government, PPPs sowie die Gesellschaftsform der Anstalt und Genossenschaft als alternative Organisationsformen. Andere Beiträge nehmen Fragen nach den Konturen des Regulierungsverwaltungsrechts, der Zukunftsfähigkeit des Beamtenstatus und der Kompetenz(-entwicklung) für Führungskräfte im öffentlichen Sektor („Public Leadership“) auf. Alle Beiträge im Sammelband waren Vorträge auf der erwähnten Tagung. Vom Format sind die Beiträge dementsprechend mehrheitlich als schriftliche Fassung der Vorträge zu charakterisieren. Überwiegend sind die Beiträge

konzeptioneller und argumentativer Natur, zwei Papers verfolgen einen explizit empirischen Ansatz. Neben theoretisch-konzeptionellen Beiträgen werden auch Praxiskonzepte z. B. das Konzept der Führungskräfteentwicklung in der sächsischen Landesverwaltung oder das brandenburgische Konzept zum Umgang mit dem demographischen Wandel, vorgestellt. Als Zielgruppe des Buches kommen interessierte Praktiker, aber auch Wissenschaftler und Studenten in Betracht.

Das Ziel der zugrunde liegenden Tagung war, Fragen zu Zukunftsherausforderungen und Handlungsoptionen der öffentlichen Hand aufzugreifen und dazu mit Referaten und Diskussionen dem Erfahrungsaustausch und der Perspektivenfindung zu dienen. Dieses Ziel wird zweifelsohne auch durch den Sammelband und die darin enthaltenen einzelnen Beiträge erreicht. Die Beiträge adressieren (zukunfts-)relevante Fragestellungen, bilden Praxiseinschätzungen und -erfahrungen ebenso wie konzeptionelle Überlegungen ab und spannen einen Bogen von betriebswirtschaftlichen Themen bis hin zu juristischen Abhandlungen. Die einzelnen Beiträge, z. B. zum Rating von Gemeinwesen, sind wertvolle und klare Artikel zu den jeweiligen Themen, die sich gut als Überblicks- und Einstiegsartikel eignen. Der durchgängig kurze und prägnante Stil aller Beiträge (die meisten Beiträge sind circa zehn Seiten lang) unterstreicht diese Einschätzung.

In den einzelnen Beiträgen wird eine Vielzahl sehr heterogener Themen und Fragestellungen angesprochen. Diese stehen im Sammelband allerdings kommentarlos nacheinander – sieht man vom kurzen Vorwort ab. Angesichts der Themenbreite wäre es hilfreich gewesen, wenn dem Leser Hilfe zur Strukturierung und Einordnung gegeben worden wäre. Zwar ist erkennbar, dass eine thematische Ordnung der Beiträge vorgenommen wurde. Nahe gelegen hätte aber beispielsweise die Gruppierung der Beiträge in Kapitel, wobei neben der rein thematischen Strukturierung auch die Bedeutung und der Beitrag für die Diskussion des Gesamtthemas hätte herausgestellt werden können. Bislang kommt die unterlegte Logik bei der Auswahl und der Zusammenstellung

der Vorträge bzw. Beiträge nicht zum Ausdruck.

Angeichts der Komplexität und Breite des übergeordneten Themas Zukunft des öffentlichen Sektors, wäre ferner auch eine Einleitung bzw. ein Schlusskapitel zu diskutieren, in dem die Relevanz, der Zusammenhang und der Beitrag der einzelnen Artikel in einer Gesamtsicht gewürdigt wird. Mit dem Verzicht auf ein einrahmendes Einleitungs- und/oder Schlusskapitel bleibt man zwar einerseits dem Gedanken der Dokumentation einer Tagung treu, andererseits bleibt damit auch die Chance ungenutzt, den Sammelband zu mehr als der Summe der Einzelbeiträge zu machen und Antworten auf die Gesamtfrage nach der Zukunft des öffentlichen Sektors zu geben.

Insgesamt enthält der Sammelband interessante und lesenswerte Beiträge zu relevanten und zum Teil auch neuen, bislang noch wenig behandelten Themen. Ich habe bei der Lektüre Denkanstöße zu den verschiedenen Themen und ein besseres Verständnis zu einzelnen der angesprochenen Fragestellungen erhalten. Auch der Bericht von innovativen Praxisansätzen zu aktuellen und zukunftsrelevanten Herausforderungen ist immer wieder spannend und es ist wertvoll, dass die Praxisberichte und -erfahrungen aufbereitet und veröffentlicht werden. Als eher unbefriedigend habe ich die Kohärenz und den roten Faden zwischen den (Themen der) einzelnen Beiträgen empfunden. So adressieren zwar alle Beiträge zweifelsfrei zukunftsrelevante Fragestellungen bzw. Themen mit Zukunftsbezug. In welchem Verhältnis die einzelnen Themen aber zueinanderstehen und welche Implikationen sich damit für die Zukunft des Staates insgesamt ergeben, bleibt offen.

Isabella Proeller

Stefanie Hohn, Public Marketing, 2. Aufl., Gabler-Verlag, Wiesbaden 2007, 276 S.

Das bereits in der zweiten Auflage veröffentlichte Lehrbuch „Public Marketing“ zielt darauf ab, die Besonderheiten des Marketing im öffentlichen Sektor zu beschreiben und anhand von Beispielen praxisnah zu erläutern. Es bietet einen aktuellen Überblick zu relevanten Themenstellungen im öffentlichen Sektor, wie beispielsweise Leitbildentwicklung, Bürgernähe oder Fundraising. Es richtet sich insbesondere an Studierende, die sich in Ausbildungen zum Public Management befinden sowie an Praxisvertreter aus der öffentlichen Verwaltung bzw. aus öffentlichen Organisationen. Aufgrund seiner kompakten Darstellungsform ist das Lehrbuch insbesondere auch gut für die Zielgruppe der berufsbegleitenden Führungskräfteweiterbildung, zum Beispiel in Executive MBA Programmen zum Public Marketing, geeignet.

Das Lehrbuch ist in vier Kapitel unterteilt. Kapitel 1 beschäftigt sich mit den Grundbegriffen des Marketing und diskutiert die Frage, „wie der öffentliche Sektor vom Marketingwissen profitieren kann“. Anschließend folgt die Darstellung allgemeiner Entwicklungsphasen des Marketing (Produktions-, Verkaufs-, Wettbewerbs-, Umfeldorientierung sowie Hyperwettbewerb), die sich – zwar mit richtiger Zitation, jedoch bezugnehmend auf eine alte Auflage – an die bewährten Entwicklungsphasen des Marketinggrundlagenbuchs von Manfred Bruhn (2007) anlehnen, das ebenfalls im Gabler Verlag erschienen ist. Das zu rezensierende Werk würde in der dritten Auflage noch stärker an Profil gewinnen, wenn die allgemeinen Marketingausführungen verkürzt und die spezifischen Ausführungen zum Thema Stadtmarketing ausgeweitet würden. Insgesamt umfasst das erste Kapitel 24 Seiten und bietet einen guten Einstieg in das Thema. Übungsfragen runden die jeweiligen Kapitel ab.

Den Hauptteil des Lehrbuches stellt Kapitel 2 dar, das sich (beginnend mit Seite 25 bis Seite 220) mit der Erarbeitung einer „Marketing-Konzeption“ für Organisationen aus dem öffentlichen Sektor beschäftigt. Erläutert werden die Themen: Situationsanalyse

(Abschnitt 2.1, SWOT, demographischer Wandel), Ableitung von Zielen (Abschnitt 2.2. inkl. Leitbild, Corporate Identity, Unternehmensziele, Marketingziele), Marktforschung als Basis der Situationsanalyse und Zielbildung (Abschnitt 2.3), Marketing-Strategien (Abschnitt 2.4 mit der konkurrenzorientierten und der abnehmerorientierten Marketingstrategie und einer Diskussion zu Methoden der strategischen Planung) sowie Marketing-Instrumente (Abschnitt 2.5).

Insgesamt sind in Kapitel 2 wesentliche Bausteine zur Erarbeitung eines Marketingkonzeptes angesprochen. Diese werden gut strukturiert, einfach und verständlich dargestellt und anhand von Beispielen gut erläutert. Allerdings sind bei der Lektüre dieses Kapitels auch einige Fragen aufgetreten. Insbesondere stellt sich die Frage, wieso die Autorin die Erarbeitung der Marketingkonzeption bei den Marketingmaßnahmen beendet, obwohl gerade im öffentlichen Sektor und vor dem Hintergrund zahlreicher Reformprozesse die Marketingimplementierung (z. B. Marketingkultur von Mitarbeitenden, fehlende Informationssysteme, fehlende Marketingstrukturen) ein zentraler Marketingumsetzungsaspekt ist. Ferner wäre es wünschenswert gewesen, Fragen des Marketingcontrolling zu integrieren, weil gerade auch der öffentliche Sektor Transparenz- und Darlegungsverpflichtungen hat, die auch Marketingziele umfassen.

Immer wieder werden in Kapitel 2 gute und sehr hilfreiche Beispiele dargestellt und der Bezug zum Marketing im öffentlichen Sektor hergestellt. Teilweise zwar weniger deutlich, aber für den fachkundigen Leser durchaus erkennbar, folgen auch Textpassagen, in denen der sehr gute Bezug zum öffentlichen Sektor wieder aufgehoben wird. Im Kapitel Marketingziele wird beispielsweise ausgeführt, dass Gewinn, Umsatz oder auch Cross-Selling und die Erzielung einer höheren Preisbereitschaft die zentralen ökonomischen Marketingziele darstellen (S. 46). Gerade an diesen Stellen könnte das Buch noch gewinnen, wenn in der nächsten Auflage allgemeine Marketingaussagen, die für gewinnorientierte Unternehmen gültig sind, zugunsten der Konzentration auf die Besonderheiten in öffentlichen Organisationen,

relativiert bzw. kritischer hinterfragt würden.

Im Abschnitt zu den Marketinginstrumenten wird zudem die „Produktpolitik“ sowie Markenführung (S. 119-143) stark in das Zentrum der Ausführungen gestellt, obwohl es sich gerade im öffentlichen Sektor meistens um die Erstellung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen handelt. Trotz dieser Detailkritik ist Kapitel 2 insgesamt gut und auch praxisorientiert gelungen und kann eine sehr gute Hilfestellung zur Erarbeitung eines Marketingkonzepts bieten.

In Kapitel 3 werden die Grundlagen des Qualitätsmanagement mit den Phasen Qualitätsplanung, -lenkung, -prüfung und -verbesserung sowie Qualitätsmanagementdarlegung erläutert. Als zentrales Qualitätsmanagementmodell wird das European Foundation of Quality Management (EFQM)-Modell auf insgesamt vier Seiten dargestellt, während das spezifisch für die öffentliche Verwaltung konzipierte und ebenfalls bereits fest in der öffentlichen Wirtschaft etablierte Common Assessment Framework (CAF)-Modell, lediglich mit wenigen Zeilen abgehandelt wird (S. 236). Auch an dieser Stelle wäre es wünschenswert, wenn die Textbalance zwischen allgemeinen Qualitätsmanagementaspekten sowie spezifischen Erläuterungen zur Qualität in der öffentlichen Verwaltung in der dritten Auflage noch ausgewogener erfolgen würde. Nichtsdestotrotz sind alle wesentlichen Punkte des Qualitätsmanagement in diesem Kapitel enthalten und es werden zudem noch Hinweise auf die Einführung eines Beschwerdemanagements gegeben.

Die zweite Auflage des Buches wurde ergänzt durch das Thema Fundraising. Dieses Kapitel wurde von Bettina Hohn, Professorin an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin verfasst. Erläutert werden zentrale Begrifflichkeiten wie Geldspenden, Zeitspenden und auch Sponsoring. Ferner werden Grundlagen der Planung von Spenderzielgruppen und Planungsschritte im Fundraising anschaulich und gut nachvollziehbar dargestellt.

Insgesamt hinterlässt das Buch einen ausgesprochen positiven Gesamteindruck. Es stellt die wesentlichen Inhalte des Public Marketing dar und erläutert diese praxisori-

entiert. Insofern ist das Buch auch insbesondere für Ausbildungen auf der Stufe der Fachhochschulen sowie für den Einsatz in Weiterbildungsprogrammen ausgezeichnet geeignet. In diesem Sinne bleibt nur noch zu wünschen, dass – ähnlich der ersten Auflage – auch diese zweite Auflage in nur einem Jahr vergriffen sein wird.

Silke Michalski

Werner Hoppe und Michael Uechtritz (Hrsg.), Handbuch Kommunale Unternehmen, 2. Aufl., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2007, 781 S.

Die wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinden durch ihre Unternehmen gehört seit der Industrialisierung in Deutschland zu den traditionellen Funktionsbereichen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeinden bewegen sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen legitimer Daseinsvorsorge und dem rechtfertigungsbedürftigen Übergriff in die Sphäre grundrechtlich geschützter Freiheit potentieller privater Wettbewerber. Wie alle anderen Funktionen der organisierten Staatlichkeit steht auch die kommunale Wirtschaft unter dem Eindruck europäischer Integration einerseits sowie der Verlagerung von Aufgaben aus dem staatlich/kommunalen in den gemischt staatlich/privaten oder gänzlich privaten Sektor andererseits. Die kommunale Wirtschaft gleicht sich zudem hinsichtlich Motivation, Organisation und Erbringungsmodus zunehmend dem privaten Sektor an und versucht dabei bisweilen ihre öffentlich-rechtlichen Bindungen zu lockern. Angesichts dieser Entwicklung kann das Recht der kommunalen Wirtschaft nicht auf dogmatisch gesichertem Terrain stehen bleiben, sondern steht unter dem permanenten Zwang, Neuerungen der Praxis aufzunehmen und zu verarbeiten. Solche Entwicklungen sind für Entscheidungsträger in Verwaltung und Unternehmen nicht immer leicht zu überschauen. Mit der ersten Auflage des hier vorzustellenden Handbuchs hatten sich die Herausgeber dementsprechend die Aufgabe gestellt, kommunalen Entscheidungsträgern „eine Hilfestellung für ein erfolgreiches Tätigsein kommunaler Unternehmen in schwierigen Zeiten angesichts einer Vielzahl

neuer rechtlicher Herausforderungen und Fragestellungen zu geben“ (Vorwort zur 1. Auflage). Vor dem Hintergrund dieses Anliegens ist es den Herausgebern gelungen, auch in der 2. Auflage eine vorbildliche Mischung von Autoren aus Praxis und Universität für ihr Werk zu gewinnen.

In dem ersten Teil des Handbuchs widmet sich insbesondere Ronnellenfisch der Entwicklung und den Tendenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden und legt damit die historische und in dem Beitrag über „Verfassungsrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben“ (§ 3; gemeinsam mit Stein) auch die dogmatische Grundlage für die folgenden Kapitel. Angesichts der eingangs geschilderten Tendenzen zu Privatisierung von Aufgaben und Aufgabenerbringung ist insoweit die Darstellung der „Neuere(n) Privatisierungsdiskussion“ (§ 2) besonders instruktiv, die im Zusammenhang mit dem (angesichts der Bedeutung der Materie leider recht knapp geratenen) Abschnitt zu „Voraussetzungen und Grenzen der materiellen Privatisierung“ (§ 5) zu lesen ist. Eine Ergänzung finden die hier angestellten Überlegungen in dem arbeitsrechtlichen Beitrag von Schuster/Lorenzen (§ 12), der sich ausführlich den wichtigen Fragen der individualarbeits- und betriebsverfassungsrechtlichen Bedingungen und Konsequenzen von Privatisierungsvorgängen widmet.

Der zweite Teil des Handbuchs (§§ 4 ff.) befasst sich mit dem rechtlichen Rahmen privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden. Insoweit ist insbesondere von Bedeutung, dass viele Landesgesetzgeber ihre Gemeindeordnung inzwischen von dem Vorbild des § 67 DGO ausgehend fortentwickelt und bundesweit unterschiedliche Maßstäbe für die gemeindliche wirtschaftliche Tätigkeit aufgestellt haben, in denen sich der jeweilige lobbyistische Einfluss entweder der Städte oder aber der Privatwirtschaft bemerkbar macht. Dies wird an der jeweils unterschiedlichen Behandlung des öffentlichen Zwecks (bzw. des Subsidiaritätsprinzips) ebenso wie an der verfassungsrechtlich außerordentlich problematischen Eröffnung wirtschaftlicher Tätigkeit über die Gemeindegrenzen hinaus deutlich. Diese Probleme werden in der gebotenen Gründlichkeit und

unter landesspezifischer Differenzierung in dem Beitrag über „Kommunalrechtliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung“ (§ 6; Uechtritz/Otting) aufgearbeitet, während der dritte Teil des Handbuchs Grundlagen und Rahmenbedingungen kommunalen Gesellschaftsrechts erörtert (§§ 8 ff.; Oebbecke). Die erwähnten aktuellen Probleme gemeindlicher wirtschaftlicher Tätigkeit werden dabei extensiv und in ihrer verfassungsrechtlichen Dimension diskutiert. Auch die in der Praxis besonders relevante Frage nach den Optionen gerichtlichen Rechtsschutzes insbesondere der privaten Konkurrenten wird ausführlich und unter Berücksichtigung der gewandelten gesetzgeberischen Auffassung zur Anwendbarkeit des UWG beantwortet (hierzu auch der instruktive Beitrag von Lux, § 10). Die eingangs angesprochenen Entwicklungen bei Handlungs- und Organisationsformen kommunaler Wirtschaftstätigkeit werden von Hellermann (§ 7) ausführlich gewürdigt. Interessant und wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Beitrag von Siegels, der das „Konzernrecht kommunaler Unternehmen“ und damit die wirtschaftlichen und rechtlichen Konsequenzen darstellt, die sich aus immer komplexeren und verflochtenen Organisationsformen der kommunalen Wirtschaft ergeben.

Die besondere Brisanz der Verbindung von öffentlicher Aufgabenerfüllung und privater Gesellschaftsform wird bei der Frage nach dem Verhalten kommunaler Vertreter in Gesellschaftsgremien deutlich. Oebbecke bietet in seinem Beitrag (§ 9) einen Überblick über die Diskussion dieses Spannungsverhältnisses in seinen verschiedenen Facetten und unterbreitet Lösungsvorschläge für die praktische Handhabung.

Der vierte Teil des Handbuchs (§§ 10 ff.) widmet sich im Detail Rechtsgebieten, die für wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden besonders relevant sind. Hier werden Bereiche berührt, bei deren Bearbeitung sich der im Verwaltungsrecht tätige Praktiker häufig auf unsicherem Grund bewegen wird, für die aber dennoch auch bei der Lösung zunächst öffentlich-rechtlich scheinender Probleme eine Sensibilität bestehen muss. Wettbewerbsrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht sowie Konzernrecht werden hier ebenso wie

das Kartellrecht in sachkundiger und ausführlicher Form dargestellt. Besonders hingewiesen sei insoweit auf das Kapitel zum Vergaberecht (§ 14), in dem Otting und Ohler die komplexen und sich in ständiger Bewegung befindlichen Probleme darlegen, die sich sowohl aus der Position kommunaler Unternehmen als öffentliche Auftraggeber wie auch aus der Vergabe von öffentlichen Aufträgen an diese ergeben. Hier liegt die zur Zeit wohl wichtigste Schnittstelle von kommunalen Wirtschafts- und europäischem Gemeinschaftsrecht.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das von Hoppe/Uechtritz herausgegebene Werk eine dogmatisch solide gearbeitete Handlungsanleitung für die in der kommunalen Wirtschaft verantwortlichen Entscheidungsträger darstellt. Es ist daher davon auszugehen, dass das Handbuch auch in der zweiten Auflage in der Praxis wiederum eine freundliche Aufnahme erfahren wird.

Florian Becker

Rainer Jesenberger, Universität wohin? Ende eines Mythos, Von der staatlichen Behinderung zur Handlungskompetenz, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig 2006, 247 S.

Der Verfasser (geboren 1940) hat „technische Mathematik und technische Informatik“ sowie Wirtschaftswissenschaften und „projektive Geometrie“ studiert, war in großen Industrieunternehmungen mit der Computerentwicklung und Automatisierungstechnik beschäftigt, war „unter anderem Geschäftsführer eines Systemhauses“, rund ein Jahrzehnt „unabhängiger Industrieberater“ und schließlich ein Jahrzwölft Professor an der „Hochschule Mittweida“. Hier war er auch Dekan, Prorektor und Gründer-Vorstand des „Management-Instituts“. Auf diesem Lebensweg zwischen Wissenschaft und Unternehmenspraxis gewonnene Erfahrungen spiegeln sich in dem vorgelegten Rezept zur inhaltlichen und organisatorischen Sanierung des deutschen Universitätswesens wider.

Wohin die deutsche Universität sich entwickeln sollte, wird in dem Vorwort von Konrad Schily, dem Gründungspräsidenten der Privatuniversität Witten/Herdecke, vorge-

zeichnet. Wie gegenwärtig verfasst, vor allem nach Rechtsform, „gesetzlich fixierter innerer Führungsstruktur“ und „Modalitäten öffentlicher Hochschulfinanzierung“ seien „Universitäten (...) weitgehend ungeeignete Partner für Unternehmen (...), salopp gesagt, Institutionen von einem anderen Stern. In dem Maße, wie“ sie sich „von Einrichtungen der staatlichen Daseinsvorsorge zu unternehmerischen Universitäten“ wandeln können, „werden sie zu interaktionsfähigen Partnern für Unternehmen“ (S. 12 f.).

Der Verfasser geht mit seinem Rezept noch weiter, als von Ideengeber Schily gewiesen. Er begnügt sich nicht mit der unternehmungsweise betriebenen Universität, sondern will die „Unternehmenshochschule“ (das „Lernende Unternehmen“) (S. 20). Dieses Reformziel begründet er in einem kürzeren zweiteiligen Vorspann und in drei ausführlicheren Schilderungs- und Argumentierungskapiteln. Der eine Vorspann gilt Joseph Schumpeters Lehre von der „schöpferischen Zerstörung“ durch marktlichen Wettbewerb zwischen Unternehmen, der zweite beschreibt die gegenwärtige verfahrenere Lage der deutschen Hochschulen und entwickelt ein Szenario dessen, was nach des Verfassers Ansicht von 2015 bis 2020 in der Realisierung seines Konzeptes enden wird. Die drei Kapitel heißen „Die alte Bildungswelt“, „Aufbruch in die Moderne“ und „Die neue Bildungswelt“.

Die „Bestandsaufnahme“ im zweiten Vorspann (bis 2005) dürfte im Großen und Ganzen als zutreffend bezeichnet werden, wenn auch die Überschrift „Wohin steuern die deutschen Hochschulen?“ insofern schief ist, als das Trommelfeuer der Hochschulreformen die akademische, berufsständische Selbstverwaltung der Forscher und zugleich Lehrer zunächst durch eine studentisch mitbestimmte und dann, letzteres entwertend, durch eine Fremdverwaltung ersetzt hat, die durch den maßgebenden Einbezug von Topmanagern der Unternehmens- und Konzernwirtschaft schon in die vom Verfasser anvisierte Richtung ging, also die Hochschulen nicht sich selbst steuern ließ, sondern vielmehr ihrerseits steuerte.

Die „alte Bildungswelt“ wird charakterisiert durch „Blockaden im Elfenbeinturm“, die Verwendung der „Vergangenheit als Zu-

kunftsgröße“, „Das Fehlen eines deutschen Bildungskonzepts und Humboldts unerfüllte Visionen“. Der „Aufbruch in die Moderne“ wird gekennzeichnet durch die Auffassung der „Hochschule als Unternehmen“, das Überschreiten von Fakultätsgrenzen, was die „bis zur Erstarrung“ getriebene Differenziertheit aufzulösen beginne, die Auffassung des Staates als problematischen Finanzier des Bildungswesens und die Einsicht, dass Unentgeltlichkeit nicht mit Kostenlosigkeit verwechselt werden sollte. Die Erklärung der „neuen Bildungswelt“ fußt darauf, dass das „Zeitalter der Wirtschaft, der Konzerne und des Geldes“ zum Leitbild aufgestiegen sei, die „Fähigkeitenwirtschaft“ eine nachhaltige Hochschulreform ermögliche und dem Hochschulunternehmen wie dem „arbeitsintegrierten akademischen Lernen“ die Zukunft gehören sollte. Was das Letztere angeht, so würde der Staat außer für steuerliche Entlastungen vor allem noch dafür benötigt, einen „staatlich anerkannten Abschluss“ sicherzustellen (S. 213 f.), die Wahlfreiheit zwischen beiderlei Hochschultypen zu gewährleisten, Interessen auszugleichen, Benachteiligungen zu verhindern, „intelligente Finanzierungskonzepte“ zu entwickeln, in Qualitätsfragen zu beraten und neue Bildungskonzepte voranzubringen (S. 222).

Des Verfassers Kritik am alten Hochschulsystem, wie seine in ihrer Detaillierung hier nicht nachzuzeichnende Empfehlung eines neuen, leiden so an Differenzierungsschwächen, dass er den beobachtbaren Realitäten nicht gerecht wird. Dies fällt besonders dort auf, wo er die „Begabungs- und Fähigkeitenwirtschaft“ als „dritte, künftige Kulturform der Wirtschaft“ sieht, die auf die Tausch- und die Geldwirtschaft folgt. Er behauptet, „Manager heute verdanken ihre gut dotierten Positionen ihren Fähigkeiten“ (S. 178), ohne zu bedenken, dass die Fähigkeiten, in solche Stellungen aufzusteigen, von denen zu unterscheiden sind, sie auch als Treuhänder im Interesse der Treugeber ausfüllen zu können. Zudem ignoriert er, dass die Befähigung zu Letzterem allein nicht genügt, wenn es am Willen fehlen sollte, sie auftragsgemäß und der Verantwortung entsprechend einzusetzen. Die Beispiele aus Konzernwirtschaft und Staatspolitik

für fehlende Führungskraft und fehlgeleiteten Führungswillen bei privaten und öffentlichen Topmanagern häufen sich gerade in der jüngsten Zeit und haben, nach Erscheinen des besprochenen Buches, in der unsäglichen Finanzkrise einen neuen Höhepunkt erreicht.

Eine weitere Fehlinterpretation von Realität ist die Auffassung, die Produkte würden in der kontemporären Wirtschaft einander immer ähnlicher und eigneten sich daher immer weniger für den Wettbewerb. „An die Stelle des Produktvergleiches“ trete deshalb „eine indirekte Wettbewerbsform: Die Unternehmen konkurrieren über die Ideen, Innovationskraft und Kreativität ihrer Mitarbeiter, welche die Außenwahrnehmung bestimmen“ (S. 179). Was der Verfasser wohl sagen wollte, aber offenbar nicht konnte, ist doch wohl, dass die um die Deckung eines bestimmten Bedarfs konkurrierenden Angebote weniger als früher differieren, was zu einem wesentlichen Teil auch auf die vom Verfasser unerwähnte Oligopolisierung der Angebotsseite von Märkten zurückzuführen sein dürfte. Ferner wird die Substitutionskonkurrenz zwischen verschiedenartigen Produkten zur Befriedigung ein und desselben Bedürfnisses ignoriert.

Außer an Differenzierungsschwächen krankt das Reformkonzept daran, dass es historisch bewährte Prinzipien der Aufgabenteilung herunterschraubt. Dabei handelt es sich um das wirtschaftliche Prinzip der Arbeitsteilung und um das gesellschafts- und staatspolitische der Gewaltenteilung.

Was die Arbeitsteilung angeht, so ist sie in wirtschaftszweiglicher, beruflicher und betriebsorganisatorischer Hinsicht ein Motor der Wohlstandsentwicklung in der Westlichen Welt. Ihr Gegenprinzip ist die berufliche, betriebliche und räumliche Arbeitsvereinigung. Während die Erstere angezeigt ist, wo es gilt, größere Leistungsmengen zu bewältigen, kann die Letztere zweckmäßig sein, wo die Nachfragemengen klein sind. Im derzeitigen Hochschulwesen sind die Nachfragen offensichtlich sehr groß, so dass die im Reformkonzept präferierte Arbeitsvereinigung in der Unternehmenshochschule nicht als leistungs- und finanzwirtschaftlich tunlich angesehen werden sollte.

Was die Gewaltenteilung betrifft, so ist ihre Reduzierung mit der Hochschulunternehmung und insbesondere mit der Unternehmenshochschule damit verknüpft, dass bisherige Freiheitsspielräume für Anbieter wie für Nachfrager von Hochschulleistungen zerstört werden. Dies darf keinesfalls als „schöpferisch“ bezeichnet werden, da allein die Wissenschaftsfreiheit das Lebenselixier der ungehinderten (und unendlichen) Wahrheitssuche wissenschaftlichen Erkenntnisstrebens garantieren kann. Der hier angesprochene geistige Wettbewerb würde schon in der Hochschulunternehmung, erst recht aber in der Unternehmenshochschule mit dem erwerbswirtschaftlichen vermengt, der die moderne Wirtschaft beherrscht, also einem anderen Lebensgebiet als der Wissenschaft entstammt und dieser einem unfreiheitlichen, oktroyierten Drall aussetzen würde. Dies gilt um so mehr, als der Verfasser richtig erkennt, dass wir in einem „Zeitalter der Konzerne“ leben, deren je einzelne Wirtschaftskraft die einzelner Staaten übertreffen kann (S. 169-172).

Die heutige Macht vieler Konzerne war etwa in dem ordnungspolitischen marktwirtschaftlichen Konzept Walter Euckens nicht vorgesehen. Sie besteht darin, dass Konzerne in der „politökonomischen Konkurrenz“ um eigene Vorteile bei der Fassung der staatspolitisch gesetzten betrieblichen Lebensbedingungen, die es immer und überall neben den marktlich entstandenen gibt, gegenüber den anderen Wirtschaftsteilnehmern eine beeinflussungsmächtige Stellung einnehmen und auch weidlich ausnützen. Die anderen, benachteiligten Wirtschaftsteilnehmer sind die mittleren und kleinen Unternehmungen sowie die privaten Haushalte, das heißt die Masse der Betriebe. Deren Diskriminierung spricht der Gewaltenteilung hohn!

Die eingerissenen Zustände idealisierend, erkennt der Verfasser, dass die Freiheit der Wissenschaft in einer mehr und mehr konzernregierten Welt nicht gewährleistet werden kann und der Staat von der Wissenschaft als schutzgebende Gegenmacht benötigt wird. Bedenken, dass die Etablierung von Unternehmenshochschulen nur Konzernen möglich sei, lässt der Verfasser mit dem Hinweis nicht gelten, mittlere und kleine

Unternehmen könnten sich ja zu hochschultragenden Verbänden zusammenschließen (S. 214).

Immerhin sieht der Verfasser, dass die von ihm präferierte Unternehmenshochschule für nicht-anwendungsnahe Wissenschaftszweige problematisch sein könnte. Deshalb müsste für sie eigentlich der letzte Reformschritt, die Unternehmenshochschule, entfallen und für sie nur die Hochschulunternehmung übrig bleiben. Hiergegen weiß der Verfasser aber Rat: „Beispiele firmeninterner Weiterbildung zeigen bereits, dass das Themenspektrum sehr weit gesteckt ist, oft weiter als die bescheidenen Angebote der Fachhochschulen (...) Weitblickende Unternehmen versuchen, dass die Weiterentwicklung der Mitarbeiter auch dem Unternehmen zugute kommt. Die Ausrichtung beider Interessenströme an der Unternehmenshochschule wäre auch durch steuerliche Anreize, ein neues Stiftungsrecht und ähnliche Voraussetzungen lenkbar. Hier geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, wäre Aufgabe des Staates.“ (S. 224 f.)

Insgesamt sei festgestellt, dass das vorgeführte Reformrezept angesichts der bereits völlig verfahrenen Lage des deutschen Hochschulwesens wohl gut gemeint ist. Auf Grund der angedeuteten Fehlinterpretationen gegenstandswichtiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verhältnisse dürfte es aber die deutsche Universität nicht retten können. Vielmehr wäre es geeignet, ihr den letzten Todesstoß zu versetzen.

Karl Oettle

Rainer Pitschas (Hrsg.), Handel und Entwicklung im Zeichen der WTO – ein entwicklungspolitisches Dilemma. Vorträge und Berichte auf dem 9. Internationalen Speyerer Forum an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im März 2004 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 184). Duncker & Humblot, Berlin 2007, 356 S.

Seit Beginn der im Jahr 2001 eröffneten neunten Welthandelsrunde steht das bislang nicht eingelöste Versprechen im Raum, die überwiegend für Industrieländer erfolgreichen Verhandlungsergebnisse der Uruguay-

Runde, die 1994 zu einem Abschluss gebracht wurde, durch ein besonders auf die Belange von Entwicklungsländer ausgerichtetes Verhandlungspaket zu ergänzen. Die Bewerkstellung dieses Auftrags ist weit mehr als ein Zugeständnis an die „wirtschaftlich Schwachen“: Da inzwischen rund zwei Drittel der Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) formal zur Gruppe der Entwicklungsländer zählen, ist der erfolgreiche Abschluss der „Doha-Entwicklungs-Runde“ entscheidend für die Legitimität der Organisation und damit das Fortbestehen der in der WTO institutionalisierten multilateralen Handelsordnung.

Neben der seit jeher konfliktreichen Diskussion über Agrarmarkliberalisierungen und Exportsubventionen von Industrieländern stehen im Rahmen der „Doha Development Agenda“ auch bislang vernachlässigte Themen wie der Abbau von Industriezöllen und die Verbesserung des Marktzugangs im Bereich von Dienstleistungen auf der Tagesordnung. Nicht nur das Spektrum an Themen, auch die Positionsdifferenzen zwischen den Verhandlungsparteien und die Zahl entsprechender Interessengruppierungen innerhalb der WTO-Mitgliedstaaten haben sich vervielfacht. Aufsteigende Volkswirtschaften wie China, Indien und Brasilien haben sich mit wirtschaftsstärkeren Entwicklungsländern in neuen Koalitionen wie den „G20“ zusammengefunden und sind insbesondere in der Diskussion um Agrarmarkliberalisierungen mit gewichtiger Verhandlungsmasse in die Gespräche eingetreten. Leidtragende dieser Konstellation sind vor allem die Delegationen kleinerer Entwicklungsländer, denen meist finanzielle Ressourcen und die nötige Verhandlungserfahrung fehlen, um ihre Positionen vergleichbar effektiv zu vertreten. Hinzu kommt, dass letztlich über allen Verteilungskonflikten innerhalb der WTO die grundlegende Frage steht, inwieweit Marktliberalisierung und wirtschaftliches Wachstum einander kausal bedingen und welche Chancen und Risiken sich für Entwicklungsökonomien mit der Wahl zwischen Freihandel oder Protektionismus ergeben. Diese und viele weitere Faktoren stellen gerade kleinere Entwicklungsländer innerhalb der WTO vor ein „entwicklungspoliti-

sches Dilemma“, dem sich der vorliegende Band aus verschiedenen Perspektiven analytisch nähert. Dem Tagungsband ist das 9. Internationale Speyerer Forum an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer vorausgegangen. Die internationale Konferenz brachte im März 2004 Experten aus Deutschland, den USA, Burkina Faso, Marokko und der Elfenbeinküste zusammen, um entwicklungspolitische Problemstellungen, die einen ausgewogenen und zeitnahen Abschluss der aktuellen Welthandelsrunde hemmen, zu erörtern und Politikempfehlungen zu formulieren.

Entlang des Tagungsverlaufs gliedert sich der Konferenzband in vier Teile. Im Zentrum des ersten Teils über „Institutionelle Grundlagen und regionale Disparitäten der Handelsordnung“ stehen historische Entwicklungen und elementare institutionelle Bestimmungsfaktoren des Konfliktaustrags innerhalb der WTO. So diskutiert Lothar Ehring in seinem Beitrag das Streitbeilegungsverfahren der WTO. Dabei wird deutlich, dass der mit Entstehung der WTO 1995 eingeführte Mechanismus Möglichkeiten machtbasierter Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation einschränkt und das Klageverfahren – gerade auch zugunsten von Entwicklungsländern – verbindlich regelt. Letztlich sind jedoch auch hier ein Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen in Entwicklungsländern sowie das fehlende ökonomische Gewicht, um Handelssanktionen effektiv gegenüber größeren Nationen einzusetzen, dafür verantwortlich, dass Industrieländer nach wie vor proportional zu ihrer verhältnismäßigen Minderheit innerhalb der WTO häufiger Klageverfahren auf dem Weg des Streitbeilegungsmechanismus anstrengen. Vor diesem Hintergrund diskutiert Ehring verschiedene Reformvorschläge, die bestehende Schwächen des Verfahrens und dessen Transparenz verbessern sollen.

Ausschlaggebend für die Funktionsfähigkeit der WTO sind jedoch nicht nur ihr regulatives und prozedurales Design, sondern auch das institutionelle Umfeld der Organisation. So ist in den vergangenen Jahrzehnten ein verstärkter Trend hin zur Regionalisierung und Bilateralisierung der Handelsbeziehungen zu beobachten, der größtenteils als Be-

drohung der multilateralen Ordnung – in der Regel zu Lasten der Entwicklungsländer – bewertet wird. Christian Pitschas klärt in seinem Beitrag, inwieweit regionale Handelsabkommen mit dem rechtlichen Rahmen der WTO vereinbar sind, problematisiert das fehlende Wirkungsvermögen des organisationsinternen Komitees für regionale Handelsabkommen, dem die Überprüfung der Kompatibilität obliegt und stellt entsprechende Reformvorschläge vor.

Der zweite Teil des Bandes widmet sich Fragen der „Telekommunikation und internationale[n] Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS“ und stellt exemplarisch chinesische und japanische Reformbemühungen im Dienstleistungssektor vor, die durch das Dienstleistungsabkommen der WTO in Gang gesetzt wurden.

Das Kernanliegen des Bandes kommt schließlich im dritten Teil zum Bereich „Welthandelsordnung und Entwicklungsländer“ zum Ausdruck, in welchem spezifische Streitfragen im Kontext der „Doha Development Agenda“ beispielhaft aus der Perspektive von Entwicklungsländern erörtert werden. Marc Bungenberg diskutiert die Verankerung von Regeln zur öffentlichen Vergabepaxis in der WTO und empfiehlt Wege, die Attraktivität des plurilateralen Governance Procurement Agreement, das bislang nicht universell implementiert wurde, für Entwicklungsländer zu steigern. Daneben machen Beiträge zum Einfluss multilateraler und regionaler Handelsabkommen auf die Agrarmärkte Marokkos, Burkina Fasos und der Côte d'Ivoire die wettbewerbsverzerrenden Folgen von Exportsubventionen deutlich. Die seit einigen Jahren in Verhandlung befindlichen Europäischen Partnerschaftsabkommen mit AKP-Ländern, die die bisherigen Vorgaben des Cotonou-Abkommens ablösen sollen, sehen zudem symmetrische Marktöffnungen vor, so dass zu erwarten ist, dass zahlreiche afrikanische Länder künftig erhöhtem Konkurrenzdruck aus der EU ausgesetzt sind.

Im vierten und letzten Teil wird die Frage nach der „Soziale[n] Dimension des Welthandels“ aufgeworfen. Gerade im Bereich des Pharma- und Gesundheitswesens machen sich Externalitäten des Abkommens über handelsbezogene Aspekte geistigen

Eigentums (TRIPs) und regulative Defizite der Welthandelsordnung bemerkbar. Die Wirksamkeit von Paragraph 4 der Doha-Erklärung von 2001, in dem die Erteilung von Zwangslizenzen für die kostengünstige Herstellung von Generika in Situationen nationalen Notstands für zulässig erklärt wird, bleibt bislang weit hinter den Erwartungen zurück. Bislang behindert ein unübersichtliches Genehmigungsverfahren eine zeitnahe Erteilung von Lizenzen. Eine gezielte Reform des TRIPs-Abkommens könnte den Genehmigungsprozess vereinfachen und damit den Zugang zu Medikamenten beschleunigen.

Die Stärke des vorliegenden Bandes liegt in der Benennung von Problemlösungsstrategien. „Handel und Entwicklung im Zeichen der WTO“ richtet sich damit in erster Linie an Praktiker aus der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit sowie Experten in Verwaltung und Beratung. Die Beiträge des Bandes sind durch Protokolle ergänzt, die den Diskussionsverlauf wiedergeben. Als roter Faden durchzieht das Buch die Frage, wie das WTO-Regelwerk stärker der spezifischen Problemlage von Entwicklungsländern angepasst werden kann. Einzelne Beiträge – etwa Koichiro Agatas Untersuchung zur Liberalisierung des japanischen Telekommunikationsmarkts – fallen jedoch aus dem Konzept des Bandes heraus und lassen den Zusammenhang zur im Titel angekündigten Analyse entwicklungspolitischer Dilemmata vermissen. Schließlich bleibt anzumerken, dass das Buch leserfreundlicher hätte gestaltet werden können, indem die einzelnen Beiträge nachträglich stärker aufeinander abgestimmt worden wären. So ergeben sich den Band hindurch gerade in Bezug auf allgemeine organisatorische Details und historische Grundlagen zum Teil ermüdende Wiederholungen.

Julia Ellinger

Berit Sandberg und Christoph Mecking, Vergütung haupt- und ehrenamtlicher Führungskräfte in Stiftungen – Die Ergebnisse der Vergütungsstudie 2007, Personalmanagement in Stiftungen Bd. 1, Stiftung & Sponsoring Verlag GmbH, Essen 2008, 152 S.

Der Mangel an Professionalität in vielen Management-Bereichen von Stiftungen wurde von Sandberg erstmalig in ihrer im Jahr 2007 unter dem Titel „Stand und Perspektiven des Stiftungsmanagements in Deutschland – Eine empirische Studie zur betriebswirtschaftlichen Orientierung von Stiftungen“ im Berliner Wissenschafts-Verlag publizierten, umfassenden empirischen Studie aufgezeigt. Professionalisierungs- und Wettbewerbsdruck sowie Modernisierungsprozesse im Nonprofit-Sektor im Allgemeinen sowie das von Sandberg empirisch nachgewiesene Ziel jeder zweiten Stiftung, professioneller zu agieren, im Besonderen, begründen das gesteigerte Interesse an einschlägigen Berufsfeldstudien. Nach Management-Bereichen differenzierte Analysen zur Erlangung empirisch abgesicherter Erkenntnisse über die Management-Praxis von Stiftungen und das Aufzeigen von Verbesserungspotenzialen in Bezug auf die Professionalisierung sind damit angezeigt. Sandberg und Mecking greifen in ihrem Buch „Vergütung haupt- und ehrenamtlicher Führungskräfte in Stiftungen“ diesen Forschungsbedarf auf und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der konstatierten Forschungslücke für den Bereich der Vergütungspolitik im Personalmanagement von Stiftungen.

Geleitet wird die empirische Studie von dem Untersuchungsziel, durch die Gewinnung empirisch abgesicherter Erkenntnisse über die Praxis des Personalmanagements, über Anforderungsprofile und Karrierewege und über marktübliche Vergütungsstrukturen, sowohl Stiftungen in ihrer Arbeitgeberfunktion als auch Führungskräften im Stiftungswesen eine Orientierungshilfe für die Festlegung angemessener Vergütungen zu geben. In der als schriftliche Befragung konzipierten Vergütungsstudie wurden mit Hilfe eines umfangreichen Fragebogens zur Vergütungspolitik, zu Vergütungsstrukturen und deren Determinanten sowie zu vergütungs-

bezogenen Einstellungen in anonymisierter Form Daten zur Vergütung von haupt- und ehrenamtlichen Vorständen und Geschäftsführungen erhoben. Im Rahmen der im Zeitraum vom 12. März bis 15. Mai 2007 durchgeführten Befragung wurden Vorstände von 5.000 gemeinnützigen Stiftungen angeschrieben. Bei einer Responsequote von knapp 11 % umfasste die erzielte effektive Stichprobe 517 Stiftungen; für die Auswertung konnten 2.057 Personen, die in die Leitung einer Stiftung einbezogen sind, erfasst werden. Die Verfasser weisen im Abschnitt über Erhebungsdesign und Durchführung der Studie darauf hin, dass die Studie aufgrund methodischer Schwierigkeiten bei der Stichprobenziehung und der Zusammensetzung der effektiven Stichprobe weder in Bezug auf die Gesamtheit der deutschen Stiftungen noch in Bezug auf die Erhebungs-Grundgesamtheit der deutschen Stiftungen repräsentativ ist. Dies wertet keineswegs den Gesamteindruck und hohen Stellenwert dieser Forschungsarbeit ab, sondern unterstreicht vielmehr das für die gesamte Arbeit geltende wissenschaftlich saubere, sorgfältige und nachvollziehbare Vorgehen, welches im Ergebnis wertvolle, wissenschaftlich fundierte Ergebnisse und Antworten auf wichtige Fragen zum Personalmanagement in Stiftungen, über die lange nur spekuliert werden konnte, liefert. Diese werden nach einem die Merkmale der befragten Stiftungen kennzeichnenden zweiten Kapitel differenziert nach der Vergütung ehrenamtlicher Führungskräfte (drittes Kapitel) und Vergütungssystemen für hauptamtliche Führungskräfte (viertes Kapitel) strukturiert und pointiert mit Blick auf die Beantwortung der formulierten Forschungsfragen aufbereitet, wobei der Schwerpunkt der Analyse auf der Vergütung hauptamtlicher Führungskräfte liegt. Bei dem für den Nonprofit-Sektor im Allgemeinen und für den Stiftungssektor im Speziellen konstatierten erheblichen Professionalisierungsbedarf, bei dem es darum geht sowohl der ausgeprägten Wertorientierung von Nonprofit-Organisationen als auch den zunehmenden Anforderungen an fachlichem Know how gerecht zu werden, kommt der Vergütungspolitik bei hauptamtlichen Führungskräften ein nicht zu unterschätzender Stellenwert zu,

dem die Studie durch die gewählte Schwerpunktbildung Rechnung trägt. Die Darstellung der Ergebnisse für die hauptamtlichen Führungskräfte erfolgt mit Blick auf den Umfang des vierten Kapitels weiter untergliedert und differenziert nach den Merkmalen von Vergütungssystemen, Grundgehalt und Gesamtvergütung, Zusatzleistungen, leistungsbezogene Merkmale, personenbezogene Merkmale, funktionsbezogene Merkmale und stiftungsbezogene Determinanten. An dieser Stelle sollen nur einige Ergebnisse der Studie zusammengefasst dargestellt werden: Vor allem bei Vorständen zeigt die Studie eine sehr große Bandbreite der gezahlten Gehälter auf. Nach Auffassung der Autoren deutet dies darauf hin, dass Vergütungen einzelfallbezogen festgelegt werden und dabei zum Teil erhebliche Handlungsspielräume bestehen. Sofern nicht die Gehaltsschemata des öffentlichen Sektors zu Grunde gelegt werden, wird die Höhe des Gehalts primär von den mit der Position verbundenen Aufgaben bzw. von den daraus resultierenden Leistungen im Allgemeinen bestimmt. Der Formalisierungsgrad der Vergütungsmuster bei Führungskräften in Stiftungen ist gering. Hierarchische Gehaltsmuster zeichnen sich insofern ab, als Vorstandsbezüge im Durchschnitt höher ausfallen als Geschäftsführergehälter. Eine dominante Vergütungslogik lässt sich anhand der vorliegenden Daten der Studie nicht identifizieren; Elemente personenzentrierter sind ebenso nachweisbar wie solche positionsbasierter Vergütungssysteme. Die Studie dokumentiert, dass das beobachtete Gehaltsniveau bei Vorständen und Geschäftsführungen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, deutlich unter dem vergleichbarer Positionen in der Privatwirtschaft liegt. Ob hier zukünftig eine Annäherung stattfinden wird und wie sich die Vergütungssysteme entwickeln werden, sind ebenso spannende Forschungsfragen für weiterführende Arbeiten und Studien wie die nach womöglich stiftungsspezifischen Ursachen für das Gehaltsgefälle.

Die klare und logische Abfolge der Resultate und Folgerungen, den Text unterstützende, die wesentlichen Ergebnisse vorzüglich aufbereitende Abbildungen und Tabellen sind ebenso hervorzuhebende Merkmale der

Studie wie vollständige und informative Zusammenfassungen und die Konzentration auf das Wesentliche. Allen einschlägig Interessierten in Wissenschaft und der Praxis ist die Lektüre des vorliegenden Werks zu empfehlen.

Christina Schaefer