

Buchbesprechungen

Holger Storcks, Markenführung im Krankenhaus – Eine empirische Analyse am Beispiel eines regionalen Konkurrenzumfeldes, in: Schriftenreihe Innovatives Dienstleistungsmanagement 14, Hamburg 2003, 366 S.

Die von Wilfried von Eiff betreute Dissertation über die „Markenführung im Krankenhaus“ wird im Rahmen der Schriftenreihe „Innovatives Dienstleistungsmanagement“ im Dr. Kovač Verlag veröffentlicht. Angesichts der Dynamik und des Anpassungsdrucks, denen Krankenhäuser ausgesetzt sind, ist eine stärkere Profilierung der Krankenhäuser anzustreben. Eine strikte Kunden- bzw. Patientenorientierung steht dabei im Mittelpunkt. Der Autor des hier rezensierten Werkes, Holger Storcks, geht daher der Frage nach, inwiefern die Generierung eines Markenstatus für Krankenhäuser ökonomische Vorteile liefern und für den Patienten eine besondere Möglichkeit der Kundenorientierung bieten kann. Zurecht verweist aber Wilfried von Eiff bereits in seinem Geleitwort auf die Restriktionen, die sich aus dem regulierten Gesundheits„markt“ ergeben und welche die Idee der Markenbildung im Bereich der Krankenhäuser anders erscheinen lässt als jene im Bereich von „normalen“ Investitions- und Konsumgütern bzw. Dienstleistungen. Schließlich artikulieren Patienten nur eine bedingte Nachfrage gegenüber Krankenhäusern, und zudem sind sogar negative ökonomische Effekte infolge der Markenbildung eines Krankenhauses möglich, da die Etablierung einer Marke schließlich gewisse finanzielle Ressourcen beansprucht. Ausgehend von der Ableitung der Defizite in der Marktbeziehung zwischen Krankenhäusern und ihren externen Partnern, und der daran anschließenden Bestimmung von Handlungszielen zur Überwindung dieser Defizite, sowie der Definition einer „Marke“ im Kontext des Krankenhauswesens, entwickelt der Autor Elemente der Führung von Krankenhausmarken. Ferner werden die Gestaltungsvorschläge einer empirischen Überprüfung zugeführt.

Das Werk ist in fünf Kapitel untergliedert. Nach den einleitenden Ausführungen des ersten Kapitels findet im zweiten Kapitel eine Beschreibung des „Leistungssystems Krankenhaus“ und der „Kunden- und Marktstrukturen im Krankenhaussektor“ sowie der „Einflussnahme auf das Entscheidungsverhalten des Patienten“ statt. Im Bereich des Leistungssystems sieht der Autor die Aufbauorganisation als Gestaltungselement der Markenführung und geht daher an dieser Stelle nicht auf krankenhauserinterne Strukturen ein. Diese traditionelle Aufbauorganisation eines Krankenhauses wird im dritten Kapitel beschrieben, in dem die konkrete Umsetzung der Markenführung erfolgt. Eine damit suggerierte völlige Flexibilität der traditionellen Aufbauorganisation des Krankenhauses kann aber durchaus kritisch hinterfragt werden. Die Kunden- und Marktstrukturen im Krankenhaussektor sind gut dargestellt. Zu Recht bemerkt der Autor, dass weitere Dynamikfaktoren – neben dem gesellschaftlichen Wertewandel und den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen – existieren, die Veränderungen auf dem Krankenhausmarkt bewirken (S.30). Allerdings erweckt Abbildung 8 (Konsequenzen des Marktwandels im Krankenhaussektor, S.46) den Eindruck, dass der gesellschaftliche Wertewandel und die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen „nur“ patientenorientierte Strategien und Maßnahmen als Konsequenzen für das Krankenhausmanagement verlangen. Andere Strategien und Maßnahmen, welche sich z.B. an anderen Zielgruppen oder aber an der Qualität oder Effizienz orientieren, scheinen demnach nicht durch diese zwei Dynamikfaktoren initiiert zu werden. Indem Storcks lediglich die Patientenorientierung benennt, werden weitere unternehmenspolitische Größen, welche die Krankenhausmarke beeinflussen, vernachlässigt. Hinsichtlich der Beschreibung der Einflussnahme auf das Entscheidungsverhalten des Patienten bleibt festzuhalten, dass der niedergelassene Arzt als

„Vermittler“ der Krankenhauseinweisung unzureichend berücksichtigt ist.

Im Anschluss an die Herausstellung der Implikationen für eine Markenführung ist der Gegenstand des *dritten Kapitels* eine „ausführliche Auseinandersetzung mit den konzeptionellen Grundlagen der Markenführung im Krankenhaus“. Zunächst erfolgen eine begriffliche Abgrenzung der Krankenhausmarke aus juristischer und betriebswirtschaftlicher Perspektive sowie eine Übersicht der Funktionen einer Krankenhausmarke. Anschließend differenziert Storcks zwischen dem Fremdbild und dem Selbstbild der Markenidentität, wenn er den Ansatz der identitätsorientierten Markenführung näher erläutert. Eine Marke wird demnach aus dem Blickwinkel der Markenidentität und des Vertrauens betrachtet. Insofern sind in sich konsistente Merkmale einer Marke von großer Bedeutung, um langfristig Vertrauen in eine Marke zu schaffen. Storcks gründet seine weiteren Ausführungen und empirischen Untersuchungen auf folgendem Markenverständnis: Die Marke ist als „ein in der Psyche des Konsumenten und sonstiger Bezugsgruppen der Marke fest verankertes, unverwechselbares Vorstellungsbild“ (Meffert/Burmann/Koers, 2002) zu verstehen (S.75). Die Wahl dieses Markenverständnisses scheint wohl bedacht zu sein. Schließlich erfordern die im Gesundheitsbereich oftmals vorhandenen asymmetrischen Informationen ein besonderes Vertrauen zwischen den Partnern, sodass die definitorische Berücksichtigung „sonstiger Bezugsgruppen der Marke“ auch die „Psyche der Mediziner“ einschließt, welche für ihre Patienten (Konsumenten) (mit-)entscheiden. Weiterführend könnte auch hinterfragt werden, ob der Patient überhaupt widerspruchsfreie Merkmale einer Marke identifizieren kann, so wie es der identitätsorientierte Ansatz propagiert, um sein Vertrauen in eine Marke aufzubauen. Vor dem Hintergrund der identitätsorientierten Markenführung erläutert und diskutiert der Autor sodann verschiedene Formen und Gestaltungsprinzipien der organisatorischen Ausgestaltung des Markenmanagements. Dabei erfolgt die Auseinandersetzung mit der konkreten Umsetzung der Markenführung, deren theoretisch-konzeptionelle Grundlagen zuvor erarbeitet wurden. An

dieser Stelle ist festzuhalten, dass der komplexe Managementprozess der Markenführung sehr übersichtlich dargestellt wird. Gerade für Praktiker dürfte die Beschreibung dieses Planungs- und Entscheidungsprozesses von Interesse sein, wenn sie in Erwägung ziehen, für ihr Haus eine Marke zu etablieren. Zusätzliche Transparenz schafft z.B. auch die Darstellung von zentralen Vor- und Nachteilen der markenstrategischen Basisalternativen – der Verbundmarken, der Unternehmensmarken, der Abteilungsmarken, der Servicemarken und Personenmarken. Des Weiteren bietet die wohldosierte Nennung von Praxisbeispielen dem Leser ein besseres Verständnis (z.B. S. 118, 124, 129, 133, 151), v.a. wenn es um die konkrete Umsetzung des Markenmanagements geht.

Im Rahmen des *vierten Kapitels* erfolgt die „empirische Analyse der identitätsorientierten Führung von Krankenhausmarken innerhalb eines exemplarisch gewählten regionalen Konkurrenzumfeldes“. Drei Teiluntersuchungen werden durchgeführt: eine nachfragerbezogene Analyse, eine anbieterbezogene Untersuchung sowie eine Gap-Analyse. Im Rahmen der nachfragerbezogenen Untersuchung werden Fremdbilder von Marken analysiert, indem 102 zufällig ausgewählte Personen innerhalb einer mittelgroßen Untersuchungsstadt befragt werden. Der Autor verweist zu Recht auf die mangelnde statistische Repräsentativität der Studie (S. 204). Wegen der geringen Stichprobenzahl können manche Hypothesen nicht näher untersucht werden, obwohl das Erkenntnisinteresse hinter jenen Thesen relativ groß ist. Beispielsweise wäre interessant zu erfahren, inwieweit sich das Markenfremdbild in Abhängigkeit der Kontaktintensität möglicher, aktueller und ehemaliger Patienten ändert. Eine anbieterbezogene Analyse versucht u.a. den grundsätzlichen Stellenwert von Krankenhausmarken aus Sicht des Krankenhausmanagements zu ergründen. Dabei überrascht es nicht, dass die Untersuchung von Storcks das defizitäre Know-How bzgl. des Markenmanagements in den deutschen Stichprobenkrankenhäusern bestätigt, wenn gleich eine positive Einstellung gegenüber einer Markenführung im Krankenhausbereich zu konstatieren ist. Im Zuge des dritten Untersuchungsteils, der Gap-Analyse, wer-

den u.a. das Soll-Selbstbild und das Ist-Fremdbild gegenübergestellt und hinsichtlich Abweichungen untersucht. Die Gap-Analyse ergibt z.B., dass alle untersuchten Ist-Fremdbilder deutlich von den angestrebten Soll-Selbstbildern abweichen – und zwar in negativer Richtung, d.h. im Sinne einer Mindererfüllung der Soll-Werte.

Das *fünfte Kapitel* widmet sich der „Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit“. Hierzu wäre ein Abgleich mit dem eingangs formulierten Erkenntnisinteresse wünschenswert gewesen. Noch unerforschte Problemfelder des Markenmanagements im Krankenhausbereich hätten zusammenfassend explizit genannt werden sollen. Generell versteht Storcks Krankenhausmarken als Ausprägungsform der Kundenorientierung. Sind aber nur Patienten die Kunden eines Krankenhauses?

Im Hinblick auf den Inhalt ist das Thema des hier rezensierten Werkes sehr aktuell. Der Autor leistet gewissermaßen Pionierarbeit, wenn er vor dem Hintergrund der Markenführung im Krankenhaus eine differenzierte Darstellung des Managementprozesses und eine organisatorische Betrachtung einerseits sowie eine explorative Basisuntersuchung andererseits vornimmt. Das Buch schließt im deutschsprachigen Raum eine Marktlücke und bietet einen umfassenden Überblick über eine innovative Marketingstrategie für Krankenhäuser, die hierzulande, wie Storcks auch empirisch zeigt, noch zu wenig verstanden oder gar umgesetzt wird. Daher empfehlen wir das Buch v.a. Praktikern, wenngleich diese mit dem Buch keine Umsetzungsanleitung erwarten dürfen.

Günther E. Braun und André Schumann

Robert Purtschert (Hrsg.), Das Genossenschaftswesen in der Schweiz, Haupt Verlag, Bern, Stuttgart und Wien 2005, 339 S.

Nach dem 1969 durch Ernst-Bernd Blümle herausgegebenem Sammelband „Genossenschaftswesen in der Schweiz“ – damals erschienen als 6. Band der renommierten Reihe: „Veröffentlichungen der Deutschen Genossenschaftskasse“, Frankfurt/Main – ist auch die vorliegende neue Publikation wiederum unter Beteiligung Blümlers erfolgt. Der Autor ist der verdiente Senior der Ge-

nossenschaftsforschung des Landes und zugleich der erfolgreiche Begründer der Forschungsstelle für Verbands- und Genossenschaftsmanagement (VMI) der Universität Freiburg/CH. In dem neuen Werk geht es unter der Herausgeberschaft seines Schülers Robert Purtschert wieder um eine umfassende, wenn auch – wie ausdrücklich betont wird – keineswegs lückenlose Würdigung der immer schon vielschichtigen schweizerischen Verhältnisse auf dem genossenschaftlichen Gebiet. Dies jetzt aber erstens unter betonter spezieller Einbeziehung des „Non for profit“-Verständnisses vieler, ja wohl der meisten schweizerischen Kooperativen und Verbände (abgekürzt: NPOs), sowie zweitens unter Beachtung der über- und internationalen Entwicklungen bei den Genossenschaften in den letzten Jahrzehnten. Dem Herausgeber als einem der derzeitigen Direktoren des VMI ist es dabei zweifellos gelungen, ein beachtliches Team schweizerischer und deutscher Experten für die Bearbeitung des Bandes zu gewinnen und ziel führend zu leiten.

Der Band ist in fünf Teile gegliedert, wobei die einzelnen Beiträge jeweils mit vielen instruktiven Schemata, tabellarisch geordnetem Zahlenmaterial sowie weiterführenden Literaturangaben versehen sind.

In Teil I geht es im Einleitungsbeitrag des Herausgebers um eine „Bestandsaufnahme“ als Synthese sämtlicher Projektbeiträge und bereits um die Gewinnung von „Zukunftsperspektiven“ der schweizerischen Genossenschaften. Anschließend bietet Purtschert zusammen mit Claudio Beccarelli eine Anzahl „empirischer Befunde“ an, um sowohl eingetretene Bedeutungsverluste als auch die verbliebene oder neu entstandene Dynamik der schweizerischen Genossenschaften zu demonstrieren. Im II. Teil stehen diverse „juristische Aspekte“ des schweizerischen Genossenschaftswesens zur Diskussion. In Martin Arnolds Beitrag geschieht dies in der bekannten rechtshistorischen Betrachtungsweise des schweizerischen Privat- und Gesellschaftsrechts, 4. Abteilung, in Anlehnung an die ältere Literatur. Bei Regina Natsch werden sodann in revisionistisch-normativer Betrachtungsweise de lege ferenda Vorschläge für einige Veränderungen des schweizerischen Gesellschafts- und Genos-

senschaftsrechts diskutiert. Für den ausländischen Leser erreicht die Argumentation des Bandes in Teil III einen Höhepunkt. Hier geht der Marburger Kollege Hans H. Münkner in gewohnt sachkundiger Weise ausgiebig neueren „Tendenzen“ im Genossenschaftswesen nach, wobei er vielfältig Entwicklungen in anderen europäischen Ländern in übernationaler Sicht einbezieht. Auch dem IV. Teil des Buches, betreffend das „Management“ von Genossenschaften, kann weit über die Schweiz hinaus des Interesses der Fachwelt sicher sein. Peter Schwarz erörtert hier das „Dilemma“ des heutigen Genossenschaftsmanagements, zwischen Profit-, Nonprofit- und der Gemeinwohlorientierung entscheiden zu müssen. Ernst-Bernd Blümle beleuchtet im Anschluss an die vorliegende umfangreiche Literatur – die freilich nicht ganz vollständig herangezogen wurde – erneut den genossenschaftlichen Förderungsauftrag, diese Kategorie dabei tiefgründig unter Aspekten der „Mission“ der Genossenschaft interpretierend. Der Hamburger Kollege Günther Ringel schließlich untersucht im Anschluss an Reinhold Henzler die Merkmale der genossenschaftlichen „Mitgliedschaft“ neu, die seit Georg Draheims Arbeiten bekanntlich soziologisch auch als Kennzeichen der Gruppen beleuchtet werden. Er sieht sie zu recht als einsetzbares Profilierungsinstrument im Wettbewerb, das es näher auszuarbeiten gelte. In Teil V des Buches werden ausgewählte Aspekte des schweizerischen Genossenschaftswesens behandelt, was leider in recht knapper Weise geschieht. Zuerst wird dabei das „Erfolgsmodell“ der marktorientierten Mittel- und Großgenossenschaften – d.h. der „Mobiliar“-Versicherungs-Genossenschaften, der Schweizer Raiffeisenbanken, der traditionell großen „Coop“-Gruppe, der ebenfalls seit langem sehr bedeutenden „Migros“-Genossenschaft sowie der sozialpolitisch überaus interessanten „Mobility“ als dem führenden Schweizer Car Sharing-Unternehmen – durch Claudio Beccarelli vorgeführt. Sodann werden durch Peter Schmid Aspekte der schweizerischen Wohnungsbaugenossenschaften und deren gemeinnütziger Ausrichtung erörtert. Dies geschieht anhand einer eingehenden praxisorientierten Typologisierung, die zu Verglei-

chen zu der leider abgeschafften deutschen „gemeinnützigen Wohnungswirtschaft“ einlädt.

Die Genossenschaften waren in der Schweiz nach dem Urteils Purtscherts – der sich hier im Urteil zahlreichen älteren Autoren anschliesst – schon immer als demokratische Keimzellen eng mit der Gemeinde- und Staatsbildung verbunden. Sie haben auch das Vereinswesen und damit andere Teile des bekanntlich seit einiger Zeit im Aufwind befindlichen Dritten Sektors maßgeblich beeinflusst, während das Stiftungswesen als weiterer Bestandteil des Dritten Sektors im Frühmittelalter aus dem Kirchenrecht hervorgegangen ist. Der aus dem angelsächsischen Sprachgebrauch stammende Ausdruck „nonprofit“ bedeutet – nach Ansicht des Autors – richtig interpretiert „not for profit“, d.h. der Zweck einer NPO bestehe nicht darin, Gewinne zu erzielen, sondern eine Mission zu erfüllen. Dieser Primat der Nutzerorientierung, anstelle der Investororientierung, werde oft als „no profit“ missverstanden. Unter dem Aspekt der Nutzer-Orientierung dürfen NPOs zwar keine Gewinne ausschütten, wohl aber Gewinne bzw. Überschüsse als Mittel zur Sicherstellung des Förderungsauftrags, d.h. der langfristigen Zweck-erfüllung, erzielen (vgl. S. 6 f.). Im einzelnen unterscheidet Purtschert „Selbsthilfe-NPOs“ und „Dienstleistungs-NPOs“. Wobei die ersteren nach schweizerischer Ansicht auch die Genossenschaften im Rechtssinne umfassen, nach herrschender deutscher Ansicht aber nicht. Die Genossenschaft im Rechtssinne sei derjenige Organisationstyp im Bereich der NPOs, der am nächsten an die erwerbswirtschaftliche Unternehmung heranreiche. Der Typ sei trotzdem zunächst als nutzerorientiert und nicht als investororientiert im Sinne der begrifflichen Unterscheidung Münkners einzustufen. Bei den Großgenossenschaften sieht Regina Natsch allerdings viele „atypische“ Gebilde. Diese Unternehmen seien darauf angewiesen, genügend Gewinne letztlich auf Kosten der als Kunden interpretierten Mitglieder zu erzielen. Wenn das Rechtskleid der eingetragenen Genossenschaft als zu eng und nicht mehr als zeitgemäß empfunden wird, bieten sich aber nach dem Urteil Münkners, der sich hier der Lehrmeinung anderer deutscher

Rechtswissenschaftler anschließt, zweifellos andere Rechtsformen an. Allerdings zeige sich in der Regel bald, dass die wirtschaftlichen, strukturellen und personellen Probleme allein durch den Wechsel der Rechtsform nicht gelöst werden können, wohingegen die genossenschaftsspezifischen Stärken entweder verloren gehen oder durch die atypische Ausgestaltung der neuen Rechtsform neu geschaffen werden müssen (vgl. S. 142). Münkner hat in seinem überragenden Beitrag zwar noch die komplexe heutige Gemengelage als „Einheit in Vielfalt“ bezeichnet, d.h. das zugrunde liegende einheitliche Grundkonzept betont. Zugleich aber hat er die unterschiedliche Interpretation des Merkmals „Förderung“ hervorgehoben. Sie reiche von enger Eingrenzung auf direkte (naturale) Eigenförderung der Mitglieder bis hin zur weit gefassten indirekten Förderung, z.B. durch Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur in der Gemeinde oder Region. Ökonomisierungsmaßnahmen gehen dabei aber immer öfter in solche der Kommerzialisierung über.

Peter Schwarz untersucht im Anschluss an ältere Arbeiten und Diskussionen – auch solchen mit dem Rezensenten (vgl. Arch.f.ö. u.fr.U., Bd.11, 13 u. 14) – erstens, wie eine über Nonprofit-Orientierung von Genossenschaften hinausreichende Gemeinwohl-Orientierung von Genossenschaften zu interpretieren ist. Er analysiert zweitens, ob Genossenschaften dazu prädestiniert sind, sich intensiv an Gemeinwohlzielen zu orientieren. Im Anschluss an Renate Mayntz hält er es für eine durchaus zweckmäßige Entscheidung, die Gemeinwohl-Orientierung und damit die „Gemeinwirtschaftlichkeit“ eines Unternehmens als bewusst gewollte Funktionalität zu interpretieren. Damit sei die Möglichkeit zugelassen, dass alle privatwirtschaftlichen Organisationen – zu denen er im Unterschied zur anscheinend eher als essentialistisch verstandenen Begriffsbildung Gerhard Weissers und dessen Mitarbeitern bzgl. gemeinwirtschaftlicher bzw. frei-gemeinwirtschaftlicher Unternehmen immer schon auch die Genossenschaften gezählt hat – auch Ziele im allgemeinen Interesse verfolgen können. Allerdings könnten bloß positive funktionale Beiträge an ein Gemeinwohlziel bestenfalls als „gemeinwohldienlich“

bezeichnet werden. Für gemeinwirtschaftliches Handeln sei schon die bewusste Aufnahme sozialer Bestrebungen in das Zielsystem und die praktische Umsetzung dieser Bestrebungen erforderlich (S. 209). Dies verdeutlicht Schwarz sowohl an theoretischen Beiträgen aus dem Umkreis von Arbeiten der Universität St. Gallen als auch an einigen neueren Beiträgen aus der neueren genossenschaftlichen Schweizer Praxis. Deren bisherige Bedeutung darf nach seinem Urteil allerdings nicht überschätzt werden.

Werner Wilhelm Engelhardt

Michael Pfeiffer, Immobilienwirtschaftliche PPP-Modelle im Schulsektor: Großbritannien und Deutschland im Vergleich, Ottokar Schreiber Verlag GmbH, Hamburg 2004, 196 S.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit öffentlich-privaten Partnerschaften, die gegenwärtig zur Lösung der Investitions- und Infrastrukturerfordernisse der öffentlichen Hand und vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzsituation Gegenstand intensiver Diskussionen sind. Etwa 800 Mrd. Euro – so schätzt das Deutsche Institut für Urbanistik – sind von den Gebietskörperschaften in den nächsten Jahren in die Infrastrukturausstattung zu investieren; allein 25 Mrd. Euro fehlen im Schulbau. Die Studie wurde in Kooperation mit dem Fachgebiet Immobilienwirtschaft und Betriebswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt und der KfW Bankengruppe erstellt.

Pfeiffer zeigt das Potential von Public Private Partnerships für den Schulsektor auf. Dazu werden zu Beginn Grundlagen und die Verbindung zum britischen Erfolgsmodell der „Private Finance Initiative“ (PFI) sowie die historische Entwicklung dargelegt. Eine Analyse des britischen Modells, begleitet von einem Praxisbeispiel zeigt anhand ausgewählter Faktoren die Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse. Beachtet werden dabei auch die jeweilige Akzeptanzbereitschaft der Öffentlichkeit für privatwirtschaftliche Lösungsansätze, der Aufbau des Schulsystems, das kommunale Haushaltsrecht, Wirtschaftlichkeitsvergleiche, Risikoanalysen, verschiedene Finanzierungsaspekte, das Vergaberecht sowie steuerliche Besonder-

heiten. Beachtenswert auch die aufgezeigten Lösungsansätze für vorgefundene Mängel der Realisierung von PPP-Projekten in Deutschland.

Nach einer grundsätzlichen Erläuterung des PPP-Gedankens (S. 4 ff.) und einem historischen Überblick (S. 12 ff.) werden auf der Grundlage eines Fallbeispiels britische Strukturen von PPP-Projekten im Schulsektor vorgestellt und erläutert (S. 23 ff.). Schließlich wird dargestellt, welche Möglichkeiten, aber auch welche Besonderheiten und Probleme sich bei der möglichen Übertragung von englischen Erfahrungen (S. 89 ff.) auf deutsche Verhältnisse ergeben. Dabei wird auf aktuell laufende Verfahren wie die Schulprojekte im Kreis Offenbach und vergleichbare Vorhaben in nordrhein-westfälischen Kommunen eingegangen. (S. 18 ff.). Die Analyse schließt hier nicht, sondern liefert konsequenterweise im weiteren Verlauf auch erste Anhaltspunkte für eine denkbare Überwindung erkennbarer (Umsetzung-) Probleme (S. 135 ff.). Festgehalten wird abschließend von Pfeiffer, dass PPP-Projekte im Schulsektor nach dem britischen Erfahrungen auch für die Öffentliche Hand in Deutschland eine Vielzahl von Chancen bieten. Kosteneinsparungen, Bauzeitverkürzungen, höhere Qualitätsstandards, ein Abbau von Staatsverschuldung, die Überwindung des Investitionsstaus für die Gebietskörperschaften, aber auch die Erschließung neuer Aufgabenfelder für die Bau- und Immobilienwirtschaft sind Kernpunkte dieser Form der Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand (S. 144).

Die vorliegende Arbeit stellt insgesamt eine gelungene Aufbereitung der Grundlagen für öffentlich-private Partnerschaften dar. Die Analyse der Ausgangsposition und vor allem die intensive Beschäftigung mit den englischen Modellstrukturen im Rahmen der PFI Initiative lassen wesentliche Grundlagen und Voraussetzungen erkennen, die für öffentliche Entscheidungsträger von Relevanz und Bedeutung sind. Vor allem die Auswahl eines britischen Pilotfalles und die fundierte Abhandlung der Verfahrensschritte verdient Beachtung. Damit kann Pfeiffer hilfreiche Anknüpfungspunkte für Überlegungen hinsichtlich der Übertragbarkeit solcher Ansätze auf Deutschland erarbeiten. Vor allen Din-

gen die Diskussion um den Risikotransfer und notwendige Wirtschaftlichkeitsanalysen (erwähnt sei hier der Public Sector Comparator (S. 37 ff.)) bereichern den deutschen Diskussionsprozess, der sehr geprägt war und ist vom zeitweise noch deutlichen Rückgriff der Realisierung und Finanzierung auf den Auftraggeber Öffentliche Hand.

Bei der Überprüfung der Übertragbarkeit bestehender PFI-Strukturen auf Deutschland stößt der Autor häufig auf vergaberechtliche, kamerale und steuerliche Grenzen, deren Überwindung für die Zukunft (wie erste Schritte im ÖPP-Beschleunigungsgesetz aus 2005 zeigen) erhebliche Bedeutung beizumessen ist.

Pfeiffers Ausführungen stellen aufgrund ihrer konsequenten Konzentration auf einen Infrastrukturbereich – nämlich den Schulsektor – eine beachtenswerte Richtschnur für PPP-Verfahren v.a. in diesem Feld dar. Sie sind im wesentlichen praxisorientiert ausgerichtet und daher für die tägliche Diskussion und Politikberatung geeignet, öffentlichen Entscheidungsträgern Möglichkeiten und Grenzen öffentlich-privater Partnerschaften aufzuzeigen.

Gleichwohl eröffnet der „PPP-Markt“ Raum und Bedarf für weitere wissenschaftliche und praxisnahe Analysen, um einer sinnvollen Idee flächendeckend zum Durchbruch zu verhelfen. Hier kann und konnte Pfeiffer nur Ausgangspunkte für weitere betriebswirtschaftliche, immobilienwirtschaftliche, finanzwirtschaftliche und auch juristische Diskussionen liefern, was aber der Themenstellung, dem Zeitpunkt der Erstellung der Studie sowie der Konzentration auf die immobilienwirtschaftliche Disziplin konsequenterweise geschuldet ist. Insofern ist der Forschungsbedarf vorgezeichnet und hierfür kann die Arbeit teilweise auch als Ausgangsbasis dienen.

Hans-Georg Napp

Frank Keuper und Christina Schaefer (Hrsg.), Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen – Probleme, Politiken und Perspektiven entlang des Privatisierungsprozesses, Logos Verlag, Berlin 2005, 455 S.

Das Werk beschäftigt sich mit dem Wandel öffentlicher Unternehmen im Zuge des

Privatisierungsprozesses. Die hierbei auftretenden (im Untertitel angeführten) Probleme, Politiken und Perspektiven werden aus einem sektoralen und einem funktionalen Blickwinkel untersucht.

Im Rahmen der dreiteiligen *sektoralen* Betrachtung ist der erste Teil dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewidmet. In dem Beitrag von *Keuper/Gamers/Gura/Hans* wird die strategische Ausrichtung öffentlich-rechtlicher Fernsehsender im Spannungsfeld zwischen Programmauftrag und technischer Innovation am Beispiel des E-Business untersucht. Dabei werden Entwicklungen im Bereich der Medien-, Telekommunikations- und Informationstechnologie sowie deren Auswirkungen auf die Angebotsmöglichkeiten der Fernsehanstalten angesichts der Notwendigkeit aufgezeigt, dass die Sender mit oberster Priorität durch Aufbau und Erhaltung strategischer Erfolgspotenziale ihre Überlebensfähigkeit sichern. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten bedürfen solcher technischer Innovationen um im Wettbewerb mit den privaten Anbietern bestehen zu können. Gesetzlich bzw. statutarisch sind sie zu effizienten Input-Output-Relationen verpflichtet, unterliegen aber im Hinblick auf die Gestaltung ihrer Inputs und Outputs – im Unterschied zu ihren privaten Konkurrenten – stärkerer Regulierung (insbesondere durch Rundfunksstaatsverträge und Grundsätze öffentlicher Finanzkontrolle).

Der sich anschließende Beitrag von *Reising* verdeutlicht, dass sich das Instrument der Balanced Scorecard zur Steuerung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks besonders eignet. Hat doch diese Institution auf Grund ihres Programmauftrages Zielen zu dienen, die primär qualitativ formuliert sind. Hier wäre insbesondere die Frage zu beantworten, ob nur kardinal skalierte Kennzahlen oder auch Programmwirkungen auf subkardinal skaliertem Repräsentationsniveau (rezipientenorientierte) Bestandteile einer rundfunkadäquaten Balanced Scorecard werden können.

Der zweite Teil der sektoralen Betrachtung ist dem Bildungs- und Kulturbereich gewidmet, wobei sich in einem ersten Beitrag *Hering* mit den Universitäten beschäftigt. Diese befinden sich derzeit in einem Wandel, der als politisch verordnet ange-

sehen werden kann. Der Verfasser kritisiert die Ziele der aktuellen Hochschulpolitik und hieraus abgeleitete Kennzahlen. Ferner prognostiziert er ein Scheitern der politisch induzierten Bologna-Prozesse sowie eine Rückbesinnung auf die Humboldtsche Universität.

Der anschließende Beitrag von *Hausmann* nimmt die Verknappung öffentlicher Haushaltsmittel zum Anlass, innovatives wirtschaftliches Denken der öffentlichen Hand einzufordern, das bspw. in neuen Formen der Kooperation zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung zum Ausdruck kommen könnte. Die Verfasserin beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit Möglichkeiten der Finanzierung öffentlicher Kulturbetriebe durch das Modell einer Public Private Partnership (PPP) als einer gemeinschaftlichen und partnerschaftlichen Wahrnehmung von Aufgaben durch die öffentliche Hand und durch Private. Eine solche Partnerschaft wäre – je nach Ausrichtung des kulturellen Projekts – spezifisch ausgestaltungsbedürftig und -fähig.

In dem dritten, der Dienstleistungswirtschaft gewidmeten Teil der sektoralen Betrachtung vergleichen *Breuer/Breuer* öffentliche und private Versicherungsunternehmen, wobei sie – im Public Management nicht selbstverständlich – mit agencytheoretischen Basisparadigmen argumentieren. Der sich anschließende Beitrag von *Streitferdt/Höftmann* greift wieder den Aspekt der PPP auf und untersucht dieses Kooperationsmodell für den Bereich der Abfallwirtschaft. In einem weiteren Beitrag zum PPP-Modell befassen sich *Pfnür/Eberhardt* mit der Teilung von Risiken in der Immobilienwirtschaft. Dabei stellen sie ein Instrumentarium zur Erhöhung der Transparenz bei der Beurteilung von PPPs bzgl. ihrer Chancen und Risiken vor und leisten damit einen Beitrag zu einer beherrschbaren Gestaltung des partnerschaftlichen Risikos. Im Mittelpunkt ihrer Betrachtung steht die Frage eines geeigneten Verfahrens der Risikobewertung. Eine simulative Risikoanalyse wird mit Verfahren einer Risikoadjustierung einwertiger Rechnungsparameter verglichen. Anhand eines Beispiels wird gezeigt, dass das Abschlagsverfahren, welches auf die Ermittlung szenarienspezifischer Risikozuschläge zum

Diskontierungszinsfuß abstellt, zu einer systematischen Fehlbewertung und einem Informationsverlust führt. Diese Nachteile können durch die Anwendung einer simulativen Risikoanalyse vermieden werden. Insoweit unterscheiden sich die Ergebnisse der Verfasser nicht von denjenigen der vor dreißig Jahren in der Unternehmensbewertungslehre geführten Diskussionen. Für die Immobilienwirtschaft stellt sich dann aufgrund der Analyse der Verfasser heraus, dass im Rahmen einer PPP besonders die privaten Partner erheblichen Risiken ausgesetzt sind, die opportunistische Neigungen induzieren können.

Im Rahmen der zweiteiligen *funktionalen* Betrachtung der Probleme, Politiken und Perspektiven des Privatisierungsprozesses öffentlicher Unternehmen ist der erste Teil dem Aspekt der Führung öffentlicher Unternehmen gewidmet. Darin befassen sich zunächst *Neus/Scherf* in ihrem Beitrag mit den Gründen für eine besonders in öffentlichen Unternehmen vorherrschende innovationshemmende Einstellung. Die öffentliche Hand unterliegt im Vergleich zur Privatwirtschaft keinem offenen Wettbewerbsdruck, so dass Kunden und Märkte als Auslöser von Veränderungen fehlen. Darüber hinaus identifizieren die Verfasser Kommunikationsmängel als Ursache für Veränderungsdefizite in öffentlichen wie privaten Unternehmen. Insoweit sind die einzelnen Mitarbeiter aufgerufen, das eigene Kommunikationsverhalten kritisch zu hinterfragen. Ein Beitrag von *Rondo-Brovetto/Saiterer/Sicher* befasst sich anschließend mit Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnik im öffentlichen Sektor. Die Autoren schlagen integrierte Informationssysteme als Steuerungsinstrument externer oder kooperativer Produktion von öffentlichen Dienstleistungen vor.

Mit der Thematik des Outsourcings in der deutschen Steuerverwaltung beschäftigen sich *Pezoldt/Kasper*. Vor dem Hintergrund fiskalischerseits bestehender Defizite, „Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig und vollständig zu erheben“ (S. 296) werden zur Sicherung eines bestimmten Steuereinkommens z. B. lohnenswerte Fälle häufiger geprüft, andere Fälle hingegen weniger. Daher zeigen die Autoren Möglichkeiten und Grenzen eines entsprechenden Out-

sourcings als Lösungsweg für die Probleme der deutschen Steuerverwaltung auf und gehen dabei auf die Auslagerungsbarrieren für das Outsourcing einzelner Leistungen des Finanzamtes (wie etwa die Verletzung des Steuergeheimnisses) ein. Letztlich kann eine Ausgliederung dieser Leistungen für bestimmte Bereiche der Steuerverwaltung empfohlen werden.

Der zweite Teil der funktionalen Betrachtung ist der Steuerung öffentlicher Unternehmen gewidmet. Ein erster Beitrag erörtert die Rolle des Controllings in den Privatisierungsdiskursen. Dabei stellen *Pietsch/Scherm* die strukturelle Schwäche im öffentlichen Beteiligungscontrolling heraus, die durch die unterschiedlichen Interessenlagen von Politik und Öffentlichkeit entsteht. Dieser Aspekt wird im nachfolgenden Beitrag von *Schaefer* erneut aufgegriffen. Die Verfasserin beschäftigt sich mit öffentlichem Beteiligungscontrolling und verweist darauf, im Bereich der öffentlichen Hand herrschten konzernähnliche Strukturen vor. Da das durch einen öffentlichen Auftrag bestimmte Zielsystem öffentlicher Unternehmen nur selten mit dem für erwerbswirtschaftliche Unternehmen typischen Paradigma einer wertorientierten Unternehmensführung kompatibel ist, lassen sich Steuerung und Kontrolle den Mustern erwerbswirtschaftlicher Unternehmen nicht analog nachbilden. Der Beitrag von *Köpke/Brösel* betrachtet sodann das Controlling der Bundesagentur für Arbeit. Die Bundesagentur, die eines der größten derzeitigen Reformprojekte darstellt, unterliegt einem Konflikt der beiden Ziele, den Haushalt zu entlasten und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund erörtern die Verfasser Entwicklungspotenziale für eine effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung.

Auch das Rechnungswesen spielt in öffentlichen Unternehmen eine große Rolle, wie der Beitrag von *Adam* verdeutlicht. Ähnlich der Entwicklung bei den privaten Unternehmen wird auch von der öffentlichen Hand eine Harmonisierung der Rechnungslegung angestrebt. Abschlüsse des öffentlichen Sektors sollen international vergleichbar sein. Das International Public Sector Accounting Standards Board beschreibt mit den sog. IPSAS internationale Standards für

die öffentliche Rechnungslegung. Kritisiert wird jedoch an den IPSAS, dass ohne Einschränkungen der Ermessensspielräume die gewünschte Vergleichbarkeit nicht erreicht wird. In dem abschließenden Beitrag widmet sich *Rothe* den Auswirkungen von Einwohnerzuwachsen auf den kommunalen Haushalt. Vor dem Hintergrund der Versuche mancher Kommunen, finanzielle Engpässe durch Wohngebieterschließungen zu überwinden, wird verdeutlicht, dass Einwohneransiedlungen nicht nur zu Einnahmen, sondern auch zu großen Ausgaben führen. Daher ist eine investitionstheoretische Beurteilung von Einwohnerzuwachsen, d.h. eine spezielle Wirtschaftlichkeitsanalyse für diesen Bereich kommunalen Handelns notwendig.

Der vorliegende Sammelband ist – wie aufgrund des gewählten Oberthemas und des weiten Kreises der Autoren fast unvermeidbar – durch eine erhebliche Heterogenität gekennzeichnet, die in teils breiter, teils tiefer argumentierenden, teils eher praktisch, teils eher theoretisch ausgerichteten Beiträgen zum Ausdruck kommt. Der Rezensent vermisst dabei lediglich einen Artikel, der die Privatisierbarkeit zu erfüllender öffentlicher Aufgaben systematisch auf einer institutionenübergreifenden Ebene analysiert. Damit wäre ein Beurteilungsmaßstab für faktische Privatisierungsprozesse auf einem stärker theoretisch ausgerichteten Fundament verfügbar. Gleichwohl weist das Werk eine wohldurchdachte Gliederung in eine sektorale und eine funktionale Betrachtungsweise der Probleme, Politiken und Perspektiven der Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen auf. Wenn auch nicht jeder Beitrag die Erwartungen des Lesers in gleicher Weise erfüllt, wird aber zumeist ein guter Einblick in die Vielfältigkeit des Themengebietes und die Entwicklungen in diesem Bereich vermittelt. Insgesamt ist der Band vor allem Praktikern, die in öffentlichen Unternehmen tätig sind, Politikern sowie Interessierten ohne große Vorkenntnisse auf dem Gebiet der öffentlichen Unternehmen zu empfehlen.

Wolfgang Ossadnik

Christoph Andersen, Marcus Beck und Stephan Selle (Hrsg.), Konkurrieren statt Privatisieren, Berlin, Edition der Hans Böckler Stiftung, 2005, 188 S.

Im Zuge der ökonomisch motivierten Diskussion um das Staatsversagen in der Erfüllung der öffentlichen Versorgung steht immer wieder die Privatisierung im Vordergrund der Lösungen. Bereits seit dem Bertelsmann Wettbewerb um die am besten geführte Stadt der Welt (1993) weiss man, dass Privatisierung jedoch nicht in jedem Fall zum besten Ergebnis führt. Nicht selten ist die öffentliche Verwaltung selbst effizienter und effektiver in der Erstellung öffentlicher Leistungen – nachdem sie dank Wettbewerbsdruck fit gemacht wurde. Die Quintessenz lautet also, dass nicht die Privatisierung der Königsweg ist, sondern der Wettbewerbsdruck.

Mit der hier vorliegenden Studie hat die Hans Böckler Stiftung ein wichtiges Thema auf die Traktandenliste gesetzt. Sie, d.h. ihre Vertreterinnen und Vertreter, zeigen ihr Gespür für relevante Zusammenhänge in der Modernisierung der Verwaltung. Die drei Autoren, die an einem gleichnamigen Forschungsprojekt beteiligt waren, tragen darin eine ganze Reihe von Fallbeispielen zusammen, die Einzelaspekte der Fragestellung „make or buy“ aus Sicht der öffentlichen Verwaltung illustrieren. Im Buch gehen sie zunächst der Frage nach, weshalb die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler (interner) Dienstleister überhaupt ein erstrebenswertes Ziel ist. Die Antwort geben sie schon sehr früh: Nur wer wettbewerbsfähig ist, kann langfristig seine Existenz sicherstellen. Dies gilt, so die Autoren, auch für kommunale Anbieter von Dienstleistungen. Der Umkehrschluss ist gültig: Wer nicht privatisiert werden möchte, muss sich selbst wettbewerbsfähig machen.

Ein zweiter Themenbereich ist – fast wäre man versucht zu sagen „typisch deutsch“ – die Behandlung rechtlicher Fragestellungen. Hier kommt die Studie zum Schluss, es bestünden etliche rechtliche Hindernisse, die eine Verwettbewerblichung der Dienstleistungserbringung ohne vorgängige Privatisierung erschwerten. Allerdings unterlassen die Autoren eine weitere Vertiefung. Im dritten

Kapitel wird auf die Strategien der Kommunen eingegangen, v.a. darauf, wie solche Strategien zustande kommen und wie die Kommunen lernen. Das Kapitel fasst recht detailliert zusammen, was an konzeptionellen Überlegungen in der Literatur zu finden ist – beantwortet aber die selbst gestellte Frage nach „Wettbewerbsstrategien“ der Kommunen (S. 41 f.) nicht. Statt dessen wird bspw. darüber referiert, was eine Vision ist und wie sie entwickelt wird. Inhaltlich spannend – und für das Thema der Studie auch relevant – wird es, wenn die Finanzbeziehungen in Konkurrenz-Arrangements behandelt werden (S. 56 ff.). Hier würde man erwarten, dass unterschiedliche Finanzierungs- bzw. Kontraktmodelle behandelt werden (z.B. Ressourcenfinanzierung, Leistungspauschalen, Taxameter-Modelle, gedeckelte Modelle). Dies deswegen, weil daraus sehr unterschiedliche Anreizkontexte geschaffen werden, die auch mit unterschiedlichen Risikostrukturen verbunden sind. Aus früheren ökonomischen Schriften (z.B. McAfee und McMillan) wissen wir bspw., dass die angebotenen Preise in einer Ausschreibung dann tiefer liegen, wenn die Kommune einen Teil des Risikos selbst zu tragen bereit ist (so genannte „incentive contracts“). Dies gilt auch für die Vereinbarung und Verrechnung interner Leistungen, wie das die Autoren richtigerweise festhalten. Mir fehlt in der Darstellung allerdings dieser konzeptionelle Rahmen, in den die (teilweise sehr detaillierten) Ausführungen zu stellen wären. Die Aussage etwa, dass eine Leistungsverrechnung auf Basis der Vollkosten keine Effizienz des internen Anbieters sichert, teile ich grundsätzlich, jedoch wäre es lauter, wenn die Autoren für diese Aussage auch noch eine Begründung mitlieferten. Was nämlich ist die notwendige Alternative? *Erstens* führen Entscheide, die auf Basis von Vollkosten getroffen werden, oft zu falschen Ergebnissen, weil die Dynamik der Verwaltungsrealität nicht der Gesetzmässigkeit der Vollkosten folgt. Ausschlaggebend dafür ist der Anteil der Fixkosten in der öffentlichen Verwaltung, der verhältnismässig hoch liegt, so dass Mengenschwankungen zu sehr unterschiedlichen Vollkosten führen. *Zweitens* ist der Zweck der Kostenrechnung stets anzugeben, um die jeweils relevanten Kosten

berücksichtigen zu können. Geht es um Rechtfertigung möglichst hoher Gebühren, so hat die Vollkostenrechnung durchaus ihre Berechtigung.

Diese etwas ausführlichere Behandlung eines Abschnitts soll beispielhaft für die etwas saloppe Art und Weise gelten, mit der die Autoren praktische Einzelerfahrungen mit Ausschnitten aus konzeptionellen Überlegungen mischen.

Der nächste Abschnitt befasst sich mit den Strategien der internen Dienstleistungsproduzenten. Hier geht es um Dinge wie Qualitäts-, Prozess-, Kostenmanagement und Marketing, also um Managementbereiche, die zur Palette eines modernen Public Management gehören. Inhaltlich lassen sich nur wenige Ausführungen zur speziellen Situation des „Konkurrieren statt Privatisieren“ finden, der Fokus liegt eher auf dem Management an sich. Die Zusammenstellung der Themen, die dabei zu bedenken sind, ist ausgesprochen hilfreich. Deren Behandlung ist allerdings eher knapp, was durch die Breite der Themen bei doch beschränktem Platz erklärbar ist.

Spannend ist dann wiederum das Kapitel fünf, in dem über die Wirkungen wettbewerblicher Eigenerstellung gesprochen wird. Aus den behandelten Fallbeispielen wird deutlich, dass die Lösung „Konkurrieren statt Privatisieren“ in der Praxis zu überwiegend positiven Wirkungen führt, dass also die Thematik eine hohe und praxisrelevante Aktualität besitzt. Den Autoren gelingt in diesem Kapitel der direkte Bezug zum Thema der Studie, so dass dieser Teil sehr lesenswert ist.

Insgesamt ist der Studie zu attestieren, dass sie ein ausgesprochen wichtiges Thema aufgreift. Insbesondere die Fallbeispiele sind dabei für die Praxis (die mit diesem Buch angesprochen werden soll) aufschlussreich und machen Lust, sich selbst auf diesen Weg zu begeben. Bisweilen hat das Buch allerdings dermaßen erklärenden Charakter, dass nicht ganz klar ist, ob es sich hier um eine Studie oder um ein Handbuch handelt. Wenn es als Handbuch für Praktiker genutzt wird, die sich auch über allgemeine Grundsätze modernen Managements in der öffentlichen Verwaltung orientieren möchten, so lohnt sich eine vertiefte Lektüre.

Dennoch hätte das Buch nach meiner Auffassung erheblich an Aussagekraft und Anwendbarkeit gewonnen, wenn es theoretisch-konzeptionell mehr Struktur und Grundsätzliches enthielte. Viele verwendete Konzepte sind zu oberflächlich und/oder unvollständig beschrieben, als dass sie für eine systematische Analyse der Praxisbeispiele heran gezogen werden könnten. Wieder andere werden mit einem Satz gar kurz abgetan, obwohl sie hohe Praxisrelevanz entwickelt haben. Dies gilt bspw. für das EFQM Modell im Qualitätsmanagement, das inzwischen als „Common Assessment Framework“ sogar europäische Weihen für den öffentlichen Sektor bekommen hat. Statt dessen wird das eher kürzer greifende ISO 9000 propagiert, oder dann das allumfassende und etwas sehr verallgemeinerte „Total Quality Management“. Die Wahl der vorgeschlagenen Lösungen bleibt in der Regel unbegründet und wirkt damit willkürlich. Hier wäre es hilfreich gewesen, wenn die Autoren den Bezug zur Fragestellung stärker hergestellt hätten. In Kürze seien hier nur einige beispielhafte Fragen aufgeworfen, die eine Studie dieser Art zu bearbeiten hätte: Weshalb haben die hier behandelten Konzepte und Themen eine *besondere* Bedeutung für die Einrichtung und Steuerung interner Dienstleistungserbringer? Worauf wäre *speziell* zu achten (über das allgemeine Management hinaus)? Welches sind *konkrete* Erfolgs- und Misserfolgskriterien solcher Arrangements?

Anhand des beschriebenen Vorgehens gehe ich davon aus, dass die behandelten Themen – und v.a. die gefundenen Erkenntnisse – aus den Kontakten mit den Praktikern und deren Erfahrungen abgeleitet sind. Das wird aber bedauerlicherweise zu wenig deutlich. Hier wäre mit redaktionellen Massnahmen (z.B. eine transparentere Herleitung der Folgerungen der Autoren) eine bessere Positionierung möglich gewesen.

Bei aller Kritik möchte ich aber dennoch betonen, dass in der Studie auch viele beachtenswerte Elemente vorhanden sind, die eine Lektüre rechtfertigen – allen voran die Praxisbeispiele, die wirklich zu einem kreativeren und innovativeren Herangehen an diese wichtige Thematik einladen.

Kuno Schedler

Christian Hüser, Ausschreibungspflichten bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Eine Analyse des sachlichen Anwendungsbereichs des Kartellvergaberechts, Duncker & Humblot, München 2005, 390 S.

Christian Hüser hat seine von Dirk Ehlers betreute münsterische juristische Dissertation einem höchst aktuellen Thema gewidmet. Die ganze oder teilweise Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Private Unternehmen ist ein Prozess, der weiter anhält. Der international festzustellende Trend zu Public Private Partnerships ist insoweit ein zusätzlicher Impulsgeber. Insbesondere das politische Ziel, die verschiedenen Formen derartiger Partnerschaften zu befördern, hat zu legislativen Maßnahmen oder im Vorfeld zu solchen liegenden Überlegungen geführt. Vor allem das Vergaberecht stand und steht dabei auf dem Prüfstand. Hinzuweisen ist nur auf die Einführung des wettbewerblichen Dialogs durch die RL 2004/18/EG vom 31. März 2004, dessen Übernahme in das deutsche Recht (und weitere Regelungen) durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 1. September 2005 oder das Grünbuch öffentlich-private Partnerschaften der Kommission, welches mittlerweile zur Mitteilung der Kommission vom 15. November 2005 geführt hat. Die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs trägt ein übriges dazu bei, vermeintliche oder tatsächliche Regelungsbedarfe zu formulieren.

Wegen dieser Dynamik, die die Diskussion über die vergaberechtlichen Implikationen von Privatisierungen v.a. seit dem Urteil des EuGH vom 11. Januar 2005 gewonnen hat, ist zu berücksichtigen, dass sich die besprochene Arbeit auf dem Stand Juni 2004 befindet. Sie stellt daher naturgemäß in Teilen eine Zwischenbilanz des seinerzeitigen Diskussionsstandes dar, was aber ihren wissenschaftlichen Wert in keiner Weise schmälert. Die Arbeit ist in fünf Teile gegliedert und beginnt mit einem Überblick über die Rechtsquellen von Ausschreibungspflichten. Wenngleich die Entwicklung – im Bereich Bekanntmachung der Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen und zur sog. beihilferechtlichen Ausschreibung – manche Ausführungen des Verfassers zu überholen droht, ist sein Standpunkt klar entwickelt

und in vielen Begründungselementen nach wie vor überzeugend. Der Verneinung einer allgemeinen Ausschreibungspflicht kann jedenfalls der Rezensent gut zustimmen.

Vorgang und Formen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben sind Gegenstand des zweiten Teils. Wenngleich es sicher zutrifft, dass diese Frage für seine Untersuchung keine zentrale Rolle spielt, ist doch der allgemeinen Feststellung des Verfassers zu widersprechen, der Begriff Public Private Partnership biete keinen über die Kategorie der funktionalen Privatisierung hinausgehenden Erkenntnisgewinn (so S. 54). Vielmehr bringt PPP gegenüber dem aufgabenfokussierten Privatisierungsbegriff stärker eine Akteurs- und Prozessorientierung zum Ausdruck. Im Übrigen zeigen sich die Ausführungen zu den Privatisierungsformen auf der Höhe der juristischen Diskussion. Etwas bedauerlich ist, dass die sog. Finanzierungsprivatisierung (S. 91) lediglich als Teilaspekt umfassender Privatisierungsvorgänge verstanden – was in der Regel zutrifft – und deshalb vergaberechtlich nicht eigenständig behandelt wird – was die intensiv geführte Diskussion verkürzt.

Gegenstand des dritten Teils der Arbeit sind die Ausschreibungspflichten bei formeller Privatisierung. Unabhängig davon, ob man jeder der angestellten Überlegungen folgen mag, sind die unter Anwendung des juristischen Auslegungskanons entwickelten Gesichtspunkte zum Vorliegen eines öffentlichen Auftrags im Sinne von § 99 GWB sorgfältig begründet. Die teleologische Auslegung führt den Verfasser dann zu der bekannten Diskussion um ein nicht ausschreibungspflichtiges In-House-Geschäft. Weiterführend und auch die aktuelle Diskussion befruchtend sind die Analysen der für die Annahme eines In-House-Geschäfts notwendigen Ingerenzbefugnisse des Verwaltungsträgers und der Wettbewerbsrelevanz des Leistungsaustauschs. Sie enthalten wertvolle Gedanken zur noch immer umstrittenen Konkretisierung der sog. Teckal-Kriterien. Gründlich untersucht der Verfasser verschiedene Formen privatrechtlich verfasster Gesellschaften mit Blick auf die Ingerenzmöglichkeiten des dahinter stehenden Verwaltungsträgers. Zutreffend sieht er, dass maßgebend eine funktionale Betrachtung

sein muss. Leider bleibt auch *Hüser* eine Begründung für die von ihm befürwortete Indizwirkung der Umsatzquote des § 10 VgV gegen das Vorliegen einer Wettbewerbsteilnahme schuldig.

Die Ausführungen des vierten Teils zu den Ausschreibungspflichten bei funktionaler Privatisierung sind aus wissenschaftlicher Perspektive lesenswert, für die Praxis jedoch durch die Stadt Halle-Entscheidung des EuGH überholt. Teilweise gilt entsprechendes für die Beurteilung der Vergaberechtsrelevanz des Erwerbs von Gesellschaftsbeteiligungen durch Private. Hier hat das Urteil des EuGH in der Sache Gemeinde Mödling eine andere Position als die besprochene Arbeit gefunden. Gerade unter der vom Verfasser richtigerweise so dezidiert prononcierten funktionalen Betrachtungsweise überzeugt die Lösung des EuGH mehr. Nur so kann den zuweilen verfolgten Strategien zur Aushebelung des Vergaberechts wirksam Einhalt geboten werden. Hervorzuheben ist, dass der Verfasser nicht bei der Untersuchung der gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften stehen bleibt, sondern auch weitere Fälle der funktionalen Privatisierung, namentlich die Leistungsbeziehungen zu Verwaltungshelfern und zu Beliehenen, würdigt. Jedenfalls den Rezensenten weniger überzeugt haben die Untersuchungen zu den Dienstleistungskonzessionen. Die auch vom Verfasser erhobene Forderung nach einer vergaberechtlichen Gleichstellung von Bau- und Dienstleistungskonzessionen lässt dem besonderen Bezug der Dienstleistungskonzession zur Gewährleistungsverantwortung des öffentlichen Auftraggebers zu wenig Raum. Eine rechtssichere Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ist auch ohne Einbeziehung in das Vergaberechtsregime möglich.

Zu Recht knapp gehalten ist der Ausschreibungspflichten bei materieller Privatisierung betreffende fünfte Teil der Arbeit. Insoweit fehlt es regelmäßig an einem Beschaffungsbezug.

In der Gesamtschau handelt es sich um ein sehr erfreuliches Werk, das gekonnt die Stränge von Privatisierungs- und vergaberechtlicher Diskussion zusammenführt. Um die Rezeption der Überlegungen, die trotz der seit Abschluss des Manuskripts eingetretenen Veränderungen bleibenden Gewinn

versprechen, sei dem Rezensenten die Anregung gestattet, die Arbeit in aktualisierter (und ggf. gestraffter) Form dem vergaberechtlichen Diskurs zu überantworten. Es wäre schade, wenn eine so gründliche Analyse nicht die ihr zukommende Wirkung entfalten könnte.

Jan Ziekow