

Buchbesprechungen

Wolfram Elsner, Pietro Frigato und Paolo Ramazzotti (eds.), Social Costs and Public Action in Modern Capitalism. Essays Inspired by Karl William Kapp's Theory of Social Costs, Routledge, London–New York, 2006, 228 S.

Kapps Theorie der sozialen Kosten ist als visionäre Pionierarbeit und somit aus heutiger Sicht als Klassiker der ökonomischen Theorie zu bezeichnen. In seinem erstmals 1950 erschienenen Werk „The Social Costs of Private Enterprise“ (Kapp 1971) thematisiert Kapp die vielfältigen negativen sozialen Kosten, die in einem Wirtschaftssystem auftreten, welches durch einzelwirtschaftliche Rationalität geprägt ist. Zwei Bereiche, in denen diese sozialen Kosten am augenfälligsten entstehen – und von Kapp ausführlich beschrieben werden – sind die Zerstörung der Umwelt im weitesten Sinne und die psychosozialen Folgen der Arbeitslosigkeit. Beide Problemkreise haben sich seit den 50er Jahren weltweit massiv verschärft (trotz temporärer Erfolge beim Abbau der Massenarbeitslosigkeit und der weltweiten Anerkennung des Umweltproblems). Dies macht die vielfache Aktualität Kapps deutlich, der auch dieser Sammelband gewidmet ist: Gegenwärtige Diskussionen über wachsende Ungleichheiten und globale Umweltzerstörung konvergieren in der Einsicht, dass jenseits dezentraler Märkte mittels demokratischer Diskurse die sozialen Kosten des Wirtschaftens identifiziert und in politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden müssen.

Im ersten Beitrag von Michele Cangiani wird Kapps institutionalistisches Denken nachgezeichnet, dogmengeschichtlich eingeordnet und viele Verweise auf neuere, auf den Arbeiten Kapps aufbauende, Literatur gegeben. Betont wird Kapps Sicht der Marktwirtschaft als einer instrumentellen Organisationsform, die es in ihrem jeweiligen historischen Kontext zu betrachten gilt (S. 21). Soziale und ökonomische Prozesse sind demnach in einem systemischen Zu-

sammenhang zu sehen. Dies unterscheidet Kapps institutionellen Zugang von der autistischen Perspektive der Neoklassik, welche die Ökonomie als ein in sich abgeschlossenes System betrachtet (Kapp 1976, S. 212 f.). „Planung“ ist für Kapp Grundlage jeder wirtschaftlichen Aktivität, ihre Ausprägung ist nur eine andere, je nachdem ob es sich um eine kapitalistische oder eine sozialistische Wirtschaftsordnung handelt (S. 33 ff.). Bisweilen erscheint dieser von Cangiani diskutierte Vergleich von Wirtschaftssystemen anachronistisch, jedoch stellt sich seit dem Ende der Systemkonkurrenz die Frage nach einer effizienten und gerechten Wirtschaftsordnung, von globalisierungstheoretischer Seite her, neu. Durchaus noch relevant sind beispielsweise Kapps Überlegungen zum Zusammenhang von Demokratie und Wirtschaftsordnung. Im Unterschied zu vielen liberalen Denkern wie Hayek, die Marktwirtschaft und Demokratie als zwei untrennbare Seiten einer Medaille sehen, argumentiert Kapp differenzierter: Marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnungen haben zwar historisch, solange sie Verbesserungen des Lebensstandards hervorgebracht haben, die Freiheiten der Menschen vergrößert. Jedoch lassen sich historisch genauso Phasen des Kapitalismus (wie beispielsweise die industrielle Revolution) identifizieren, die Anpassungen mit viel Elend und sozialer Ungleichheit ausgelöst haben. Hier hat der ungezügelte Kapitalismus durchaus auch die individuellen Freiheiten einschränkende reaktionäre Bewegungen befördert (Kapp 1950, S. 40 ff.).

Der Band enthält ferner verschiedene Beiträge, die eine Brücke schlagen zwischen Kapps Theorie der sozialen Kosten und einer politikfeldspezifischen aktuellen Anwendung. Gustav M. Obermair und Lorenz Jarass analysieren die ökologische Steuerreform in Deutschland von 1998. Zweifel sind angebracht bezüglich ihrer Schlussfolgerung, dass die ökologische Steuerreform eine doppelte Dividende im Sinne von einer Reduktion der CO₂-Emissionen bei gleichzeitigen

positiven Beschäftigungseffekten ermöglicht hat (S. 133 f.). Gesamtwirtschaftlich ist doch eher von einem beschäftigungspolitischen Nullsummenspiel auszugehen. Die Beiträge von Regine Heidenreich, Pietro Frigato sowie das gemeinsame Kapitel von Richard Peter und Johannes Siegrist bilden den gesundheitspolitischen Schwerpunkt des Bandes. Heidenreich gibt im zweiten Teil ihres Beitrags einen Ausblick, wie eine institutionalistische (Kappsche) Analyse für Reformen des deutschen Gesundheitswesens genutzt werden könnte. Frigato diskutiert vor dem Hintergrund der Kappischen Theorie der sozialen Kosten verschiedene Thesen zur Auswirkung von Privatisierung, Einkommensungleichverteilung und prekären Arbeitsverhältnissen auf die Gesundheitskosten. In dem komparativ angelegten Beitrag von Peter und Siegrist werden schließlich die Gesundheitskosten des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa mit denen Westeuropas verglichen. Der Fokus liegt auf den gesundheitlichen Folgen, welche durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse in Mittel- und Osteuropa ausgelöst werden. Hier zeigt sich erheblicher Interventionsbedarf, um die Gesundheitsrisiken der arbeitenden Bevölkerung zu reduzieren.

Trotz der Heterogenität der in diesem Band versammelten Beiträge besteht ein wiederkehrendes Element, das sich durch das gesamte Buch zieht: Die mangelnde Einbettung der Marktwirtschaft in soziale und kulturelle Wertvorstellungen. Es wird deutlich, dass es im Werk Kapps ähnlich wie bei Karl Polanyis „The Great Transformation“ von 1944 im Kern um die Einbettung unserer Wirtschaftsordnung in ein politisch-soziales Zielsystem geht (Polanyi 1963). Diese Parallele zu Polanyi wird in den Beiträgen von Cangiani und Heidenreich besonders deutlich. Kapp wird als wichtiger Vertreter einer politischen Ökonomik identifiziert. Sein Werk nimmt Teile der späteren Globalisierungskritik genauso vorweg (vgl. den Beitrag von Elsner zur besonderen Relevanz Kapps für die Analyse der „neuen“ Ökonomie), wie es eine Alternative zu einer engen neoklassischen Auslegung der Theorie kollektiven Handelns und der öffentlichen Güter formuliert. Insbesondere Kapps Konzept des „cost-shifting“ widerspricht der ökono-

mischen Orthodoxie. Es besagt, dass der Wettbewerbsdruck in einer Marktwirtschaft nicht nur effizientes Wirtschaften durch beispielsweise technische Innovationen induziert, sondern auch Mechanismen zur Übertragung von Kosten an die Gemeinschaft oder Umwelt auslöst. Diese Kosten werden von der Neoklassik nämlich nur insoweit überhaupt gesehen, als sie Externalitäten zwischen Wirtschaftssubjekten darstellen, wie sie im Konzept des „optimalen Verschmutzungsgrades“ zum Ausdruck kommen (Maier-Rigaud 1988, S. 64 ff.). Dass wirtschaftliche Aktivität viel grundlegender das Ökosystem und damit die Lebensgrundlage des Menschen gefährdet, wird von vielen Ökonomen im normalwissenschaftlichen Alltag ausgeblendet (vgl. den Beitrag von James A. Swaney).

Im Beitrag von Heidenreich werden die Unterschiede zwischen der Theorie der sozialen Kosten und dem Externalitätenkonzept klar benannt (S. 44 ff.): Die Identifizierung von sozialen Kosten ist bei Kapp das Ergebnis von Diskursen und demokratischen Entscheidungsprozessen, die vor dem Hintergrund von konkreten kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen ablaufen. Dies steht im Kontrast zum kulturlosen neoklassischen „Nirvana“, in dem Institutionen nur ex-post, als Lösung einer Dilemma-Situation, also als „rules of the game“ zur Herbeiführung von pareto-superioren Zuständen, vorkommen. Darüber hinaus verweist Cangiani in seinem Beitrag auf den ubiquitären Charakter von sozialen Kosten (S. 23). Diese Allgegenwärtigkeit sozialer Kosten, ist eine wichtige Grundlage für die Kappische Theorie, denn sie impliziert, dass diesem Problem des „cost-shifting“ nicht mit einer punktuellen Internalisierung von Externalitäten beizukommen ist. Damit stellt die Ubiquität neben der kulturellen und institutionellen Abhängigkeit bei der Identifizierung sozialer Kosten eine zweite Abgrenzung des Kappischen Konzeptes vom umweltökonomischen Mainstream dar. Eine dritte Abgrenzungsmöglichkeit zum Externalitätenkonzept findet sich im Beitrag von Maurizio Franzini. Hier wird für eine grundrechtliche Definition von sozialen Kosten argumentiert, wonach soziale Kosten aus der

Verletzung von sozialen Rechten resultieren (S. 59 ff.).

Die genannten Beiträge machen deutlich, dass Kapps Theorie der sozialen Kosten gegenüber der Theorie der Externalitäten immer schon einen Bedeutungsüberschuss hatte, was auch darin begründet ist, dass seine Kategorie in einen größeren institutionalistischen Theorierahmen (nicht zu verwechseln mit der neuen Institutionenökonomie: S. 2) deutsch-US-amerikanischer Tradition eingebettet ist. Verwandtschaftseigenschaften weist Kapps Werk mit anderen Werken wie etwa denen von Veblen, Galbraith, Myrdal, Lowe oder Hirschman auf (vgl. insbesondere Kapp 1976). Die Theorie der sozialen Kosten hat vielleicht auch rezeptionsgeschichtlich darunter gelitten, dass die so genannte Sozialindikatoren-Bewegung das Konzept empiristisch verflacht hat. Ähnlich verflacht hat sich im deutschen Kontext das Lebenslagenkonzept. Prekäre sozio-ökonomische Dimensionen (vgl. den Beitrag von Paolo Ramazzotti und Marco Rangone zur Arbeitslosigkeit und die bereits erwähnten Beiträge von Frigato sowie Peter und Sigrist) werden oftmals nur oberflächlich abgehandelt, ohne anthropologische Klammer und ohne transaktionalistische Sicht auf die Positionierung der Person in der sozialen Welt.

Die erneuerte Relevanz der Theorie sozialer Kosten zeichnet sich vor allem durch die kulturwissenschaftlichen Herausforderungen an die moderne Ökonomie ab. Aus sozialkonstruktivistischer Perspektive steht die paretianische Ökonomie, sieht man von Teilen der Evolutionsökonomie ab, vor dem Problem, wie vor dem Hintergrund der Ubiquität externer Effekte in verschiedensten Formen überhaupt noch öffentliche Interventions- und Regulierungsregime sinnvoll zu deduzieren sind. Definiert man Externalitäten als direkte Interdependenzen der Nutzenfunktionen der Menschen, so wird deutlich, dass der homo oeconomicus heute methodologisch als homo configurationis (Norbert Elias) grundsätzlich in sozialen Relationen kontextualisiert werden muss, sei dies nun mehr in Form strategischer Rationalität (spieltheoretisches connectedness-Theorem) oder in Form semiotischer Theorien der kulturellen

Codierung und sozialen Normierung (embeddedness-Theorem). Jedenfalls hat die moderne Ökonomie epistemologisch von der ubiquitären sozialen Interdependenz der Akteure auszugehen.

Wie der Untertitel anzeigt, geht es den hier versammelten Beiträgen aber nicht um eine reine apologetische Kapp-Rezeption. Wichtige globale Megatrends sozialen Wandels fordern Politikempfehlungen von der ökonomischen Forschung. Diese Herausforderungen gehen über das politische Management in der Tradition von Pigou (vgl. S. 12) und Coase (vgl. S. 10 sowie den Beitrag von Franzini) hinaus, weil es generell um die Erosion der institutionellen (kulturellen und sozialen) Einbettung des Wirtschaftens geht. Und dieser paradigmatische Einwand gilt unabhängig von möglichen Varianten des Skeptizismus gegenüber staatlicher Intervention und Regulierung. Mit der Einführung sozialer Präferenzen (bzw. gesellschaftlicher Ziele mit Präferenzenstatus) kann das Theorem des apriorischen „trade-offs“ zwischen Effizienz und sozialen Anliegen nicht mehr behauptet werden (S. 8 f.). Allokatives Markversagen – und damit Ineffizienz – sind gerade mit Bezug auf soziale Präferenzen allgegenwärtig. Damit werden auch Parallelen zu Sens Theorie der „capabilities“ als Endogenisierung von Demokratie in die Ökonomie gesehen.

Wissenschaftshistorisch gesehen hat Kapps Werk keinen Paradigmenwechsel in der Ökonomie ausgelöst. Trotz seiner intensiven Auseinandersetzung mit den ökonomischen Theorieschulen (Kapp 1971, S. 26 ff.; 1976) hat Kapps fundamentale Kritik an der neoklassischen Ökonomik ihm offenbar den Eingang in das Pantheon der wirtschaftswissenschaftlichen Schulen verbaut. Entsprechend fehlt der Hinweis auf Kapp in vielen dogmengeschichtlichen Abhandlungen und erst recht in der neueren ökonomischen Literatur (abgesehen von ecological economics). Insofern ist das Verdienst dieses Sammelbandes, der aus einer Konferenz über die sozialen Kosten der Marktwirtschaft an der Universität Trento (Italien) im Jahr 2002 hervorgegangen ist, einem bedeutenden Ökonomen des 20. Jahrhunderts die gebührende Aufmerksamkeit zu verschaffen. Es

bleibt zu hoffen, dass der soziale Nutzen des Kappischen Werkes sich in Zukunft einer größeren Leserschaft erschließt.

Remi Maier-Rigaud und
Frank Schulz-Nieswandt

- Kapp, K. William (1950), Economic Planning and Freedom, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 64. Jg., Heft 1, S. 29-54.
- Kapp, K. William (1971) [1950], The Social Costs of Private Enterprise, New York.
- Kapp, K. William (1976), The Nature and Significance of Institutional Economics, in: Kyklos, 29. Jg., Heft 2, S. 209-232.
- Maier-Rigaud, Gerhard (1988), Umweltpolitik in der offenen Gesellschaft, Opladen.
- Polanyi, Karl (1963) [1944], The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time, Boston.

Thomas Graßmann, Ökonomische Analyse der Umsetzung effizienzorientierter Reformideen in öffentlichen Verwaltungen – Ursachen des Scheiterns und Bedingungen des Gelingens, Rainer Hampp Verlag, München – Mering 2007, 394 S.

Reformen in der öffentlichen Verwaltung sind in den letzten zwanzig Jahren stark forcierter worden. Grundsätzlich handelt es sich dabei um Bemühungen vom traditionellen Bürokratiemodell auf das sog. New Public Management umzustellen. Erfahrungsberichte und Evaluationen zeigen, dass derartige effizienzorientierte Reformen oft scheitern oder zumindest nicht den gewünschten Erfolg bringen. Thomas Graßmann greift mit seiner Schrift diese Problematik auf und will die Ursachen des Scheiterns effizienzorientierter Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung und die Bedingungen des Gelingens einer ökonomischen Analyse unterziehen.

Im ersten Teil werden Problemstellung und inhaltliche Konzeption der Arbeit (1) dargestellt. Ausgangspunkt ist dabei die Beobachtung, dass Verwaltungsreformen offenbar systematisch scheitern. Es werden auch aus der Literatur viele derartige Berichte angeführt. Dies stimmt zwar überwiegend, doch müssten fairerweise auch die Berichte gelungener Verwaltungsreformprojekte aufgelistet werden. Angefangen von Berichten

über das Bürgeramt in Unna, über Reformen der Kommunalverwaltung z. B. im Rahmen von Projekten der Bertelsmann-Stiftung, bis zu gelungenen Reformansätzen auf Landesebene – z. B. im Bereich des Budgetwesens – gäbe es auch eine Fülle von Beispielen, an denen Faktoren des Gelingens herausgearbeitet werden könnten. In der Arbeit findet allerdings durchgehend eine Konzentration auf Beispiele gescheiterter Reformansätze statt.

Im zweiten Teil werden Grundlagen und Begriffe für den Themenkomplex Verwaltungsreform gelegt (2). Dabei handelt es sich um einen Überblick zu den Beweggründen und zur effizienzorientierten Ausrichtung der Reformvorhaben.

Danach folgt der Analyseteil (3), bei dem Ursachen des Scheiterns von Verwaltungsreformen untersucht werden. Die methodische Grundlage dafür ist der sog. methodologische Individualismus, da die Reform öffentlicher Verwaltungen personen- bzw. akteursabhängig ist. Damit steht das einzelne Individuum im Mittelpunkt der Erörterungen, wobei die Analyse ausgedehnt wird auf eine Kontext- und Kollektivanalyse, um situative Bedingungen anreizkompatibler Verwaltungsreformen herausarbeiten zu können. Dieser Teil ist wissenschaftlich gründlich untermauert, was für den Verwaltungspraktiker bei der Lektüre wohl aber mit zu vielen Längen verbunden sein dürfte. Auch muten die Passagen vor allem zur Individualanalyse sehr reduktionistisch an, wenn die Interessen und Bedürfnislagen der einzelnen Akteure ausgebreitet werden.

Im vierten Teil wird als Kernstück der Arbeit ein Wegweiser erfolgreicher Verwaltungsreform entwickelt (4). Dabei handelt es sich um den Reformtensor. Dieser wird auf der Basis vorhandener Systematiken, wie z. B. dem Barrier Identification Framework, der Hemmnismatrix oder Resistance Matrix usw. entwickelt. Die vorhandenen Ansätze sind in der Regel in Matrixform dargestellt. Was liegt deshalb näher, als eine Weiterentwicklung in Form eines dreidimensionalen Reformtensors vorzuschlagen. Im Beziehungsgefüge von Reformbarrieren (Reformkostentreiber), Reformakteuren und Reformabschnitten (Regelsetzung, -interpretation und -umsetzung) lassen sich dann umfassend

die jeweiligen Spannungsfelder bei Reformvorhaben in der öffentlichen Verwaltung identifizieren.

Im fünften Teil wird dann eine Maßnahmenkartierung mit dem Reformtensor (5) vorgenommen. Diese eher formal angelegte Problemlandkarte diagnostiziert nacheinander Faktoren, die als Reformbarrieren agieren können, sowie Möglichkeiten zur Überwindung von Reformbarrieren. Schließlich wird der bei Verwaltungsreformen äußerst wichtige Zeitaspekt behandelt. Im letzten Teil (6) werden zusammenfassend und perspektivisch die Chancen der Umsetzung von Reformideen in öffentlichen Verwaltungen dargestellt. Ein sehr umfangreiches Literaturverzeichnis beschließt die Arbeit.

Insgesamt gesehen handelt es sich bei der Arbeit um eine sehr gründliche Aufarbeitung von effizienzorientierten Reformansätzen in der öffentlichen Verwaltung. Aus theoretisch-methodischer Sicht ist die Arbeit sehr gut fundiert, was die Wissenschaft freuen dürfte. Bei der Verwaltungspraxis dürfte allerdings aufgrund des Abstraktionsniveaus keine so große Freude aufkommen. Mit dem Reformtensor wird ein analytisches Werkzeug vorgestellt, das ein Hilfsmittel für eine umfassende Analyse möglicher Reformbarrieren in der öffentlichen Verwaltung darstellen kann. Die Umsetzung dieses dreidimensionalen Rasters auf reale Reformvorhaben wird der Verwaltungspraxis allerdings einiges abverlangen.

Walter A. Oechsler

Jens Heiling, Rechnungslegung staatlicher Hochschulen, eine vergleichende Analyse deutscher und US-amerikanischer Hochschulen, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2007, 285 S.

Die zu besprechende Arbeit ist von der Fakultät für Betriebswirtschaftslehre der Universität Mannheim als Dissertation angenommen worden.

Jens Heiling gibt im ersten Hauptteil einen Überblick über die Rechnungslegung staatlicher Hochschulen in Deutschland. Dabei wird deutlich, dass sowohl in der Praxis als auch in der Theorie sehr verschiedene Mo-

delle und Ansätze existieren. Obwohl schon zahlreiche Hochschulen – insbesondere in Hamburg, Hessen und Niedersachsen – die Umstellung zum kaufmännischen Rechnungswesen hinter sich haben und jetzt auch in weiteren Bundesländern die Umstellungswelle läuft, hat sich noch keine bundeseinheitliche Rechnungslegungspraxis herausgebildet. Diese Uneinheitlichkeit, die wegen des deutschen Föderalismus offensichtlich auf Dauer bestehen dürfte, beeinträchtigt zwangsläufig die Vergleichbarkeit der Hochschulabschlüsse und auch jeden Versuch eines Benchmarking. Heiling zeigt die bestehenden Unterschiede exemplarisch an dem Vergleich der Jahresabschlüsse der Universitäten Darmstadt, Göttingen und Heidelberg. Mit der vergleichenden Beschreibung der Jahresabschlüsse staatlicher Hochschulen betritt der Verfasser weitgehend wissenschaftliches Neuland; gerade auch diese innerdeutsche Analyse ist insoweit als verdienstvoll anzusehen. In den einschlägigen Kommentaren zur Bilanzierung wurde bislang die geschilderte Umstellungswelle zahlreicher deutscher Hochschulen zum kaufmännischen Rechnungswesen leider kaum wahrgenommen. Auch ein Praktiker, der wie der Rezensent als Wirtschaftsprüfer schon Hochschulen in das kaufmännische Rechnungswesen begleitet hat, kann durch die fachliche Qualität der vergleichenden Analyse einige durchaus interessante Denkanstöße bei Heiling gewinnen. Dies gilt beispielsweise für die Analyse der Rechtsform der baden-württembergischen Hochschulen (S. 95 ff.), die sowohl Körperschaften des öffentlichen Rechts, als auch staatliche Einrichtungen (Anstalten) darstellen. Durch diese „Janusköpfigkeit“ der Hochschulen, die sowohl einen körperschaftlichen, als auch einen anstaltlichen Charakter besitzen, ergeben sich durchaus Konsequenzen bei der Rechnungslegung. In Heidelberg wird je ein Jahresabschluss für das Körperschaftsvermögen – das in Heidelberg eine Vielzahl von unselbständigen Stiftungen, Vermächtnissen und Einzelzuwendungen umfasst – für den Landesbetrieb nach § 26 LHO (den Hauptteil der Universität – die Anstalt) sowie für das Universitätsklinikum und das Studentenwerk erstellt.

Im zweiten Hauptteil (S. 73 ff.) konzipiert Heiling seinen Forschungsansatz eines fallstudienbasierten Vergleichs, mit dessen Hilfe er dann die Rechnungslegung der Universität Heidelberg mit der der University of Illinois vergleicht. Dementsprechend wird im dritten Hauptteil des Buches (S. 92 ff.) die Rechnungslegung der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und im vierten Hauptteil (S. 156 ff.) die der University of Illinois jeweils ausführlich und differenziert beschrieben. Der fünfte Hauptteil (S. 236 ff.) enthält dann die zusammenfassenden Ergebnisse des Vergleichs und daraus abgeleitete Empfehlungen für die Hochschulrechnungslegung in Deutschland. Zwei Schlussteile „Fazit und Ausblick“ und „Zusammenfassung“, sowie ein Anhang runden das Buch ab.

Bei den zusammenfassenden Ergebnissen des deutsch-amerikanischen Vergleichs der Rechnungslegungssysteme betont Heiling zunächst die große Bedeutung der Rechtsform und der unterschiedlichen Rechtssysteme. Durch die für Deutschland charakteristische rechtliche Determinierung der Rechnungslegung werden z. B. in der kleineren deutschen Universität Heidelberg weit mehr einzelne Jahresabschlüsse als in der größeren amerikanischen University of Illinois aufgestellt. Während in Deutschland also die Rechtsform und das jeweilige Landesrecht für die Rechnungslegung entscheidend sind, besteht in den USA eine bundesweit einheitliche Rechnungslegung, die von dem unabhängigen Standardsetter GASB (Governmental Accounting Standards Board) seit mehr als hundert Jahren kontinuierlich weiterentwickelt wurde und von allen öffentlichen Hochschulen – unabhängig von ihrer Rechtsform – anzuwenden ist. Das GASB Statement No. 35 („Basic Financial Statements – and Management's Discussions and Analysis – for Public Colleges and Universities“, GASBS 35), welches 1999 erlassen wurde, ist die wichtigste Grundlage für die Rechnungslegung aller öffentlichen Hochschulen (während das Financial Accounting Standards Board FASB zuständig für die Rechnungslegung der Not-for-Profit-Hochschulen und der gewinnorientierten Hochschulen ist).

Diese US-amerikanische Rechnungslegung führt im Fall der University of Illinois dazu, dass z. B. auch die Tätigkeiten des Studentenwerks sowie mehrerer rechtlich selbständiger Betriebe als Hochschulservicebetriebe in den „Landesbetrieb“ integriert werden (S. 240). Als wesentlichen Unterschied identifiziert Heiling außerdem die fehlende Bilanzierung des Immobilienvermögens in Heidelberg (die im Übrigen nach Auffassung des Rezessenten auch im deutschen Rechtssystem als unbefriedigend erscheint). Im Hinblick auf die Bestandteile des Jahresabschlusses beider Hochschulen kommt Heiling zum Ergebnis, dass sie sich formal größtenteils entsprechen. Allerdings passt sich die US-amerikanische Rechnungslegung der University of Illinois in der Detailliertheit der Darstellung stärker an die Informationsbedürfnisse der Adressaten an. Demgegenüber orientiert sich die deutsche Universität Heidelberg strikt an den handelsrechtlichen Ausweiserfordernissen (S. 241). Außerdem beschreibt Heiling die unterschiedliche Bilanzierung von Drittmitteln. Während bei der Universität Heidelberg eine erfolgsneutrale Abgrenzung mehrperiodischer Forschungsprojekte als Verbindlichkeiten aus Drittmitteln erfolgt, werden in Illinois die Erträge aus „Grants and Contracts“ entsprechend der für die Forschungsprojekte angefallenen Aufwendungen angesetzt. Einnahmen, die diese Erträge übersteigen, periodisiert man mittels eines passiven Rechnungsabgrenzungspostens.

Die Bilanz der University of Illinois kennt außerdem nichts Vergleichbares zum „Sonderposten für Erstaussstattung im Rahmen von Baumaßnahmen nach HBFG“, mit dem erhaltene Investitionsbeihilfen in Heidelberg abgebildet werden. In Illinois werden derartige „Government-mandated Nonexchange Transactions“ im Regelfall erfolgswirksam in der US-amerikanischen Gewinn- und Verlustrechnung als „Capital State Appropriation“ angesetzt.

Im Abschnitt „Empfehlungen für die Ausgestaltung der Hochschulrechnungslegung in Deutschland“ stellt Heiling zusammenfassend fest, dass am Beispiel Heidelberg „Defizite im Ansatz und Ausweis des Vermögens unter Schulden sowie der Ertrags- und Aufwandsrealisation sowie im Aufbau der

Kapitalflussrechnung“ vorliegen. Ferner klagt Heiling die auf Dauer angelegten Divergenzen in der Rechnungslegung der verschiedenen deutschen Hochschulen. Der Bildungsföderalismus wirke hinsichtlich der Hochschulrechnungslegung kontraproduktiv, da er deren Auseinanderentwicklung fördere (S. 249). Vor diesem Hintergrund fordert Heiling die Schaffung eines zentralen Standard Setters zur Standardisierung der Rechnungslegung für öffentliche Hochschulen in Deutschland. Heiling analysiert, dass ohne eine solche Institution ein wirksamer Wettbewerb der Hochschulen verhindert werde und Ineffizienzen im Hochschulsystem begünstigt werden. Hierbei dürfte Heiling die Wirkung eines (zweifellos begrüßenswerten) Standard Setters für deutsche öffentliche Hochschulen etwas überzeichnen.

Schließlich kommt Heiling zum Ergebnis der vergleichenden Analyse, dass die Rechnungslegung staatlicher Hochschulen in Deutschland noch ganz am Anfang stehe (S. 250). Während in den USA schon ein ausgereiftes System vorhanden sei, müssten die deutschen Hochschulen zunächst noch Erfahrungen sammeln. Heiling fordert eine konsequenteren Orientierung am Prinzip der „Fair Presentation“ auch in Deutschland.

Abschließend schlägt Heiling vor, das Verhältnis Staat-Hochschulen auf den Prüfstand zu stellen: Die Aufgabenverteilung zwischen Hochschulleitung, Universitätsrat, Wissenschafts- und Finanzministerium sowie Rechnungshof und Landesparlament sollte überdacht werden. „Beispielsweise wäre daran zu denken, den Rechnungshof bei der Aufsicht in stärkerem Maße einzubinden und im Gegenzug den Universitätsrat von Aufsichtspflichten zu entbinden“ (S. 251). In Anlehnung an Müller-Böling fordert auch Heiling im nächsten Satz eine „Entfesselung der Hochschulen“ in Deutschland, wozu die US-amerikanischen Universitäten einen „exzellenten Benchmark“ darstellen würden. Heiling ergänzt, dass mittel- bis langfristig den staatlichen Hochschulen auch in Deutschland die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, ihre Finanzierung über kapitalmarktorientierte Instrumente zu decken. In diesem Zusammenhang erkennt Heiling zutreffend, dass Hochschulforschung interdisziplinär und vielfältig angelegt sein sollte und dass

aus Sicht der Betriebswirtschaftslehre noch eine Vielzahl offener Fragestellungen besteht (S. 253).

Zusätzlich zu den von Heiling genannten Forschungsanstrengungen auf dem Gebiet der einheitlichen Rechnungslegung und der Hochschulfinanzierung sollte nach Auffassung des Rezessenten eine weitergehende wissenschaftliche Forschung insbesondere auch hinsichtlich der universitären Steuerung erfolgen. Wie und mit welchen Kennzahlen sollte unter der Rahmenbedingung der Globalhaushalte die komplexe Institution der Universität so gesteuert werden, dass die im Globalhaushalt vereinbarten Ziele tatsächlich erreicht werden? Was bedeutet Controlling auf den verschiedenen betrieblichen Ebenen der Universität? Welche Konsequenzen sind hinsichtlich des weiteren Hochschulreformprozesses zu ziehen, damit die komplexen Universitätsbetriebe ihre politisch vorgegebenen Ziele tatsächlich erreichen können? Nach Auffassung des Rezessenten wird der Hochschulreformprozess in Deutschland bislang zu stark extern durch den Bologna-Prozess bzw. aus wissenschaftlicher Sicht zu einseitig politologisch bzw. unter Verwendung des nicht in allen Fragen zu Ende gedachten „Neuen Steuerungsmodells“ begleitet. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht gibt Heiling zum Problemkomplex der universitären Steuerung infolge seines doch sehr rechnungslegungsbezogenen Forschungsansatzes nur einzelne, nicht immer ausreichend fundierte Hinweise. Dies dürfte auch der Hauptkritikpunkt an dem ansonsten verdienstvollen Buch sein. So kann beispielsweise Heilings Vorschlag, dass auch in Deutschland stärker der Rechnungshof und weniger der Universitätsrat die Aufsichtspflichten über die Hochschulrechnungslegung ausüben sollte, durchaus als interessanter Widerspruch zu den weitverbreiteten Fortschreibungen der Universitätsgesetze der Länder gewertet werden (die ja gerade in den letzten Jahren einen entsprechenden Machtzuwachs beim weitgehend extern besetzten Universitätsrat verursachten). Leider fehlt jedoch eine Begründung. Nach Auffassung des Rezessenten sollte die für den Standort Deutschland so wichtige Weiterentwicklung der öffentlichen Hochschulen noch stärker durch interdisziplinäre

Forschung (u. a. ökonomisch *und* politologisch) begleitet werden.

Christian Marettek

Carsten Stamer, Rechtsschutz gegen öffentliche Konkurrenzwirtschaft. Unter besonderer Berücksichtigung der grundrechtsdogmatischen Problematik. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1056, Duncker & Humblot, Berlin 2007, 225 S.

Die hier anzuzeigende Dissertation von Carsten Stamer ist in Göttingen unter der Betreuung von Thomas Mann entstanden. Sie analysiert die Möglichkeiten privaten Rechtsschutzes gegen öffentliche Konkurrenzwirtschaft und widmet sich damit einem altbekannten Thema, das aber in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen neue Relevanz und Brisanz erlangt hat. So verleitet die akute Finanznot vieler Gemeinden diese zur Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten, die nicht mehr von einem Auftrag zur Daseinsvorsorge gedeckt sind (S. 16 f.). Hierbei können die Gemeinden insbesondere personelle Ressourcen einsetzen, die aufgrund des Rückzugs des Staates aus vielen Tätigkeitsbereichen oder aufgrund der Bemühungen um verstärkte Effizienz bei der Aufgabenerfüllung freigesetzt wurden. Diese Entwicklung kann potentiellen oder aktuellen privaten Wettbewerbern nicht gefallen, sehen sie sich doch einem Konkurrenten gegenüber, der eine Vielzahl tatsächlicher oder vermeintlicher Vorteile gegenüber dem privaten Unternehmer hat (S. 19 f.). Über Grund und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung des Staates ist trotz der langjährigen Beschäftigung mit dem Thema immer noch keine umfassende Einigung erzielt worden, zumal sich die insoweit relevanten Regelungen in den Gemeindeordnungen der Länder inzwischen doch deutlich unterscheiden und das Gemeinschaftsrecht dem Ringen um diese Frage neue Aspekte hinzugefügt hat. Stamer spricht all diese grundsätzlichen Fragen an, konzentriert sich dann aber auf die Problematik privaten Rechtsschutzes gegen die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates, deren Beurteilung nicht zuletzt unter einer wechselhaften Herangehensweise der Rechtspre-

chung zu leiden hat. Da ein wettbewerbsrechtlicher Unterlassungsanspruch gegen kommunalrechtlich unzulässige wirtschaftliche Tätigkeit aufgrund der geänderten Rechtsprechung des BGH und auch aufgrund einer nachfolgenden Novelle des UWG nicht mehr in Betracht kommt (S. 38 ff.), richtet sich die Aufmerksamkeit nun wieder auf die kommunalrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften. Deren Tauglichkeit zur Unterbindung kommunaler Wirtschaftstätigkeit bezweifelt Stamer indes zu Recht aus mehreren Gründen. Zum einen legen die Aufsichtsbehörden einen zurückhaltenden Umgang bei der Durchsetzung der Vorschriften an den Tag; zum andern wird – vorbehaltlich landesspezifischer Besonderheiten – deren subjektiv-rechtlicher Gehalt und damit deren Eignung als Klagegrund für private Wettbewerber traditionell skeptisch eingeschätzt (S. 57 ff.). In dem zentralen Abschnitt seiner Arbeit untersucht Stamer nun die Eignung der Grundrechte als Abwehrrechte und damit die Grundrechtsrelevanz kommunaler Wirtschaftstätigkeit. Als erster bedenkenswerter Aspekt erweist sich dabei die Frage nach dem Charakter dieser Tätigkeit als mittelbar-faktischem Grundrechtseingriff (S. 79 ff.). Stamer zeichnet die entsprechende Diskussion um den „modernen Eingriffs begriff“ nach und weist dabei zu Recht auf die Gefahren hin, die von einer zu undifferenzierten Grundrechtsstruktur ausgehen (S. 93 ff.). Eine umfassende Auslegung der Schutzrichtung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) ergibt, dass das Grundrecht dem privaten Grundrechtsträger natürlich keinen beruflichen Erfolg zu garantieren vermag, es ihn aber nicht nur gegen unmittelbare staatliche Eingriffe, sondern auch gegen mittelbar-faktische Beeinträchtigungen seiner beruflichen Erfolgschancen schützen soll. Zur Beantwortung der Frage, ob gerade die kommunale Wirtschaftstätigkeit einen solchen Eingriff darstellt, wird von der Rechtsprechung immer wieder die Formel bemüht, dass das Grundrecht der Berufsfreiheit nicht vor Konkurrenz schützt. Dies kritisiert Stamer zu Recht, da hier der entscheidende Unterschied zwischen privater und staatlicher Konkurrenz nicht zur Geltung kommt (S. 131 ff.). Der pauschalen Verweigerung des Grundrechtsschutzes setzt

Stamer – und dies ist der Kern und das eigentliche Verdienst der Arbeit – eine umfängliche historisch-kontextuale Analyse des Grundgesetzes entgegen (S. 143 ff.). Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Wirtschaftstätigkeit zumindest dann einen Grundrechtseingriff darstellt, wenn sie in Konkurrenz zu einem Grundrechtsträger steht (S. 183 f.). Dies führt nicht unmittelbar zu deren Verurteilung als grundrechtswidrig, löst aber eine Rechtfertigungsbedürftigkeit im Einzelfall aus (S. 188 ff.). In solchen Fällen – und damit kehrt Stamer zu seinem Ausgangspunkt zurück – kann sich der Private der staatlichen Konkurrenz im Verwaltungsprozeß auf der Grundlage eines grundrechtlichen Unterlassungsanspruchs gegen schlich-hoheitliche Tätigkeit erwehren. Dies alles ist aber natürlich nur dort erforderlich, wo den landesrechtlichen Regelungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit kein subjektiv-rechtlicher Gehalt zugesprochen wird.

Das Buch von Stamer ist durch eine klar strukturierte und sorgfältig argumentierende Gedankenführung gekennzeichnet. Es kann indes kaum erwartet werden, dass sich die Rechtsprechung bei Klagen privater Konkurrenten gegen kommunale Wirtschaftstätigkeit nun unmittelbar den überzeugenden Erkenntnissen öffnen wird. Es bleibt dem Buch aber zu wünschen, dass es vielleicht im Rückblick als ein weiterer Schritt der Rechtsentwicklung in die richtige Richtung erscheinen wird.

Florian Becker