

Buchbesprechungen

Jana Essebier, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Art. 86 II EG, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005, 312 S.

Die Vorschrift des Art. 86 Abs. 2 EG blieb bis in die frühen 1990er Jahre hinein ohne nennenswerte Relevanz, galt manchen gar als obsolet. Erst nachdem Rechtsprechung und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft begannen, mitgliedstaatlich begründete Wettbewerbsausnahmen zugunsten von Unternehmen der sog. Daseinsvorsorge gemeinschaftsrechtlich zu kontrollieren und mitunter auch zu verwerfen, gewann diese Bestimmung an Bedeutung, nunmehr in einer nicht an die privilegierten Unternehmen, sondern an die Mitgliedstaaten adressierten Funktion, indem sie diesen – in begrenztem Umfang – regulierende Eingriffe in den Wettbewerb gestattete. Seither gilt Art. 86 Abs. 2 EG zu Recht als die für den Ausgleich zwischen gemeinschaftsrechtlicher Wettbewerbsordnung und mitgliedstaatlicher Regulierung zentrale Vertragsvorschrift. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung verdient eine aktuelle monographische Behandlung dieser Vorschrift, wie sie die Untersuchung von Jana Essebier, eine von Jürgen Basedow betreute Hamburger Dissertation, darstellt, besonderes Interesse.

Die insbesondere auf den Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse fokussierte Arbeit weist in ihrem Ansatz wohl drei Spezifika auf. Erstens will die Verfasserin die Untersuchung – schon ausweislich des Untertitels – rechtsvergleichend angehen, was verdienstvoll erscheint, da es gewiss verfehlt wäre, an die Auslegung dieser Vorschrift mit einem allein von einer bestimmten nationalen Konzeption, etwa der spezifisch deutschen Vorstellung von sog. Daseinsvorsorge geprägten Vorverständnis heranzugehen, das Verständnis von Art. 86 Abs. 2 EG vielmehr dem Umstand Rechnung tragen muss, dass die einzelnen mitgliedstaatlichen Rechtsordnun-

gen Art und Umfang der Vor- und Sonderrechte für Unternehmen im Interesse einer gemeinwohlgerechten Versorgung durchaus unterschiedlich sehen. Zweitens will die Verfasserin auch die ökonomische Theorie für die Auslegung des Art. 86 II EG fruchtbar machen (insbes. S. 68 ff., 116 ff.). Und drittens richtet sie in der Sache besonderes Augenmerk auf die Systeme der sozialen Sicherheit (insbes. S. 76 ff.). Sie setzt damit besondere methodische bzw. inhaltliche Akzente, die für sich fraglos sachangemessen und berechtigt sind, sich freilich nicht so recht zu einem wirklich geschlossenen, dichten Untersuchungskonzept vereinigen wollen.

Folgerichtig ist es dann auch keine konzeptionell sehr anspruchsvolle Gliederung, die den Gang der in sieben Kapitel aufgeteilten Untersuchung bestimmt. Das 1. Kapitel will Art. 86 Abs. 2 EG im System des EG-Vertrages verorten, zunächst in seiner Wirtschaftsverfassung, dann innerhalb der verschiedenen Absätze des Art. 86 EG, schließlich mit kurzem Ausblick auf Art. 16 EG und Art. 36 EU-Grundrechtecharta. Anschließend greift das 2. Kapitel, dem Anwendungsbereich der Wettbewerbsvorschriften und auch des Art. 86 Abs. 2 EGV nachgehend, den Begriff des Unternehmens auf, gegen Ende mit besonderem Blick auf die Einordnung der Systeme sozialer Sicherheit. Das 3. Kapitel will den Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, also ein erstes zentrales und das hier am stärksten interessierende Tatbestandsmerkmal des Art. 86 Abs. 2 EG, näher bestimmen. Das 4. Kapitel schiebt dann – etwas überraschend an dieser Stelle – Überlegungen zum Einfluss insbesondere des Art. 16 EG auf die Auslegung des Art. 86 Abs. 2 EG ein und hiervon ausgehend, in dem mit Abstand längsten Paragraphen des Buchs (S. 151-219), eine ausführliche Analyse v.a. der französischen, deutschen und englischen Konzeption gemeinwohlorientierter Dienstleistungen. Das 5. Kapitel kehrt zu Art. 86 Abs. 2 EG mit seinen weiteren Voraussetzungen zurück und

beleuchtet vergleichsweise knapp die Betrauung (S. 221-226), sodann die Erforderlichkeit der Wettbewerbsausnahme sowie die Schranke des Art. 86 Abs. 2 S. 2 EG. Anschließend, im 6. Kapitel, nimmt die Verfasserin Rechtsfolgenfragen in den Blick, namentlich mit Blick auf die Wettbewerbsvorschriften und Grundfreiheiten, die Beihilfenvorschriften sowie das Sekundärrecht. Das kurze 7. Kapitel beschließt die Arbeit mit einem Ausblick auf mögliche Weiterentwicklungen des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsrahmens für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen.

In der Sache verfolgt die Untersuchung durchweg eine klare Linie. Der Auslegung des Art. 86 Abs. 2 EG legt sie eingangs das dem EG-Vertrag zugeschriebene Bekenntnis zur marktwirtschaftlichen Ordnung zugrunde (S. 24). Art. 86 Abs. 1 EG soll keine grundsätzliche Anerkennung der Befugnis der Mitgliedstaaten, öffentliche Unternehmen als Instrumente staatlicher Zielverwirklichung einzusetzen, enthalten und folglich für die Auslegung des Art. 86 Abs. 2 EG kaum Anhaltspunkte liefern (S. 34). Auch Art. 16 EG soll den Mitgliedstaaten keine erheblichen Spielräume verschaffen (S. 50); insbesondere soll Art. 16 EG sich nicht auf die Bestimmung der danach geschützten Dienste erstrecken, sondern erst die anerkannten Dienste schützen und u.a. deshalb an der gebotenen engen Auslegung des Art. 86 Abs. 2 EG nichts ändern (S. 108). Die Reichweite der Wettbewerbsregeln wird tendenziell weit bestimmt: Eine ihnen unterfallende wirtschaftliche Tätigkeit soll nur dort nicht gegeben sein, wo gesichert anzunehmen ist, dass der Marktmechanismus von vornherein nicht funktionieren kann (S. 74); auch die deutschen gesetzlichen Krankenkassen sollen danach etwa wirtschaftliche Tätigkeit ausüben (S. 88). Bezüglich der wirtschaftlichen Betätigungen wird die jüngere Rechtsprechung des EuGH, die den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum zur Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse überlässt und sich auf eine Missbrauchskontrolle zurückzieht, kritisiert, weil sie die Gefahr einer unterschiedlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten und einer Wettbewerbsverzerrung begründe und den Anforderungen der Förderung einer

einheitlichen Entwicklung der Union sowie der Rechtssicherheit nicht genüge (S. 103 f.). Bei der Herleitung eines eigenen, engeren Ansatzes geht die Verfasserin davon aus, dass es für das – Wettbewerbsbeschränkungen rechtfertigende – öffentliche Interesse nicht entscheidend auf das tatsächliche Aufgreifen bestimmter Anliegen durch einen Mitgliedstaat ankommen könne, weil dann der Willkür der einzelnen Staaten keine Grenze gesetzt wäre; vielmehr müsse es, um eine einheitliche Umsetzung der Vertragsvorschriften und den gemeinsamen Markt zu sichern, im objektiven Sinne darauf ankommen, ob ein bestimmtes Bedürfnis durch den Selbststeuerungsmechanismus des Marktes nicht oder nicht ausreichend befriedigt werden könne (S. 112). Der Versuch, die Fälle eines die staatliche Intervention rechtfertigenden Marktversagens unter Heranziehung wirtschaftswissenschaftlicher Theorien zu bestimmen, beseitigt freilich auch nach Auffassung der Verfasserin nicht die Notwendigkeit wertender Entscheidung (S. 130), doch werden die mitgliedstaatlichen Spielräume im Folgenden eng gesehen. Zunächst wird im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten die Rolle der Europäischen Gemeinschaft betont, die nach Maßgabe der allgemeinen Kompetenzverteilung auch zur Bestimmung der – durch Wettbewerbsbeschränkungen sicherzustellenden – materiellen Bedürfnisse der Bevölkerung im Rahmen des Art. 86 Abs. 2 EG (S. 136 f.) und im übrigen auch zur Betrauung i.S.v. Art. 86 Abs. 2 S. 1 EG (S. 225) befugt sein soll. Weiter wird Art. 16 EG nunmehr doch zur Auslegung des Art. 86 Abs. 2 EG aktiviert, und zwar – insofern jedenfalls der Entstehungsgeschichte kaum entsprechend – in restriktiver Absicht, indem seiner Heranziehung der Umkehrschluss unterlegt wird, dass nur solche Tätigkeiten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse seien, die zum einen den sozialen bzw. territorialen Zusammenhalt fördern und zum anderen von den gemeinsamen Werten erfasst werden (S. 139), woraus später dann gefolgert wird: „Nur wenn ein gemeinsamer Wert in den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft feststellbar ist, wonach die Befriedigung eines bestimmten Bedürfnisses sicherzustellen ist, ist das Vorliegen einer Dienstleistung von allgemeinem wirt-

schaftlichem Interesse im Sinne des Art. 86 II EG zu bejahen. Damit wird dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten eine Grenze gesetzt und das zweite angestrebte Ziel, die Förderung der einheitlichen Entwicklung, verwirklicht“ (S. 144). Die zur Feststellung solcher gemeinsamer Werte bemühte Rechtsvergleichung sucht zwar nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner im Sinne einer Übereinstimmung aller Mitgliedstaaten, aber im Wege wertender Rechtsvergleichung doch nach der besten Lösung, d.h. der Lösung, die am stärksten zur Verwirklichung der Ziele des EG-Vertrages beiträgt (S. 152). Am Ende soll dann eine „Einzel-fallmethode“ zum Einsatz kommen, nach der gemeinsame Werte mit Blick auf einzelne Streitgegenständliche Bereiche festgestellt werden sollen (S. 211 f.). Diese Methode entspreche der gebotenen einheitlichen Auslegung und Anwendung des Art. 86 Abs. 2 EG, denn: „Ausgangspunkt ist zwar die mitgliedstaatliche Regelung, durch die wertende Rechtsvergleichung liegt es jedoch nicht in der Macht des einzelnen Mitgliedstaates, eine bestimmte Tätigkeit zu einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu erklären. Lediglich wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten übereinstimmend ihr nationales Recht ändert, würde dies auf die Bestimmung der gemeinsamen Werte zurückwirken. In dieser Konstellation wäre aber auch regelmäßig der Erlass einer Harmonisierungsrichtlinie möglich...“; so trage die Methode dem Sinn des Art. 86 Abs. 2 EG Rechnung, „trotz der Gestattung von Ausnahmen Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich zu verhindern“ (S. 212). Über das Vorliegen eines „gemeinsamen Wertes“ soll ggf. der EuGH entscheiden (S. 219). Erforderlichenfalls soll schließlich Art. 86 Abs. 3 EG der Kommission die Befugnis zur grundlegenden Umgestaltung eines nationalen Versorgungssystems geben (S. 240 f.). Das Ergebnis ist eine mitgliedstaatliche Regulierungsbefugnis, die – insofern der Kontrolle des EuGH und einer großzügigen Umgestaltungsbefugnis der Kommission unterworfen – auf einen gemeinschaftlichen Standard der Mitgliedstaaten festgeschrieben und zudem der Konkurrenz einer vorrangigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung ausgesetzt ist; für autonome

politische Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gestaltung gemeinwohlorientierter Dienstleistungen bleibt kaum noch Raum.

Ob diese Sicht des Art. 86 Abs. 2 EG der ihm vom EuGH zugeschriebenen und auch von der Verfasserin akzeptierten Funktion, das Interesse der Mitgliedstaaten am Einsatz bestimmter Unternehmen als Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit dem Gemeinschaftsinteresse an der Sicherung eines fairen Wettbewerbs und eines offenen Binnenmarktes in Einklang zu bringen (vgl. S. 30, S. 18 zur Zielsetzung der Arbeit sowie S. 226), gerecht wird, erscheint doch zweifelhaft. Eine den historischen Verlauf schärfer im Blick behaltende Untersuchung hätte deutlich gemacht, dass der EG-Vertrag insofern von Beginn an kompromisshaft angelegt gewesen ist. Dass Art. 86 Abs. 2 EG erst spät Bedeutung und Konturen gewonnen hat, beruht nicht einfach darauf, dass die Tragweite der Bestimmung noch nicht ins Bewusstsein der Beteiligten gedrungen war (vgl. S. 92), sondern v.a. darauf, dass der Rückgriff darauf ganz unnötig blieb, solange der EuGH die mitgliedstaatliche Begründung von Monopol- und Sonderrechten ohnehin so gut wie ungeprüft hinnahm. Dass mit der Änderung dieser Rechtsprechung nunmehr Art. 86 Abs. 2 EG die Funktion zugewachsen ist, mitgliedstaatliche Regulierungsspielräume ausgleichend zu sichern, dass deshalb die dort geregelte Betrauung von Unternehmen mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter Dispensierung von Vorschriften des EG-Vertrags gerade ein verbleibender, begrenzter Gestaltungsraum mitgliedstaatlicher Politik sein muss, wenn das Ziel eines Ausgleichs von mitgliedstaatlichem und gemeinschaftlichem Interesse unter veränderten Vorzeichen erreicht werden soll, wird dann zu wenig beachtet.

So bleibt am Ende Anerkennung für eine immerhin klar angelegte, sprachlich zumeist ordentliche, materialreiche und im einzelnen verständlich argumentierende Untersuchung. Ob man ihr auch in der Sache grundsätzlich zustimmen mag, wird vom Vorverständnis des Lesers abhängen. Wer sie ausgehend von der Annahme eines klaren Primats gemeinschaftsrechtlich vorgegebener Deregulie-

rungs- und Liberalisierungspolitik liest, wird an ihr als konsistenter Entfaltung dieser Position Gefallen finden. Wer hingegen den EG-Vertrag – durchaus mit dem EuGH – insofern als ein auf Ausgleich zielendes Regelungswerk versteht, wird ihrem Kernanliegen entgegentreten müssen.

Johannes Hellermann

Wolfgang Breuer und Klaus Mark, Perspektiven der Verbundkooperation am Beispiel der Sparkassen-Finanzgruppe, Duncker & Humblot, Berlin 2004, 289 S.

Wenn in den vergangenen Jahren der Finanzdienstleistungssektor durch Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie durch Phänomene wie Desintermediation und Verbriefung in seinen Strukturen erschüttert worden ist, liegt es nahe, auch nach neuen zukunftsfähigen Organisationsstrukturen zu suchen. Mit Blick auf diese Strukturdebatte drängt sich für das deutsche Sparkassenwesen zum einen die Frage auf, ob der Sparkassenverbund als hybride Organisationsform überhaupt noch tragfähige Strukturen für ein flächendeckendes Angebot an Bankgeschäften bietet, und zum zweiten, welche konkrete Ausgestaltungen möglicher Verbundlösungen überlegene Ergebnisse erwarten lassen. Dies sind zwei auch gesamtwirtschaftlich überaus bedeutsame Aspekte, die bislang als offene Problemfelder überzeugende Antworten suchen. Vor diesem Hintergrund war der Rezensent sehr gespannt auf die Arbeit von Wolfgang Breuer und Klaus Mark, die sich im Rahmen eines durch die Wissenschaftsförderung der Sparkassen-Finanzgruppe finanziell unterstützten Forschungsprojekts als Sektorstudie den Perspektiven von Verbundkooperationen im deutschen Sparkassensektor widmet.

Dabei ist für den halbwegs mit der Materie vertrauten Leser das politische Minenfeld offensichtlich, in das sich jeder wissenschaftliche Analyst der Verbundstrukturen des Sparkassenwesens begibt. Denn – wie die Verfasser auch immer wieder betonen – die hier untersuchten Verbundstrukturen sind ein höchst komplexes Gebilde, das kaum eine ganzheitliche Bewertung erlaubt. Jede

Partialbetrachtung blendet aber zwangsläufig Aspekte aus. Damit besteht ganz allgemein die Versuchung, sich bei den (Partial-)Analysen auf Bereiche zu konzentrieren, bei denen die ausgeblendeten Bereiche unkritisch erscheinen. Die Leser werden bei der Lektüre dieses Buches immer wieder das Gefühl haben, dass die Verfasser dieser Versuchung erlegen sind. Nichtsdestotrotz bleibt die Arbeit eine sehr aufschlussreiche Analyse. Sie verzichtet aber explizit und somit gewollt, das Fundament einer grundlegenden, kontroversen Debatte zu werden, an deren Ende Pfeiler der Verbundstruktur im Sparkassenwesen möglicherweise in ganz anderem Umfang zur Diskussion stehen, als das hier der Fall ist.

Zum Aufbau: Im Rahmen einer kurzen Einführung wird zunächst kurz Motivation und Struktur des Buches vorgestellt. Dabei erklären die Verfasser, dass sie auf eine Diskussion der Grundstruktur des Verbunds verzichten, und begründen dies mit dem Wunsch, eine zu große Nähe zu politischen Fragestellungen zu vermeiden. Diese – oben bereits adressierte – Restriktion ist sehr defensiv. So bleiben zahlreiche selten realisierte Verbundstrukturelemente ausgeblendet. Hierzu zählen bspw. auch die durchaus erfolgreichen hierarchischen Lösungen von Verbundintegrationen, bei denen eine Landesbank eine Sparkasse übernommen und in eine vertikale Konzernstruktur integriert hat, wie es die NordLB mit der Braunschweiger Sparkasse und die LBBW in Stuttgart vorleben.

Im folgenden II. Kapitel wird die Grundstruktur des Sparkassenverbunds kompakt und routiniert vorgestellt, so dass auch der wenig vorgebildete Leser einen guten Überblick über wesentliche Elemente des Verbunds erhält. Zudem wird einem der zentralen Kernprobleme ausführlich nachgegangen, wie nämlich die Bewertung von organisatorischen Strukturen vorgenommen werden kann. Die Verfasser argumentieren gut nachvollziehbar, dass von Sparkassen zur Berücksichtigung des öffentlichen Auftrags eine modifizierte Marktwertmaximierung angestrebt werden soll. Daraus folgt ein kapitalwertorientiertes Investitionskalkül für die Marktbewertung einer Sparkasse und letztlich auch jeder Verbundlösung. „Es

kann folglich festgehalten werden, dass sich Handlungsempfehlungen zur organisatorischen Gestaltung für den Sparkassenverbund durchaus am wirtschaftlichen Erfolg zu orientieren haben.“ (S. 29) Dieses Messkonzept ist aber für die verschiedenen Verbundkonstruktionen nur schwer zu implementieren, weshalb die Verfasser später in Kapitel III (S. 51) auf das Konzept der Fixkostenentlastung überwechseln.

Die beiden Konzepte führen natürlich nicht zwangsläufig zu identischen Vorteilhaftigkeitsbewertungen, womit das grundlegende Bewertungsproblem in dieser Arbeit deutlich wird. Während die Verfasser sehr sorgfältig für ausgewählte Geschäftsfelder die Vor- und Nachteile verschiedener organisatorischer Lösungen im Verbund zusammen- und gegenüberstellen, können sie nur dort, wo sich eindeutig dominante Lösungen abzeichnen, konkrete Strukturvorschläge machen. Trotz dieser Einschränkungen bleiben die weiteren Ausführungen unbedingt lesenswert, auch wenn die Leser auch in diesem Kapitel wieder mit Bedauern das Ausklammern kontroverser Verbundlösungen zur Kenntnis nehmen.

So wird, ähnlich wie in Kapitel I, auch in diesem Kapitel ein Bereich von den Verfassern nur kurz deskriptiv adressiert, dessen ganzheitliche Analyse unter dem Schlagwort Corporate Governance spannende Erkenntnisse versprochen hätte, die aber zweifelsohne kontrovers verlaufen wäre, nämlich die Verbandsprüfung der Sparkassen. Die Sparkassen finanzieren ihre regionalen Verbandsorgane und werden umgekehrt von der Prüfungsstelle des Verbands geprüft. Daraus leiten sich komplexe Anreizprobleme ab, für die aktuell eine Verbundlösung implementiert ist, deren historische Begründung vielleicht nicht ohne weiteres in das aktuelle institutionelle Umfeld zu übertragen ist. Hier bietet sich ein interessanter Anknüpfungspunkt zur Fortschreibung der Analysen für einen optimalen Sparkassenverbund der Zukunft.

Kapitel III erläutert klar strukturiert die hier eingesetzte theoretische Grundkonzeption zur Behandlung von Organisationsfragen. Die Darstellung wird immer wieder leserfreundlich durch tabellarische Übersichten unterstützt und endet in konkreten Diskussi-

onen hybrider Organisationsformen für den Sparkassenverbund. Allein die sauber theoretisch hergeleiteten Maßstäbe zur Bewertung von Organisationsfragen sind ein überaus hilfreiches Konstrukt, auf dem zukünftige Forscher aufbauen können, wenn sie weitere noch offene Fragen zur Verbundgestaltung angehen wollen. Zwei dieser noch offenen Fragen werden bei der Lektüre des nächsten Kapitels deutlich.

Kapitel IV skizziert grob und kompakt einige Entwicklungen auf den Märkten für Finanzdienstleistungen. Es hat die Brücke zu schlagen zwischen eher allgemein gehaltenen Gründen für Verbundkonzepte, wie sie in Kapitel III diskutiert wurden, und den sparkassenspezifisch ausgewählten Produktgruppen und Verbundkonzepten, auf die Kapitel V eingeht. Zudem war gerade hier die auch politisch nicht ganz leichte Aufgabe zu bewältigen, Geschäftsfelder zu identifizieren, die für die Sparkassenorganisation nicht nur besondere Relevanz besitzen, sondern – so der Eindruck des Lesers – verbundpolitisch auch nicht zu kontrovers erscheinen. Zwei Beispiele skizzieren diesen Spagat.

Gleich eingangs des IV. Kapitels greifen die Verfasser einige Ursachen für die aktuellen Entwicklungen im Wettbewerbsumfeld der Sparkassen auf, und kommen wohl differenziert zur Diskussion über den Wandel von einem stark bankdominierten Finanzsystem hin zu einer stärkeren Kapitalmarktorientierung. Bereits in der Einleitung war dieser Trend unter den Schlagworten Desintermediation und Verbriefung herausgestellt worden. Auch wenn die Bewertung dieser Entwicklung auf eine zurückhaltende Einstufung hinausläuft, nach der dieser Trend vielleicht langsamer verläuft als noch vor einigen Jahren angenommen, ist doch die Konsequenz für einen Finanzdienstleister offensichtlich. In der Zukunft sind neben den bislang überwiegend vertriebenen Kreditprodukten im Firmenkundenbereich auch kapitalmarktorientierte Produkte anzubieten, die dem Investment Banking zuzurechnen sind. Hier kämpfen die Sparkassen mit dem Problem, im Gegensatz zu den Landesbanken, aktuell nur eingeschränkte Kompetenz zu besitzen, während der Aufbau von leistungsstarken Teams sich nur bei hoher Auslastung

rechnet. Deshalb macht es für Sparkassen wohl nur wenig Sinn, diese Leistungen alleine anzubieten, wie die Verfasser ebenfalls allgemein schon früh feststellen, wenn sie bereits auf S. 33 darauf verweisen, dass beim Angebot von Spezialleistungen wegen der vergleichsweise geringen Betriebsgröße der Sparkassen die Kooperation im Verbund sinnvoll ist. Die damit zu beantwortende Frage lautet: Brauchen die Sparkassen im Rahmen ihres Verbunds eine eigene Investmentbank? Die Verfasser verzichten auf eine umfassende Diskussion und liefern hierzu nur kleine Versatzstücke (siehe S. 137).

Die zweite, aktuell heftigst diskutierte Frage richtet sich auf das Privatkundengeschäft. Die Verfasser zeigen zwar den Trend hin zum Internet Banking. Die damit zwangsläufig verknüpfte Frage nach der Notwendigkeit einer Verbundstrategie für dieses Geschäftsfeld wird aber nicht gestellt, obwohl doch offensichtlich ist, dass jede sparkassenindividuelle Lösung, wie sie jetzt von der Frankfurter Sparkasse und der Helaba unter Bank 1822direkt vorangetrieben wird, das traditionelle Regionalprinzip im Sparkassenverbund in seinen Grundfesten erschüttert. Die hier konsequenterweise zu adressierende Frage lautet: Müssen sich die Sparkassen im Rahmen ihres Verbunds auf eine gemeinsame Direktbank verständigen, um das Regionalprinzip zu retten?

Kapitel V wendet sich vier Geschäftsbereichen zu, für die im Sparkassenverbund zukunftsfähige Lösungen zu finden sind. Zunächst wird detailliert auf die Strukturalternativen im Firmenkundenkreditgeschäft aus der Perspektive der Sparkassen eingegangen und für eine modularisierte Prozessgestaltung aufgezeigt, dass v.a. die Kreditnachbearbeitung und die Problemerkreditbetreuung für institutsübergreifende Verbundlösungen geeignet erscheinen. Anschließend wendet sich die Analyse der Passivseite der Sparkassenbilanzen zu und zeigt, dass sich v.a. für die Liquiditätssteuerung Verbundlösungen anbieten. Hier kommt die Analyse zu der spannenden Erkenntnis, dass bei den gegebenen Satzungsbestimmungen zu den Sicherungsfonds der Sparkassen das System der Institutssicherung der reinen Einlagensicherung vorzuziehen ist, auch wenn das Prämiensystem zur Optimierung der Anreiz-

strukturen um eine Risikoadjustierung ergänzt werden sollte. Als drittes Geschäftsfeld wird auf das Geschäft mit Publikumsfonds eingegangen, dessen aktuelle Strukturentscheidung vorsichtig kritisch als Kompromisslösung bezeichnet wird. Das vierte und letzte Geschäft, das hier adressiert wird, ist das Venture-Capital-Geschäft, das insgesamt eine eher geringe Bedeutung im Geschäftsbereich der Sparkassen einnimmt und zu dem inzwischen mit der Dissertation von Kammlott (2004) neue Analysen mit Blick auf noch ungelöste Governance-Probleme vorliegen, die die Aussagen dieser Arbeit als vielleicht etwas zu optimistisch erscheinen lassen.

In ihrer abschließenden Zusammenfassung mit Ausblick betonen die Verfasser explizit, dass sie radikale Lösungsansätze, die die Existenz des Verbunds grundsätzlich in Frage stellen mögen, hier komplett ausgeblendet haben. Diese vordergründig vielleicht kritisch erscheinende Restriktion ist für den Rezensenten letztlich wiederum nur eine andere Facette der Messbarkeitsproblematik. Würde die Verbundstruktur in ihrer komplexen Gesamtheit eine quantifizierte Erfassung der organisatorischen Leistungsfähigkeit ermöglichen, würde mit Sicherheit ein Ergebnis ermittelt, das die detaillierte aktuelle Ausgestaltung des Verbunds in Einzelteilen kritisch bewertet, den Verbund insgesamt aber als extrem leistungsstarke Organisationsform erkennen lässt.

Als abschließendes Gesamturteil bleibt festzuhalten, dass Wolfgang Breuer und Klaus Mark hier eine Sektorstudie vorgelegt haben, die sicherlich mit Blick auf den Umfang der ausgewählten Verbundstrukturrentscheidungsprobleme einiges Ergänzungspotential offen lässt, die aber flüssig geschrieben ist und auch den nicht detailliert in der behandelten Thematik bewanderten Lesern erlaubt, den Ausführungen zu einem auch methodisch anspruchsvollen Bereich weitgehend problemlos zu folgen. Dafür erhalten die Leser Einsichten zu einigen der bedeutenden Verbundgeschäfte des deutschen Sparkassensektors mit weitreichenden politischen Implikationen, die die aktuelle Verbundstrukturdiskussion weiter beleben können.

Dirk Schiereck

Steffen Höhne (Hrsg.) „Amerika, Du hast es besser“, *Kulturpolitik und Kulturförderung in kontrastiver Perspektive*, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig 2005, 244 S.

Die aktuelle Situation der öffentlich geförderten Kultur in Deutschland ist von finanziellen Engpässen und Krisen geprägt. Die staatlichen Instanzen als bisherige Garanten der Finanzierung stellen das Prinzip der Rundumabsicherung zunehmend in Frage. Für die Kulturinstitutionen ergibt sich daraus die Notwendigkeit, in verstärktem Maße gesellschaftliche Akzeptanz unter Beweis zu stellen und Eigeninitiative zu entwickeln. Auf der Suche nach geeigneten Wegen für eine grundsätzliche Neuausrichtung der deutschen Kulturfinanzierung wirft der vorliegende Band einen Blick über den Atlantik, wo die US-amerikanischen Einrichtungen der Hochkultur nur zu einem geringen Teil staatliche Zuschüsse erhalten. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob und welche Instrumente und Strategien der US-amerikanischen Kulturförderung geeignet sind für die deutsche Kulturpolitik.

In einem grundlegenden kultursensibilisierenden Einführungsbeitrag werden zunächst umfassend die historisch gewachsenen, kulturspezifischen Besonderheiten des US-amerikanischen Kultursystems analysiert und im Vergleich mit dem System in Deutschland diskutiert. Steffen Höhne geht dabei der Frage nach, ob die USA Vorbild sein kann, wenn die Förderung von Kunst und Kultur dort doch eigentlich in ganz andere gesellschaftliche Zusammenhänge eingebettet ist („kompetitiver Individualismus vs. solidarischer Etatismus“). Durch das Aufzeigen historischer Zusammenhänge und die Erläuterung der unterschiedlichen Wertesysteme („volle Eigenverantwortlichkeit des Menschen“, „Gleichheit der Chancen nicht der Lebensverhältnisse“) expliziert der Autor, dass der „american way of funding“ nicht einfach auf die deutsche Kulturlandschaft angewandt werden kann: In den USA tritt der Staat als „Faciliator“ auf, zu dessen Aufgaben eben nicht die Subventionierung von Kultur zählt; demgegenüber tritt die öffentliche Hand in Deutschland als Architekt mit umfassender Finanzträgerschaft und Regelungskompetenz auf, das Existenzrisiko öf-

fentlicher Kulturinstitutionen wird damit weitgehend abgesichert. Der Autor widerlegt dabei in diesem Beitrag auch eindrucksvoll die europäischen Vorurteile, nach denen es in Amerika zu einer Art „McDonaldisierung“ von Kultur gekommen sei.

Im zweiten Kapitel erfährt der Leser etwas über die verschiedenen Instrumente der Kulturförderung in den USA auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Einzelstaaten und Kommunen) sowie über die Voraussetzungen und Entwicklungstendenzen im Bereich der privaten Kulturförderung (Einzelspenden, Sponsoring, Fundraising). Dabei wird noch einmal deutlich, dass die Grundwerte der Staatsferne und der zivilen Verantwortung für das Gemeinwesen, und die damit einhergehende Bejahung von Selbstorganisation und Bürgerwesen, zu einer ausgeprägten Philanthropie-Tradition führen, von der eben auch und gerade der Kulturbereich profitiert. Allerdings stellt die Autorin, Jelka Lüders, in ihrem Ausblick auch deutlich heraus, dass die amerikanische Kulturlandschaft, trotz aller Vorbildfunktion in Bezug auf die Professionalisierung und Modernisierung des Kulturbetriebs, mit erstaunlich ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert ist wie in Deutschland. Auch hier wird es also in den nächsten Jahren darum gehen, sowohl Umfang und Art des kulturellen Angebots als auch die weitere Finanzierung dieses Angebots kritisch auf den Prüfstand zu stellen.

In sehr sinnvoller Ergänzung zu diesen beiden fundierten und eher theoretisch ausgelegten Beiträgen stehen die drei folgenden Fallstudien, die einzelne Kulturbereiche in den USA einer genaueren Analyse unterwerfen: So werden sowohl die Orchester als auch die Musiktheater in den USA dahingehend untersucht, welche Ansatzpunkte hier für den deutschen Bereich aufgezeigt werden können. Dabei zeigt sich in den untersuchten Häusern ein hoher Grad an Professionalisierung in den Bereichen Sponsoring und Fundraising, aber auch in den so genannten Education-Programmen. Und es wird nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der hohe Eigenfinanzierungsanteil keineswegs darauf zurückzuführen ist, dass nur populäre oder publikumsgängige Werke Eingang in die Spielpläne finden – auch das ein häufig ge-

äußertes Vorurteil auf deutscher Seite. Der Band schließt mit einer Analyse der Möglichkeiten des Internetmarketing für Museen und einem Vergleich des Status quo von Websites US-amerikanischer und deutscher Museen. Dabei zeigen sich bei den analysierten Einrichtungen in Deutschland deutliche Ansatzpunkte für Verbesserungsmöglichkeiten; vor allem im Hinblick auf die Nutzerfreundlichkeit und die Eignung zur Kundenbindung sind die US-amerikanischen Internetauftritte ihren deutschen Pendanten überlegen.

Summa summarum bietet der Band einen umfassenden Überblick über die Voraussetzungen und Entwicklungen der Kulturförderung in den USA. Er dient dem Abbau von Vorurteilen gegenüber den USA, versachlicht aber gleichzeitig auch die Diskussion in Deutschland: Nicht alles, was in anderen Ländern Erfolg hat, lässt sich auf den deutschen Kulturbereich übertragen – hier sind die deutschen Kulturpolitiker und Kulturschaffenden vielmehr aufgefordert, eigene Wege zu finden. Das vorliegende Buch kann hierzu wichtige Impulse geben.

Andrea Hausmann

Rupert Graf Strachwitz und Florian Mercker (Hrsg.), Stiftungen in Theorie, Recht und Praxis, Handbuch für ein modernes Stiftungswesen, Duncker & Humblot, Berlin 2005, 1156 S.

Stiftungen und die Literatur zum Stiftungswesen haben Konjunktur. Allein fünf Handbücher sind in den letzten Jahren erschienen. Und die sorgfältig erstellte Bibliographie zum Werke von Graf Strachwitz und Mercker ist auf 56 eng bedruckte Seiten angewachsen.

Auch die Zahl der jeweils mitwirkenden Autoren hat zugenommen: Waren es bei Seifart und v. Campenhausen (Handbuch des Stiftungsrechts, 2. Aufl. 1999) noch 5 Bearbeiter und bei Hopt und Reuter (Stiftungsrecht in Europa, 2001) bereits 35 Autoren, so weist das Handbuch Stiftungen der Bertelsmann Stiftung (2. Aufl. 2003) deren 48 und das Werk von Graf Strachwitz und Mercker nicht weniger als 75 aus. Das hängt natürlich

auch mit der Breite der jeweils behandelten Thematik zusammen.

Zwei der o.g. Handbücher sind auf das Stiftungsrecht fokussiert, wie auch das von Barbara Weitz 2004 herausgegebene Rechts-handbuch für Stiftungen. Am umfassendsten aufgestellt ist das Buch von Graf Strachwitz und Mercker, das das gesamte Stiftungswesen in historischer, politischer, ökonomischer, gesellschafts- und sozialwissenschaftlicher, betriebswirtschaftlicher, internationaler und natürlich ausgiebig in stiftungs- und steuerrechtlicher Hinsicht behandelt und dabei theoretischen Erkenntnissen ebenso Platz gibt wie empirischen Einsichten und Erfahrungen. Insofern wird es sowohl seinem Titel als auch dem gewählten Untertitel vollauf gerecht.

75 Autoren behandeln in 12 Kapiteln und 92 Einzelbeiträgen das Gesamtgebiet des Stiftungswesens nahezu erschöpfend, kompetent und mit Sorgfalt. Trotz der Vielzahl der Bearbeiter und Einzelthemen verfügt das Buch über einen klaren Aufbau und eine übersichtliche Gliederung, die in Verbindung mit dem Stichwortverzeichnis das Auffinden des gesuchten Sujets erleichtert.

Hilfreich wäre es freilich gewesen, wenn bei Stichwörtern mit bisweilen 30 Fundstellen die wichtigsten unter ihnen durch Fettdruck hervorgehoben worden wären. Auch das Fehlen eines Abkürzungsverzeichnisses wird jedenfalls der nicht juristisch vorgebildete Benutzer als Mangel empfinden. Und selbst unter den Juristen wird nicht jeder wissen, dass die Abkürzung „AEAO“ den Anwendungserlass zur Abgabenordnung meint oder „UStR“ die Umsatzsteuerrichtlinien (oder vielleicht auch die „Umsatzsteuerrundschau“) verkörpert.

Diese Verbesserungsvorschläge können freilich den Gesamteindruck nicht schmälern, dass es sich hier um ein höchst nützliches, für Theorie und Praxis gleichermaßen bedeutsames und hilfreiches Werk handelt. Seine Modernität zeigt sich v.a. auch bei der Darstellung der Stiftungsziele und der einzelnen Stiftungszwecke, bei den Abschnitten über die Stakeholder und über die Mitarbeiter von Stiftungen sowie bei den Themen Stiftungsmanagement und Stiftungsorganisation. Was die lobenswerte Aktualität angeht, so seien exemplarisch die Beiträge über „Die

Finanzen einer Stiftung“ hervorgehoben, insbesondere die in dieser Klarheit bisher vermiste Darstellung von Joachim Doppstadt über die begriffliche Unterscheidung von Rücklagen (als Eigenkapital) und von Rückstellungen (als Verbindlichkeiten mit Fremdkapitalcharakter) sowie deren diverse Erscheinungsformen.

Das Handbuch ist allen am Stiftungswesen Interessierten und erst recht den dort Beschäftigten wärmstens zu empfehlen.

Manfred Erhardt

Hermann-Josef Piepenbrock, Fabian Schuster und Ernst-Olav Ruhle (Hrsg.), Regulierung und Kapitalmarkt看wertung in der Telekommunikation, Josef Eul Verlag, Köln und Lohmar, 250 S.

Der 2004 erschienene Band „Regulierung und Kapitalmarkt看wertung in der Telekommunikation“ enthält eine breit gefächerte Reihe interessanter Beiträge, die sich mit den Auswirkungen von Regulierungsentscheidungen auf die Performance und insbesondere auf den durch die Kapitalmärkte bestimmten Unternehmenswert von Telekommunikationsunternehmen auseinandersetzen. So werden die Auswirkungen von Regulierungsentscheidungen auf Aktienkurse und Unternehmensbewertung analysiert, aber auch die Infrastrukturinvestitionen in regionale Telekommunikationsnetze sowie die Möglichkeiten zur Berechnung der Kapitalkosten der Netzbetreiber diskutiert.

Im ersten Beitrag „Untersuchung der Aktienkursentwicklung der Deutschen Telekom AG“ analysieren Bernd Rudolph und Lutz Johanning die spannende Frage, inwieweit sich ökonomisch relevante Regulierungsentscheidungen einerseits und Managemententscheidungen der DTAG andererseits auf den Marktwert der DTAG im Zeitraum von 1996-2002 ausgewirkt haben. Eine vergleichbare Studie stellen Lutz Johanning und Ernst-Olav Ruhle im fünften Beitrag „Assessment of Major Regulatory Decisions in France“ vor. Für Frankreich werden regulatorische Entscheidungen zwischen 1997 und 2003 analysiert und ihre Auswirkungen auf den Aktienkurs und den Beta-Faktor der France Télécom betrachtet. Im Fall des deut-

schen Telekommunikationsmarktes wird festgestellt, dass Regulierungsentscheidungen einen positiven, wenn auch nicht-signifikanten Effekt auf die Aktienkursentwicklung der Telekom hatten. Im Falle der France Télécom zeigt sich, dass ihr Aktienkurs bis ins Jahr 2000 unter Regulierungsentscheidungen litt, während er seit 2003 davon profitierte. Dies führen die Autoren entsprechend der Theorie Peltzmanns auf unterschiedliche wirtschaftliche Phasen zurück. Während bis ins Jahr 2000 ein gutes Branchenklima vorgeherrscht habe und Regulierungsentscheidungen diese positive Marktentwicklung abgedämpft hätten, sei es ab dem Jahr 2000 umgekehrt gewesen. Ein eher negatives Wirtschaftsklima sei durch Regulierungsentscheidungen in seiner Wirkung auf den ehemaligen Monopolisten gemildert worden.

Im zweiten Beitrag „Cost of Capital Assessment for Rate Regulated Utilities“ untersucht Burghard Pedell die unterschiedlichen Möglichkeiten, die zur Bemessung der Kapitalkosten regulierter Unternehmen zur Verfügung stehen. Diskutiert werden unter anderem die Discounted-Cashflow-Methode (DCF), das Capital-Asset-Pricing Modell (CAPM) und die Arbitrage Pricing Theory (APT), die alle verwendet werden können, um die angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals des regulierten Unternehmens zu ermitteln (vgl. § 31 Abs. 4 TKG). Dabei macht er darauf aufmerksam, dass im Zweifel auch die Nutzung mehrerer Methoden parallel sinnvoll sein könne.

Yuntsai Chou betrachtet in seinem Beitrag „The Effects of Interconnection Policy“ die wichtigen Fragen des Netzzugangs und der Zusammenschaltung und analysiert dabei empirisch, wie sich entsprechende regulatorische Maßnahmen auf die Unternehmenswerte von ehemaligen Monopolisten und neuen Wettbewerbern auswirken. Er stellt dabei beispielsweise fest, dass sich Zusammenschaltungsregulierung grundsätzlich sowohl auf den Unternehmenswert der ehemaligen Monopolisten, als auch auf denjenigen der neuen Wettbewerber positiv auswirkt. Dies begründet er aus einer Transaktionskostenperspektive: regulatorische Maßnahmen würden durch die Festsetzung der Bedingungen die Transaktionskosten aller Parteien

senken (während der Suche nach Verhandlungslösungen für den Netzzugang) und hätten deshalb positive Auswirkungen auf den Unternehmenswert aller Betroffenen.

Peter Stenberg („US Policy for Spatial Investment in CIT“) analysiert die Herausforderung der Verbreitung von Breitbandinfrastruktur in ländlichen Räumen am Beispiel der USA. Die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur sei v.a. von den Faktoren staatlicher Regulierung, ökonomischer Realisierbarkeit, den technischen Möglichkeiten bzw. Grenzen sowie den Marktstrukturen abhängig. Der Staat habe darüber hinaus verschiedene Möglichkeiten, die Ausbreitung der Infrastruktur zu beschleunigen. Er könne versuchen, die Nachfrage nach entsprechender Infrastruktur zu stärken, durch steuerliche oder regulatorische Maßnahmen Investitionen attraktiver machen, Subventionen vergeben oder selber in Infrastrukturen investieren.

Jean-Sébastien Lantz vergleicht in seinem Beitrag „Value Creation and Financial Performances“ verschiedene Typen von Telekommunikationsunternehmen (Infrastrukturhersteller, Mobilnetzbetreiber und Internet Service Provider (ISPs) hinsichtlich verschiedener finanzieller Performance-Kennziffern. Dabei stellt er EBIT und EBITDA Kennziffern in den Vordergrund der Betrachtung, um anhand dieser einerseits die verschiedenen Typen von Telekommunikationsunternehmen untereinander zu vergleichen und andererseits innerhalb der Gruppen die Unterscheidung zwischen stark wertschöpfenden und schwach wertschöpfenden Unternehmen herzuleiten. Auf dieser Basis wird dann u.a. analysiert, wie sich die Entwicklung der Profitabilität in den Jahren 1998-2002 in den verschiedenen Unternehmensgruppen darstellt.

Das Vorgehen bei der Unternehmensbewertung von Telekommunikationsunternehmen beschreibt schließlich Alexander Lüdtker sehr ausführlich im letzten Beitrag des Bandes („Unternehmensbewertung in der Telekommunikationswirtschaft“). Hierbei geht er u.a. auch auf die besonderen Umstände ein, die sich aus der Regulierung der Telekommunikationsmärkte ergeben.

Der Band adressiert insgesamt einen wichtigen Themenbereich, sind doch trotz der viel-

fältigen Forschungsansätze die ökonomischen Konsequenzen von Regulierungsaktivitäten für Unternehmen bis heute nicht vollständig verstanden. Vor allem in Märkten wie den globalen Telekommunikationsmärkten, die sich durch intensive Bewegungen im Regulierungsbereich auszeichnen, fällt dies besonders ins Gewicht. So wird durch den vorliegenden Band dreierlei deutlich: Erstens zeigt sich, wie wichtig die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Telekommunikationsunternehmen sind. Ob es um die Berechnung oder Prognose von Unternehmenswerten, Profitabilität, Börsenkurse oder Handlungsmöglichkeiten für das Management geht: trotz der grundsätzlich erfolgten Marktliberalisierung muss die Gestaltungsvariable „Regulierung“ bei der Betrachtung der Telekommunikationsmärkte immer mit einbezogen werden, was auch auf absehbare Zeit so bleiben wird. Zweitens zeigt sich in den teilweise heterogenen oder sogar widersprüchlichen Ergebnissen der Studien zu diesem Thema, dass die ökonomische Implikationen des politischen Umfeldes für die Unternehmen schwer isoliert erfassbar und in ihren Wirkungen bisher unzureichend analysiert sind. So weist auch dieser Band indirekt auf ein hohes Maß an weiterem Forschungsbedarf hin. Schließlich wird hierdurch auch aus einer Managementperspektive eine Wissenslücke deutlich. Wo sich ökonomische Implikationen schwer isoliert und eindeutig erkennen lassen und die Folgen von Regulierungsentscheidungen nur unzureichend messbar gemacht werden können, kann das Management eines Telekommunikationsunternehmens auch nur auf sehr unsicherer Basis den Bereich des Regulierungsmanagements steuern. So ergibt sich aus einer Managementperspektive die Ursache dafür, dass strategisches Regulierungsmanagement und entsprechende Handlungsanweisungen für Manager in der Literatur ein weiterhin tendenziell vernachlässigter Bereich ist. Der Band mit seinem aktuellen Überblick über Kapitalmärkte, Regulierung und Financial Performance der Unternehmen stellt hierbei einen Schritt in die richtige Richtung dar.

Jonathan Landgrebe