

Buchbesprechungen

Helge C. Brixner, Jens Harms und Heinz W. Noe, *Verwaltungs-Kontenrahmen*, Verlag C. H. Beck, München 2003, XLIII + 554 S.

Das Autorenteam verkörpert drei Gruppen von Verwaltungsexperten: Brixner ist Rechtsanwalt, Diplomkaufmann und Geschäftsführer einer Beratungsgesellschaft, Harms Präsident des Berliner Rechnungshofs, und Noe gehört als Ministerialdirigent dem Hessischen Ministerium der Finanzen an. Die Zusammensetzung sollte ein breites fachliches Spektrum gewährleisten – was bei den sehr ehrgeizigen Zielen, die sich die Autoren gesetzt hatten, auch nötig erschien: Es sollten „die Hintergründe und Zielsetzungen der aktuellen Haushaltsreformen“ beschrieben und die „aus rechtlicher oder tatsächlicher Sicht“ offenen Fragen benannt werden (S. VII). Außerdem wollten die Verfasser für den „fachkundigen Experten und Praktiker des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens“ sowohl ein „Nachschlagewerk“ als auch eine „Praxishilfe für Fach- und Rechtsfragen im täglichen ‚Buchungsgeschäft‘“ schaffen (S. 2).

Das Buch ist – neben der Einführung – in sechs Kapitel eingeteilt. Hinter der Überschrift „Haushalts- und Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung“ (Kapitel A) verbergen sich ein kurzer Abriss der aktuellen Situation auf diesem Gebiet, ein Kursus in Kameralistik, Doppik und Kosten- und Leistungsrechnung und die Erörterung der Frage, ob eine originäre oder derivative Finanzrechnung vorzuziehen ist. In Kapitel B erwarten den Leser „Rechtsgrundlagen der öffentlichen Haushaltswirtschaft“ und in Kapitel C „Rechnungszwecke und das öffentliche Haushalts- und Rechnungszwecke“.

Die Kapitel D-F werden von den Autoren zu Recht als Hauptteil des Bandes bezeichnet. Nun erhalten die Praktiker jene Handreichungen, die ihnen der Buchtitel und die Etikettierung des Werkes als *Handbuch* (S. 1) versprechen. Brixner/Harms/Noe geht es im wesentlichen darum, den Umgang mit

dem für die hessische Landes- und Kommunalverwaltung geschaffenen Verwaltungskontenrahmen festzulegen und zu kommentieren. Mit rund 400 von knapp 600 Seiten ist dieser Teil nicht nur dem Umfang nach, sondern auch inhaltlich der gewichtigste.

Gleichwohl drängt sich der Eindruck eines Kompromisses auf: Erstens sind z.T. sehr eingehende theoretische Ausführungen zum öffentlichen Rechnungswesen dem zum Nachschlagen bestimmten Hauptteil vorgespannt worden. Das Werk stellt also nicht nur ein Handbuch dar, sondern will auch zur Diskussion einladen. Zweitens findet sich die Darstellung der Rechtslage immer wieder mit wichtigen kritischen Reflexionen und Anregungen durchmischt. Beides kann dazu führen, dass die Beiträge zur theoretischen Fortentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens nicht genügend Beachtung finden. Denn die Adressatenkreise dürften verschieden sein. Hätten Brixner/Harms/Noe aus dem einen Band zwei Publikationen gemacht, wäre den z.T. hoch interessanten theoretischen Überlegungen die Aufmerksamkeit sicher, die sie verdienen.

Nun zum Inhalt. Es wurde schon angedeutet, dass die Kapitel A-C Grundlagencharakter haben. Offenbar sahen die Verfasser die Notwendigkeit, beim Verwaltungspersonal Verständnis für die *systematischen* Zusammenhänge gegenwärtiger Reformbemühungen zu wecken. Ob sie allerdings so weit gehen mussten, in das Buch auch einen knappen Kursus der Kameralistik, Doppik sowie Kosten- und Leistungsrechnung aufzunehmen (Kapitel A II.-IV.), darf bezweifelt werden. Hier hätten Verweise auf genügend vorhandene Spezialliteratur genügt, zumal die Darstellungen für eine wirkliche Unterrichtung zu knapp gefasst sind.

Wichtig für den Geist des ganzen Werkes ist die Betonung des parlamentarischen Budgetrechts (s. insbes. Kapitel C) als entscheidender Vorgabe für die Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens. Das führt zu einem rechtspositivistischen Grundzug, erst recht, wenn im *Hauptteil* durchgängig die Über-

nahme von HGB-Regelungen als Leitgedanke erscheint. Nachdem die Gestaltung des hessischen Rechnungswesens *nach diesen Prinzipien* „vollendete Tatsachen“ geschaffen hatte, mochte dies unvermeidlich erscheinen. Aber der Leser vermisst an verschiedenen Stellen doch die kritische Distanz. Erstes Beispiel: Im Hinblick auf die Bilanzierung von Rückstellungen fordern die Verfasser die Übernahme der Einschränkungen, die § 249 HGB enthält (S. 361). Im öffentlichen Bereich sind jedoch Rücksichten auf steuerliche Gesichtspunkte und den Gläubigerschutz weitgehend entbehrlich. Hätte also nicht die Chance bestanden, sich von den Beschränkungen zu befreien und im Sinne der dynamischen Bilanztheorie *sämtliche* Risiken offen zu legen, denen sich die bilanzierende Gebietskörperschaft gegenüber sieht? Zweites Beispiel: Die Verfasser plädieren für eine enge Auslegung der Herstellungskosten, „um die Belastung künftiger Haushaltsperioden durch die entsprechenden Abschreibungen so gering wie möglich zu halten“ (S. 189). Das liegt ganz im Interesse einer Gebietskörperschaft. Aber auch im Interesse z.B. einer landeseigenen Einrichtung, die vom Träger an den Abschreibungen bemessene Zuschüsse zur Unterhaltung ihrer Bauten beanspruchen kann? Kurz, bisweilen wäre näheres Eingehen auf die hinter den Vorschriften verborgene Problematik wünschenswert gewesen.

Trotz der kritischen Bemerkungen handelt es sich um ein wichtiges Buch. Seine Stärke liegt in dem schon hervorgehobenen Hauptteil, namentlich in den Kapiteln E und F. Wer immer mit dem öffentlichen Rechnungswesen in Hessen zu tun hat, wird an diesem Nachschlagewerk nicht vorbei kommen. Es informiert auf hervorragende Weise darüber, wie zu verfahren ist, und behandelt Zweifelsfälle – beides auf solider systematischer Grundlage. Dabei sind die Hilfsmittel, die die Autoren dem Leser an die Hand geben, vorbildlich aufgemacht. Sie bestehen in einem außerordentlich umfangreichen Literaturverzeichnis, einem sorgfältig erstellten Sachregister, einer in Anhängen beigefügten Sammlung von Rechtsquellen, von Mustern für Finanz- und Erfolgsrechnungen sowie in verschiedenen Eröffnungsbilanzen und Kontenrahmen. Darunter ist auch jener Verwal-

tungskontenrahmen, der dem Werk den Namen gegeben hat.

Dass sich die Verfasser insgesamt große Mühe gegeben haben, um die Benutzung zu erleichtern, beweisen nicht zuletzt Kleinigkeiten, z.B. die durchgängig eingestreuten Fundstellen, die jedem Kapitel vorangestellten detaillierten Gliederungen, die sorgfältige Verwendung von Querverweisen und die Ausstattung der Textabschnitte mit Randnummern. Bis auf ein paar Nichtigkeiten wurden keine sachlichen Fehler entdeckt.

Insgesamt liegt ein Werk vor, dem viele Leser – nicht nur Benutzer und nicht nur solche in den hessischen Verwaltungen – zu wünschen sind.

Helmut Brede

Alfred Katz, Kommunale Wirtschaft – Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2004, 344 S.

Wie die zahlreichen Neuerscheinungen zum kommunalen Wirtschaftsrecht im Jahre 2004 und davor zeigen, besteht offensichtlich ein großer Bedarf an der juristischen Aufarbeitung dieser Thematik. Soweit sich die Veröffentlichungen nicht vordergründig an das juristische Fachpublikum – Anwälte, Unternehmensjuristen, Rechtswissenschaftler – sondern in erster Linie an die Entscheidungsträger in der kommunalen Wirtschaft, die Räte, Oberbürgermeister und Bürgermeister sowie Repräsentanten und Vertreter der Anteilseigner von kommunalen Unternehmen richten sollen, besteht die Schwierigkeit gerade darin, auch dem bei aller Sachkenntnis nicht juristisch „vorbelasteten“ Leser das kommunale Wirtschaftsrecht nahe zu bringen und gleichzeitig dem juristischen Anspruch Rechnung zu tragen. Katz, selbst jahrelang in der Praxis als Erster Bürgermeister der Stadt Ulm/Donau und seit 2000 als Rechtsanwalt und Kommunalberater tätig, ist dieses Projekt mit seinem neuen Buch zur „Kommunalen Wirtschaft“ geglückt. Darin verfolgt Katz zunächst das auch anderen Werken zu entnehmende Konzept einer Beleuchtung des kommunalen Wirtschaftsrechts im Gesamtzusammenhang (Teil 1, S. 1-142), wobei freilich nicht der Tiefgang

eines Mehrautorenwerkes erreicht wird. Dies lag aber wohl auch nicht in der Absicht des Autors. Der zweite Teil des Buches (S. 143-307) enthält – bei isolierter Betrachtung des Titels des Werkes vielleicht etwas unvermutet – sodann eine umfassende Kommentierung der Vorschriften des Gemeindefirtschaftsrechts des Landes Baden-Württemberg (GemO BW).

Im ersten Teil behandelt Katz nach einer grundsätzlichen Analyse der aktuellen europäischen, bundes- und kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen der Kommunalwirtschaft und ihres ordnungspolitischen Umfeldes im Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerb und Privatrechtsordnung einerseits und öffentlich-rechtlichen Bindungen andererseits (Abschnitt I.) alle wesentlichen Rechtsfragen, mit denen die Kommunen bei der Gründung und Führung ihrer Unternehmen konfrontiert werden. Dem Untertitel des Buches entsprechend kommt der Autor dabei immer wieder – und zwangsläufig – auf dieses Spannungsverhältnis zurück, erörtert in eingängiger Art und Weise die jeweilige Problemstellung und zeigt mögliche Lösungen auf. Die Ausführungen werden dem Leser durch zahlreiche und übersichtliche Schemata, Abbildungen und Tabellen veranschaulicht. Zunächst stellt Katz die einschlägigen kommunalrechtlichen Regelungen im Kontext der verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben sowie die in praxi von kommunalen Unternehmen besetzten, breit gestreuten Betätigungsfelder dar, um deren wachsende gesamtwirtschaftliche Bedeutung zu verdeutlichen (Abschnitt II.). Dem sich dadurch vollziehenden Funktionswandel wird nach Ansicht des Autors aber weder die ordnungspolitische Idee einer völligen Öffnung des Marktes durch Streichung öffentlich-rechtlicher Bindungen, noch der Ruf nach einer möglichst umfassenden Privatisierung der Kommunalwirtschaft gerecht. Zu Recht favorisiert Katz aufgabenorientierte Lösungsansätze mit festem Blick auf das Interesse des Bürgers, aber auch verstärkte Kooperation mit anderen Kommunen und Privaten. Der dritte Abschnitt ist sodann den einzelnen kommunalrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen („Schrankentrias“) mit den in diesem Zusammenhang aktu-

ell diskutierten Problemkreisen gewidmet, wobei die Ausführungen durch die Kommentierungen zu § 102 der GemO BW im zweiten Teil des Werkes ergänzt und vertieft werden. Daneben werden die sich aus dem europäischen und nationalen Wettbewerbsrecht ergebenden Vorgaben für die Kommunalwirtschaft in Grundzügen aufgezeigt. Einer kurzen Vorstellung der den Kommunen für ihre Unternehmen zur Verfügung stehenden Organisationsformen und möglicher Kriterien für die Rechtsformenwahl im vierten Abschnitt folgt in den fünften und sechsten Abschnitten die vertiefte Auseinandersetzung mit der zentralen kommunalpolitischen Frage nach den Möglichkeiten der Kommunen zur Sicherung der Einflussnahme auf ihre Unternehmen und deren Umsetzung. Praxisgerecht nehmen dabei die Darstellungen zu den Gestaltungsmöglichkeiten im GmbH-Recht sowie die Steuerungsmöglichkeiten durch Rechnungslegung und Controlling, Berichtswesen und Zielvereinbarungen den größten Raum ein. Die eingehenden Ausführungen zum Beteiligungsmanagement und -controlling (Abschnitt VI.) dürften insbesondere für Kommunen ab einer bestimmten Größe und Struktur von Interesse sein. Im siebten Abschnitt behandelt Katz in einem kurzen Abriss die für eine wirtschaftliche, gleichzeitig der Erfüllung des öffentlichen Zwecks verpflichtete Betriebsführung wichtigsten zu beachtenden Grundsätze in den Kapiteln Rechnungswesen, Wirtschaftsplanung, steuerliche Fragen und Personalfragen. Diese Kapitel hätten m.E. besser im vierten Abschnitt verortet werden sollen, da sie Kriterien der Rechtsformenwahl betreffen, die weit im Vorfeld der eigentlichen Betriebsführung bei den Überlegungen über die Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit bzw. eine Umstrukturierung beachtet werden müssen. Das letzte, etwas umfangreichere Kapitel dieses Abschnitts gilt den sehr umstrittenen Fragen der kommunalen Haftung und der Insolvenzfähigkeit der Kommunen und ihrer Unternehmen – eine Thematik, die angesichts des anhaltenden Trends zur Ausgliederung bei gleichzeitig zunehmender wirtschaftlicher Betätigung künftig weiter an Bedeutung gewinnen dürfte. Im achten Abschnitt untersucht Katz die weiterhin starke Tendenz hin

zur Privatisierung kommunaler Aufgaben, indem er deren Ursachen analysiert, den Begriff der Privatisierung erläutert und den aktuellen Stand der Diskussion sowie die Argumente Pro und Contra im Kontext der kommunalrechtlichen Vorgaben/Grenzen (Stichwort: „Zielkonflikt“) darstellt. Dem stets wachsenden Einfluss europarechtlicher Entwicklungen auf die kommunale Ebene trägt der Autor in einem eigenen Abschnitt (IX.) über das europäische Konzept der Daseinsvorsorge Rechnung. Der Hinweis, dass die Inkongruenz der (wettbewerbsorientierten) Regelungen des EG-Rechts mit dem deutschen Kommunalrecht die Kommunen in ein Dilemma versetzt und der Mangel an eindeutigen Bestimmungen in Bezug auf die öffentliche Wirtschaft erhebliche Rechtsunsicherheit nach sich zieht, verdient uneingeschränkte Zustimmung. Schließlich widmet sich Katz im zehnten Abschnitt noch dem Vergaberecht als wesentlicher Teil des öffentlichen Wettbewerbsrechts, beleuchtet die einschlägigen Normen, deren Systematik und das Vergabeverfahren und skizziert die aktuellen Problemstellungen in diesem Bereich. Den Abschluss des ersten Teils bildet ein kurzer Ausblick (Abschnitt XI.) über die Entwicklungsperspektiven für kommunale Unternehmen als „demokratisch gesteuerte Dienstleister“.

Wie bereits eingangs erwähnt beinhaltet der zweite Teil des Werkes (S. 143-307) eine ausführliche Kommentierung der Bestimmungen des Gemeindefirtschaftsrechts des Landes Baden-Württemberg (§§ 102-108 GemO BW). Die Kommentierungen können jedenfalls in Grundzügen auch in anderen Bundesländern Geltung beanspruchen, wobei die Übertragung auf die Vorschriften dieser Länder durch eine den Erläuterungen vorangestellte synoptische Darstellung zu den einschlägigen gemeinderechtlichen Vorschriften in zwölf weiteren Bundesländern erleichtert wird. Allerdings hat die Ausrichtung des Werkes auf das Gemeindefirtschaftsrecht des Landes Baden-Württemberg zwangsläufig zur Folge, dass Vorschriften über die Rechtsform des Kommunalunternehmens als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die in den letzten Jahren in zahlreiche Gemeindeordnungen Einzug gefunden hat, unkommentiert bleiben müssen.

Freilich geht der baden-württembergische Gesetzgeber derzeit mit der Stärkung des Eigenbetriebsrechts einen anderen Weg. Allerdings wage ich die Prognose, dass man sich auch dort wegen der erfolgreichen Einführung dieser Rechtsform in anderen Bundesländern diesem Trend nicht verschließen können wird. Damit würde dann auch der Autor des hier rezensierten Werks die Gelegenheit zur Ergänzung seiner Kommentierungen um diese m.E. wichtige Facette der kommunalen Wirtschaft zu erhalten.

Die Kommentierung im zweiten Teil wird abschließend durch die im dritten Teil beigefügten Anlagen des Musters einer Eigenbetriebssatzung und eines GmbH-Gesellschaftsvertrags sowie eines IDW-Prüfungskatalogs zu § 53 HGrG praxisgerecht abgerundet.

Als Fazit bleibt nur die Feststellung, dass das auch im Preis-Leistungs-Verhältnis überzeugende Werk jedenfalls für diejenigen uneingeschränkt zu empfehlen ist, die auf vertiefte Ausführungen zur Rechtsform des Kommunalunternehmens verzichten können. Die Entscheidungsträger in Kommunen und kommunalen Unternehmen des Landes Baden-Württemberg, aber auch die dort tätigen Kommunalberater und -interessierten indes werden an diesem Buch nicht vorbeigehen können.

Andreas Gaß

Hans-Jörg Ritzau, Karl Oettle, Jörn Pacht und Wolfgang Stoffels, Die Bahnreform – eine kritische Sichtung, Verlag Zeit und Eisenbahn, Prüggen 2003, 408 S. + viii

Der Sammelband Die Bahnreform – eine kritische Sichtung behandelt ein Thema, das derzeit in der politischen und fachlichen Öffentlichkeit intensiv diskutiert wird. Die zurückblickende Analyse der Bahnreform ist im Vorfeld einer materiellen Privatisierung der DB AG von großer Bedeutung. Im Mittelpunkt aktueller Kommentare – etwa in Rahmen der Bundestagsanhörungen zur Bahnreform sowie zur Novelle des Allgemeinen Eisenbahngesetzes – stehen wettbewerbspolitische und kapitalmarktbezogene Fragen. Im Gegensatz dazu schreiben die Autoren aus der Perspektive profunder Ken-

ner der technisch-betrieblichen und historischen Zusammenhänge. Es sind offensichtlich Liebhaber der Eisenbahn und ihrer Geschichte, die sich schon lange mit der Materie befassen und viel Quellenmaterial gesammelt haben. Dies macht den besonderen Reiz des Werks aus.

Leider verursacht dieser Hintergrund der Autoren auch die Schwäche des Bandes: Die wesentlichen Ergebnisse werden durch zahlreiche Details verstellt und sind oft nur mit Mühe zu erkennen. Diese Details sind informativ, jedoch nicht auf einen Erkenntnisgewinn bezüglich der Bahnreform von 1994 ausgerichtet. Es bleibt dem Leser überlassen, Kernaussagen herauszufiltern und Schlüsse für die politische Debatte zu ziehen. Diese sind:

1. Bei der „Behördenbahn“ war nicht alles schlecht, auch sie hat wichtige Schritte zur Verbesserung von Qualität und Produktivität unternommen.
2. Das Schaffen besserer Rahmenbedingungen für die Bahn im Wettbewerb der Verkehrsträger ist ein zentraler Erfolgsfaktor der Bahn und wird von der Politik nicht angemessen verfolgt.
3. Wettbewerb auf der Schiene ist nachrangig, er kann zu einer schädlichen Zersplitterung des Schienenverkehrs führen, der dann in seiner Gesamtheit den verkehrswirtschaftlichen Anforderungen nicht mehr genügt.
4. Wichtig ist, die enge Verzahnung von Betriebsdurchführung, Trassenvertrieb und Fahrplankonstruktion in einem Verbund zu erhalten.

Den Aussagen 1, 2 und 4 ist grundsätzlich zuzustimmen. Die Einschätzungen zur Bedeutung von Wettbewerb sind jedoch in dieser Pauschalität überkommen. Intramodaler Wettbewerb belebt das Eisenbahngeschäft und erhöht den Leistungsdruck. Dieser Druck ist aus unternehmerischer Perspektive zwar schmerzhaft. Aus verkehrspolitischer Sicht lagen die Väter der deutschen Bahnreform und der einschlägigen EU-Richtlinien in ihrem Ansatz jedoch richtig. An der aktuellen Erfolgsgeschichte im Schienengüterverkehr – dieser verzeichnet für 1993-2004 einen Verkehrsleistungszuwachs von 34% – hat der Wettbewerb auf der Schiene einen wichtigen Anteil.

Das Buch gliedert sich in 4 Teile: „I. Die Bahnreform – ihre Vorgeschichte und Elemente im geistig-politischen Umfeld“, von Hans-Joachim Ritzau; „II. Konturen künftiger Eisenbahndienste?“, von Karl Oettle; „III. Auswirkungen der Bahnreform auf Infrastruktur und Bahnbetrieb“, von Jörn Pachl; „VI. Chronik der Deutschen Bahn AG ab Beginn der Bahnreform 1994-2003“, von Wolfgang Stoffels“. Die Beiträge von Ritzau, Oettle und Pachl werden einzeln kommentiert.

Ritzau liefert eine extensive Beschreibung der Geschichte der Deutschen Eisenbahn und des politischen Umfelds. Leider fehlt dem Beitrag eine Einleitung, die den Gedankengang erschließt und die Aussagen zusammenfasst. Beim Lesen zeigt sich dann: Es gibt keinen Gedankengang. Der Beitrag besteht aus einer chronologischen Aneinanderreihung mehr oder weniger relevanter Begebenheiten zur Bahn und zu anderen Themen. Ritzau analysiert nicht und führt auch keine Argumentation, Wertungen erfolgen meist indirekt.

Der Beitrag kokettiert mit akribischen Beobachtungen und ereifert sich an inhaltlich wenig fruchtbaren Anmerkungen, wie etwa zur Verwendung von Anglizismen und zur Zitation durch andere Autoren. Charakteristisch für den Beitrag sind Seitenhiebe in alle Richtungen, darunter auch gegen amtierende Manager der DB AG. Herausgegriffen sei exemplarisch die Spitze gegen Klaus Daubertshäuser, dessen Bahnreform-Aufsatz (in: Der Eisenbahningenieur, Heft 6/2002) würde mit gutem Grund auf detaillierte Zahlen verzichten. Ritzau unterstellt hier mit Hinweis auf Medienberichte nicht haltbare Angaben Daubertshäusers. Ein Blick in einschlägige Statistiken anstelle von Zeitungsartikeln hätte diese Mutmaßung erübrigt.

Die eigentlich in der Öffentlichkeit strittigen Themen, Verbund von Netz und Verkehr sowie Wettbewerbsdynamik auf der Schiene, werden von Ritzau nicht ausdrücklich thematisiert. Das ist schade, da Nebensätzen zu entnehmen ist, dass Ritzau hier eine klare Position hat: Trennung und Wettbewerb auf der Schiene schwächen den Verkehrsträger und bedeuten einen Rückfall. Diese Punkte klar herauszuarbeiten, wäre für die öffentliche Debatte und damit den Stellenwert des

Beitrags dienlich gewesen. So bleibt er ein belehrendes Sammelsurium für Spezialisten. Oettle erörtert im zweiten Beitrag zunächst den Aspekt des intra- und intermodalen Wettbewerbs, äußert sich dann zu einem Börsengang der Bahn und stellt schließlich seine Sicht auf die einzelnen Schienenverkehrssegmente dar.

Im Wettbewerbsabschnitt arbeitet Oettle ausführlich das Konzept der externer Kosten im Verkehr heraus. Er argumentiert für eine dringend notwendige Internalisierung, um marktgerechte Bedingungen zwischen den Verkehrsträgern zu schaffen. Der Liberalisierung im Schienenverkehr steht auch Oettle kritisch gegenüber. Er widerspricht der These, intramodaler Wettbewerb stärke den Schienenverkehr gegenüber anderen Verkehrsträgern. Die Konkurrenz zwischen Eisenbahnunternehmen zu forcieren, hält er für ein „riesiges Realexperiment mit unsicherem Ausgang“. Diese Ansicht steht im Kontrast zur gängigen Lehrmeinung in Europa. Sie ist vertretbar, wird jedoch von Oettle nicht belastbar untermauert.

Ähnlich skeptisch äußert er sich zu den Effekten einer materiellen Privatisierung. Er beklagt, die Bahn müsse sich dann auf profitable Verkehre konzentrieren und solche aufgeben, die einen negativen bzw. zu geringen Ergebnisbeitrag liefern. Die DB AG arbeitet schon heute in diesem Verständnis. Oettles Erwartung eines Verkehrsrückgangs durch Rationalisierung und Marktorientierung überzeugt nicht. Das Ausschöpfen von möglichen Verbesserungen und Innovationen unter dem Druck und mit der finanziellen Rückendeckung privater Anleger bleibt unberücksichtigt.

Der Beitrag von Pachl bringt in verkehrspolitischer und fachlicher Hinsicht den größten Zusatznutzen. Pachl setzt sich intensiv mit den Folgen der Bahnreform auf Infrastruktur und Eisenbahnbetrieb auseinander. Die in Deutschland geschaffene Organisationsstruktur schätzt er als positiv und praktikabel ein. Eine weitergehende Trennung von Netz und Verkehr lehnt er aus eisenbahnbetrieblichen Gründen und anschaulich hinterlegt ab. Damit füllt er im aktuellen Schrifttum eine Lücke.

Zunächst führt Pachl schlüssig aus, dass oft vorgebrachte Vergleiche mit den Organisati-

onsmodellen im Straßen- und Luftverkehr irreführend sind. Anschließend diskutiert er die Trassenpreissysteme, unter denen er das zweistufige System favorisiert. In weiteren Teilen erklärt er die Rolle des Fahrplans, den Wandel der Betriebsführung seit der Bahnreform und die Anforderungen an einen sicheren Systemverbund. Zur Erhöhung des Eisenbahnsachverständnisses, wie von Pachl abschließend für DB-Führungskräfte gefordert, trägt sein gesamter Abschnitt in hervorragender Weise bei.

Hervorzuheben ist seine zentrale Aussage zum Konzernverbund: „Die Strategie des weiteren Ausbaus der Infrastruktur erfordert eine sorgfältige Abstimmung auf die künftigen Angebotskonzeptionen der großen Eisenbahnverkehrsunternehmen. Eine Optimierung des Systems Bahn am Kundennutzen ist nur im Rahmen einer Gesamtstrategie möglich, die Infrastruktur und Zugverkehr als integrale Einheit betrachtet. Im Falle einer Herauslösung des Netzes aus dem Konzernverbund müsste diese dann keineswegs entbehrliche Koordinierungsfunktion einer neu zu schaffenden „Strategiebehörde“ übertragen werden, was neue, in ihren Konsequenzen noch gar nicht absehbare Schnittstellenprobleme nach sich zöge.“ Mit dieser Einsicht legt Pachl sich ausdrücklich nicht in der politischen Strukturfrage fest, sondern zeigt die vielfach missachtete eisenbahnbetriebliche Komponente der Entscheidung auf.

Die Ziele der Bahnreform von 1994 waren, den Steuerzahler zu entlasten und mehr Verkehr auf die Schiene zu lenken. Zu diesen Zielen wurden vor der Bahnreform konkrete Erwartungen formuliert, an denen die Erfolge der Bahnreform zu messen sind. Die Autoren versäumen in ihrer Sichtung, hier einen Abgleich herzustellen, insbesondere in Bezug auf das haushaltspolitische Ziel.

Es gab drei zentrale Instrumente der Bahnreform: Die klare Trennung zwischen staatlichen Aufgaben bei Bund und Ländern einerseits und dem Unternehmen DB AG andererseits, die Öffnung des Schienennetzes für intramodalen Wettbewerb sowie die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen der Schiene zu anderen Verkehrsträgern. Die Autoren des vorliegenden Buches hegen Skepsis gegen die Effektivität von Wettbe-

werb auf der Schiene. Sie adressieren diese jedoch nicht an die wettbewerbspolitisch geleiteten Verfechter von Trennungsmodellen, sondern konzentrieren sich, wie diese, in weiten Teilen auf Kritik an der DB AG. Diese Kritik liefert Anregungen für die DB AG, sie erzeugt aufgrund ihres wenig konstruktiven Charakters allerdings einen Abwehrreflex. Eine positive Ausnahme bildet hier der Beitrag von Pacht sowie das gemeinsame Anliegen, den Stellenwert des zuletzt genannten Instruments, Harmonisieren der Wettbewerbsbedingungen, deutlich hervorzuheben.

Die Detailverliebtheit und mangelnde Stringenz in vielen Passagen erklären vermutlich den bisher geringen Einfluss dieser reichhaltigen Veröffentlichung in der politischen Meinungsbildung. Doch die Lektüre ist am Ende für den Leser ein Gewinn.

Alexander Hedderich und Markus Ksoll

Peter Oberender (Hrsg.), Wettbewerb in der Versorgungswirtschaft, Duncker & Humblot, Berlin 2004, 100 S.

Vor nun mittlerweile mehr als fünf Jahren wurden die Energiemärkte in Deutschland dem Wettbewerb geöffnet. Wie jedoch im vierten Benchmark-Bericht der Europäischen Kommission angeprangert wird, bestehen in der deutschen leitungsgebundenen Energieversorgung noch zentrale Hindernisse für funktionsfähigen Wettbewerb. Für Deutschland sieht die Kommission die Probleme im Stromsektor besonders in den Bereichen Regulierung und Unbundling. Die Fortschritte im Gasbereich hin zu einem offenen Markt wurden generell als enttäuschend dargestellt.

Auf diese aktuelle Problematik geht der Tagungsband „Wettbewerb in der Versorgungswirtschaft“ ein. Er fasst die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Wettbewerb des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik zusammen. Die einzelnen Beiträge aus Theorie und Praxis beleuchten die Frage, ob Wettbewerb im Elektrizitäts- und Gasbereich besteht bzw. wo die Hindernisse für funktionsfähigen Wettbewerb liegen.

Die thematische Klammer bilden die volks-

wirtschaftlichen Beiträge von Carl-Christian von Weizsäcker. In seiner Einführung zeigt er, dass es sich bei Wettbewerbsfragen im Energiebereich um eine vergleichsweise „junge“ Problematik handelt. Bis in die neunziger Jahre wurde davon ausgegangen, dass sich der gesamte Energiesektor aufgrund seiner strukturellen Besonderheiten nicht für eine wettbewerbliche Organisation eignet. Die Tatsache, dass sektorspezifische Besonderheiten im Netzbereich bestehen, macht der Autor am Beispiel Gas deutlich, hier wird die Frage nach der Abrechnung der Transportkosten in den Vordergrund gestellt. Gleichzeitig zeigt er die Schwierigkeiten, die sich ergeben, will man bewerten, ob Wettbewerb vorliegt oder nicht. Hierfür muss der relevante Markt abgegrenzt werden, diese Abgrenzung hängt jedoch von den internationalen Transportkapazitäten und den Möglichkeiten der Netznutzung für Wettbewerber ab. Von Weizsäcker zeigt auch eine alternative Möglichkeit der Messung des Wettbewerbs, der Vergleich mit einer am Energiewirtschaftlichen Institut der Universität Köln entwickelten Grenzkostenkurve. Ihre Auswertung weist auf Funktionsmängel des Wettbewerbs hin. Im Zuge der Darstellung grundlegender energiewirtschaftlicher Charakteristika zeigt von Weizsäcker auch die strukturelle Veränderung der Branche: die Tendenz der Energieunternehmen, auf horizontaler Ebene neue Märkte durch Fusionen zu erschließen und vertikal durch die Integration großer Teile der Wertschöpfungskette Absatzsicherung zu betreiben. Auf die Frage, wie sich diese Konzentration auf den Wettbewerb auswirkt, kommt von Weizsäcker auch in seinen Schlussbetrachtungen zurück. Netzbetreiber, die nicht gleichzeitig auf den vor- und nachgelagerten Märkten tätig sind, haben kein Interesse an der Diskriminierung einzelner Netznutzer. Die Festlegung der Netznutzungsentgelte stellt den Regulierer vor die komplexe Aufgabe, den „richtigen“ Tarif zu finden. Gelingt dies nicht auf Anhieb, was angesichts der Informationsasymmetrie zwischen Netzbetreibern und Regulierern durchaus wahrscheinlich ist, so haben die Nutzungsentgelte bei integrierten Unternehmen schädliche Auswirkungen auf den Wettbewerb im gesamten Energiebereich, d.h. auch auf die

vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen. Um dies zu verhindern, plädiert von Weizsäcker für weitestgehendes Unbundling. Insgesamt argumentiert von Weizsäcker in seinem Beitrag aus volkswirtschaftlicher Sicht für mehr Wettbewerb und die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen. Er bezieht in seine differenzierte Argumentation explizit die Besonderheiten der Strom- und Gaswirtschaft mit ein. Diese schränken jedoch die Möglichkeit, Wettbewerb auch in diesen Sektoren zu stärken, prinzipiell nicht ein. Die richtige institutionelle Rahmensetzung kann hier die notwendigen Vorbedingungen schaffen.

Auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Europa, diesmal aus Sicht des Verbandes der Elektrizitätswirtschaft (VDEW), bezieht sich auch der Beitrag von Eberhard Meller. Zunächst beschreibt er den Status quo der europäischen Energiemarktöffnung und weist auf den unterschiedlichen Liberalisierungsgrad und die Implikationen für den Wettbewerb hin. Um gleiche Vorbedingungen für Unternehmen zu schaffen, fordert Meller die europaweite Verpflichtung zur vollständigen Liberalisierung. Klar votiert er für eine möglichst geringe Regelungsdichte. Aus der Beobachtung, dass eine Regulierungsbehörde nicht auch gleichzeitig ein Garant für Wettbewerb ist, leitet Meller den Schluss ab, dass Regulierung auch keine notwendige Bedingung für Wettbewerb ist. Zudem lehnt Meller weitergehendes Unbundling ab, da er hiervon keine Vorteile für den Markt erwartet. Angesichts der Marktstruktur im Energieversorgungsbereich müssen jedoch diese Folgerungen aus ordnungspolitischer Sicht kritisch bewertet werden. Trotz der Betonung, dass Transparenz auf den Energiemärkten sehr wichtig ist, wird auch die Kennzeichnungspflicht des Energiemixes von Meller mit dem Verweis auf zusätzliche Kosten abgelehnt. Insgesamt zeichnet er in seinem Beitrag ein positives Bild der Vorbedingungen für Wettbewerb in Deutschland und verweist in erster Linie auf den Handlungsbedarf im Bereich der Angleichung der europaweiten Liberalisierung.

Ebenfalls aus Verbandssicht, diesmal von der Seite des Verbandes der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK), beleuchtet Alfred Richmann die Frage nach

den Liberalisierungserfolgen. Aus Sicht der Transaktionskostenersparnis argumentiert auch er pro Verbändevereinbarung. Jedoch sieht Richmann im momentanen System ordnungspolitische Probleme, Legal Unbundling ist für ihn ein Mindeststandard im Netzbereich, genau wie der Ausbau der Netzkupplungsstellen, um den internationalen Wettbewerb zu stärken. Richmann beklagt aus Nachfragersicht die Belastung der Strompreise durch Abgaben, die die Preiseffekte der Liberalisierung vermindern, jedoch beklagt er auch die hohen Netznutzungsentgelte. Aus den starken Preisunterschieden im Bereich der Übertragungs- und Verteilungsnetze leitet er ab, dass die Betreiber hier einen zu großen Spielraum haben und geht in diesem Zusammenhang auch auf die Problematik der Regenergie ein. Doch fehlt die Forderung nach der Deregulierung des Regenergiemarktes, die sich aus ordnungspolitischer Sichtweise der Analyse anschließen würde. Für den Gasbereich fällt Richmanns Bewertung der Erfolge der Liberalisierung noch negativer aus als im Strombereich. Auch hier liegt für ihn das Problem im Netzzugang. Aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen Netznutzer und -betreiber votiert Richmann für ein transaktionsunabhängiges Modell der Netznutzung.

Neben diesen drei Positionierungen, die die Energiemarktliberalisierung aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten, sind in dem vorliegenden Band noch weitere Stimmen der Energiewirtschaft vertreten.

Aus Sicht eines großen Energieversorgungsunternehmens, RWE, bietet Dietmar Kuhnts Beitrag Einblicke in die tatsächlichen Auswirkungen der Liberalisierung und unterschiedlicher Regulierungsmechanismen auf den unternehmerischen Alltag.

Michael Schöneich stellt Probleme und Lösungswege der Energiemarktliberalisierung für die kommunalen Versorger dar.

Die sich aus der Liberalisierung ergebenden marktlichen Koordinierungsnotwendigkeiten zeigt der Beitrag von Carlhans Uhle, in welchem Funktionsweise und bisherige Erfahrungen der Strombörse European Energy Exchange AG dargestellt werden.

Im zentralen Fokus des Beitrags von Bernd Rudolph von der Thüga-Gruppe steht der Gas- und Wärmemarkt.

Der Versuch, Strom nicht als vollständig homogenes Produkt zu sehen, sondern einen Markt für Regenerativstrom zu etablieren, wird in dem Beitrag von Robert Werner von Greenpeace energy eG dargestellt. Regenerativstromanbieter sind hierbei in der Position von Newcomern, die versuchen, über Qualitätswettbewerb Nischenmärkte für sich zu erschließen.

Insgesamt umfasst der vorliegende Band ein weites Spektrum der betroffenen Akteursgruppen der Energiewirtschaft. Dies ermöglicht dem Leser, sich ein umfassendes und sehr aktuelles Bild der Situation und unterschiedlicher Interessenlagen zu machen. Durch den volkswirtschaftlichen Rahmen, den der Beitrag Weizsäckers der Diskussion verleiht, wird das Interesse des Lesers auf die ordnungspolitische Bedeutung der einzelnen Rahmensetzungen gelenkt.

Verena Leila Holzer

Günther E. Braun (Hrsg.), Ausländische Patienten für deutsche Krankenhäuser gewinnen – Strategien, Maßnahmen, Erfahrungen, Wolters Kluwer, Neuwied 2004, 512 S.

Der Krankenhaussektor ist von den zahlreichen Veränderungen im Gesundheitswesen aktuell sehr stark berührt. Um unter dem großen Wettbewerbsdruck die ökonomische Situation zu verbessern, werden immer wieder mögliche Zusammenschlüsse von Krankenhäusern, Kooperationen mit anderen Leistungsanbietern in Form von Gesundheitszentren, Kettenbildungen aber auch Spezialisierungen vorgeschlagen. Die Behandlung ausländischer Patienten als neues Geschäftsfeld, um einen gewissen Erlösbeitrag außerhalb des Budgets zusätzlich zu erhalten, wird in der vorliegenden Publikation als Unternehmensstrategie umfassend dargestellt. Notwendige Maßnahmen und gemachte Erfahrungen werden konkret benannt. Bei den einzelnen Schritten im Entwicklungs- und Realisationsprozess ist eine bestimmte Reihenfolge einzuhalten. Im Rahmen eines Projektmanagements, zu dem auch die Auswahl und Zusammensetzung eines Projektteams zählt, lässt sich ein Konzept für das neue – noch recht junge –

Geschäftsfeld bearbeiten. Zunächst sind im Rahmen einer Wettbewerbsanalyse spezifische Behandlungsangebote zu prüfen und Zielregionen (Länder) zu definieren. Die Qualität ist ein wichtiger Indikator und Wettbewerbsfaktor auf dem internationalen Krankenhausmarkt. In einem Beitrag werden deshalb Zertifizierungs- und Qualitätsmanagementsysteme vorgestellt, mit denen sich bestimmte Standards belegen lassen (man könnte evtl. noch auf das proCum Cert-Verfahren hinweisen). Andererseits wird aber auch die Qualität medizinisch-pflegerischer Kernleistungen als gegeben vorausgesetzt und zusätzliche Serviceleistungen gewinnen bei der Beurteilung eines Krankenhauses an Bedeutung; dies gilt grundsätzlich für inländische und ausländische Patienten – aber bei ausländischen Patienten können noch spezifische Bedürfnisse hinzukommen. Um gerade diesen gerecht zu werden, ist der Hinweis auf Ergebnisse der Migrationsforschung hilfreich. Für gute Kontakte zwischen Krankenhausmitarbeitern und Patienten sind Fremdsprachenkenntnisse sowie Kompetenzen auf transkulturellem Gebiet (Kultursensibilität) erforderlich. Hat sich die Unternehmensleitung entschieden, ausländische Patienten gewinnen zu wollen, muss sie die Faktoren kennen lernen, die bei der Entscheidung über eine Behandlung im Ausland eine Rolle spielen und nach geeigneten international ausgerichteten Marketingaktivitäten suchen.

Eine zielgerichtete Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sollte im Rahmen einer unternehmensinternen und -externen Kommunikationspolitik einheitlich sein – aber auch rechtliche Rahmenbedingungen beachten. Betriebswirtschaftliche Kostenkalkulationen dienen als Grundlage, um über ein bestimmtes Leistungsangebot entscheiden zu können. Ein weiteres Instrument ist die Entwicklung von Preis-Absatzfunktionen mit Hilfe von Befragungen, um im Hinblick auf das Finanzergebnis optimale Wahlleistungen anbieten zu können – dabei wird von Patienten-/Konsumenten- bzw. „Selbstzahler“ souveränität genauso ausgegangen wie vom Wettbewerb als Regulativ für Wahlleistungspreise. Der Hinweis ist interessant, dass bei allein für Ausländer kreierten Wahlleistungen keine Restriktionen bezüglich einer

Preisgleichheit für inländische und ausländische Nachfrager greifen. Ausgangspunkt für die Erbringung und Vergütung grenzüberschreitender Gesundheitsleistungen sind das europäische Gemeinschaftsrecht und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Es wird über interessante Entscheidungen zu konkreten Einzelfällen berichtet.

Die juristischen Aspekte bei der Abrechnung von Leistungen für ausländische Patienten werden in eigenen Beiträgen behandelt – dabei wird auch auf die Definition des Versorgungsauftrags und auf die Bedeutung der Krankenhausplanung eingegangen.

Die Deutsche Krankenhausgesellschaft sieht gerade in Zeiten großer Mobilität und Globalisierung gute Chancen in den Behandlungsmöglichkeiten von Patienten aus dem Ausland, weil sich damit eine bessere Nutzung von Vorhalteleistungen und freien Kapazitäten (z.B. bei kostenintensiven Großgeräten) erreichen lässt.

Eine Auseinandersetzung mit der gesamten Organisation des Behandlungsablaufes von ausländischen Patienten – umfassend vom Erstkontakt bis zur Rechnungszahlung – ist dringend notwendig. Diese Maßnahmen werden von den Autoren dargestellt. Unter anderem wird die Gründung einer privaten Klinik aus einem bestehenden Krankenhaus unter zahlreichen Fragestellungen beleuchtet. Vor allem werden hier die gesellschaftsrechtlichen und steuerrechtlichen Aspekte aufgezeigt. Sehr ausführliche Informationen sind dabei der Vertragsgestaltung und -umsetzung gewidmet. Gerade im internationalen Bereich bzw. zwischen internationalen Partnern sollte Wert auf die jeweilige Ausgestaltung der Behandlungsverträge und deren rechtliche Wirkung gelegt werden. Insbesondere bei den unterschiedlichen Rechtssystemen ist eine gute Vorbereitung und Sachkenntnis in Hinblick auf die Vertragsgestaltung dringend notwendig.

Mit einem hohen Qualitätsstandard und Spezialisierung auf herausragende Leistungen ist eine wachsende und feststehende internationale Profilierung möglich. Die Definition und Überlegung zu unterschiedlichen Anforderungen an Leistung, Preis und Ergebnis ist ein fester Grundstein für die erfolgreiche Implementierung von Angeboten für ausländische Patienten. Für eine Patientenakquisi-

tion bieten sich unterschiedlichste Formen von Kooperationen an. Hierzu werden von den Autoren verschiedene Modelle erläutert. In verständlicher Form werden die Dienstleistungen sowie die Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit mit diesen Unternehmen angesprochen. Um die Zufriedenheit der Patienten messen bzw. bewerten zu können sind verschiedene Maßnahmen bei der Planung, Durchführung, Auswertung und Ergebnispräsentation einer Patientenbefragung zu beachten. Diesem Thema ist ein eigenes Kapitel gewidmet.

Es wird gezeigt, dass aus Praxiserfahrungen gelernt und wichtige Überlegungen zur Umsetzungsstrategie gezogen werden können. Aus unterschiedlichen Krankenhäusern wird über praktische Erfahrungen bei der Gewinnung und Behandlung von ausländischen Patienten berichtet. Beginnend bei den unterschiedlichen Begriffsdefinitionen für „ausländische Patienten“ beschreiben sie weiterhin ihre Vorgehensweise bei der Patientenakquisition sowie bei den Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Marketing. Die Praxisberichte spiegeln das unterschiedliche Behandlungsspektrum und die verschiedenen Sichtweisen bei der organisatorischen Umsetzung deutlich wieder.

Schließlich werden insgesamt 13 Kurzprofile von ausgewählten Kliniken, Unternehmensgruppen und Patientenvermittlern präsentiert. Neben allgemeinen Kennzahlen enthalten die Kurzprofile – teilweise sehr ausführliche – Übersichten über die Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche bei ausländischen Patienten. Als Abrundung findet sich im Anhang ein kleines Glossar mit Begriffen aus den verwendeten Artikeln und Berichten.

Durch die interdisziplinäre Zusammensetzung des sehr kompetenten Autorenteams ist es dem Herausgeber hervorragend gelungen, unterschiedliche Sichtweisen der aktuellen Thematik zu erörtern. Es lässt sich aufgrund der umfassenden inhaltlichen Darstellung gut verschmerzen, dass die zusätzlich zur Kurzvita angekündigten Bilder der Autoren fehlen.

Maik Beltrame und Dietmar Köhrer

Gerhard W. Dittrich, Staats- und Marktversagen – Strategien ostdeutscher Unternehmen im Kontext der Wiedervereinigung, Universitätsverlag Rudolf Rauner, Linz 2003, 309 S.

Der Verfasser stellt mit der Wahl des Oberthemas Staats- und Marktversagen auf eine Ebene und exemplifiziert sie an Hand von Strategien ostdeutscher Unternehmen, mit deren Hilfe sie wirtschaftliche Folgen der deutschen Wiedervereinigung zu bewältigen trachteten. Er behandelt also empirisch einen aktuellen kleinen Ausschnitt aus einem theoretisch wie empirisch unerschöpflich erscheinenden wirtschaftlichen und politischen Ereignis- und Zustandsfeld. Auf ihm können beiderlei Versagensarten einander ablösen, indem das Versagen der einen Institution von der Tüchtigkeit der anderen mehr oder weniger aufgehalten und (oder) ausgeglichen oder gar überkompensiert wird. Das eine wie das andere institutionelle Versagen kann auch unkompensiert dauern, und schließlich können beide, kumulativ wirkend, auch aufeinander treffen. Der Rezensent hält dafür, daß letzteres bei der Wiedervereinigung stattfand. Der Verfasser relativiert das große Unglück allerdings ganz erheblich, wenn er feststellt, „dass die Regierung grundsätzlich auf die Selbstheilungskräfte des Marktes vertrauen muß, weil der Versuch einer politischen Korrektur des Marktversagens zu noch schwerwiegenderen negativen wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen als eine unzulängliche Marktkoordinierung führt“ (S. 269).

Was der Verfasser an Staatsversagen konzediert, liest sich in seinem Resümee so: „Gezeigt wurde, dass die stichtagsbezogene Wiedervereinigung politisch unabdingbar war. Unter dieser Maßgabe war die Konzeption der deutschen Bundesregierung mit rascher Privatisierung der ostdeutschen Betriebe und dem Vertrauen auf die Entfaltung spontaner Marktkräfte durchaus geeignet, die Systemtransformation ökonomisch erträglich durchzuführen. Der Fehler lag aber in der mangelnden Konsequenz bei der Umsetzung. So konnte die Privatisierung nicht zum Motor der wirtschaftlichen Erholung werden. Hinzu kam, daß das Wettbewerbsparadigma, auf das die Regierung ihre

Transformationskonzeption aufbaute, von Unzulänglichkeiten geprägt ist. Mangels expliziter Berücksichtigung der Informationsdimension gehen die Modellprämissen zu wenig mit der Realität einher. Ostdeutsche Unternehmen mit neuem Produktionsprogramm scheitern an Markteintrittsbarrieren und die westdeutschen Unternehmen sahen keine Veranlassung, in Ostdeutschland zu investieren.“ (S. 269).

Des Verfassers Ansicht, die „Stichtagslösung“ sei politisch die einzig machbare, wenn auch ein „ökonomisches Desaster“ gewesen (S. 75 f. und S. 78-83), erscheint dem Rezensenten als nicht stichhaltig. Vielmehr dürfte zu beklagen sein, dass es ein Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen mit einem umfänglichen Personalkörper gegeben hat, welches die gleichsam generalstäbliche Gedankenarbeit nicht geleistet hat, die für den, wenn auch ziemlich unwahrscheinlichen Fall der Möglichkeit einer Wiedervereinigung hätte geleistet werden müssen. So kam es, dass bei hohem zeitlichem Handlungsdruck in den Tagen der wenig vermuteten Öffnungschance ziemlich planlos agiert werden musste. Der teure Apparat dürfte doch wohl wesentlichenteils auch für diese Chance jahrzehntelang vor- und durchgehalten worden sein. Seine Tätigkeit dürfte sich demgegenüber weitgehend in der Erarbeitung von „Berichten zur Lage der Nation“ und von DDR-Handbüchern erschöpft haben, die, wie sich verhängnisvoll zeigte, kein hinreichend deutliches Bild ihres Gegenstandes boten.

Die gravierenden Fehlentscheidungen der Verantwortlichen für schockartige Umstellungen dürften angesichts ihrer Informationslage wohl in Unkenntnis jenes Zeitbedarfs getroffen worden sein, den ein betroffenerseits erträglicher Systemwandel erfordert hätte. So hat der Beschluss zur Währungsunion bisherige Absatzmöglichkeiten in östlichen Nachbarländern einfach wegbrechen lassen, die wenigstens teilweise auf längere Sicht hätten erhalten bleiben können, wenn die bestehenden Kaufverträge unentgeltlich weiter bedient worden wären, statt Devisen zu exportieren und die Arbeitslosenversicherung zu strapazieren. Was sich ereignete, ergab sich v.a. aus politischem Versagen auch schon lange vor den Ent-

scheidungen und war weniger ein bürokratisches, als welches es vom Autor (S. 109-118) bezeichnet wird.

Von dem skizzierten Dissens zwischen dem Verfasser und dem Referenten abgesehen, verdient die Arbeit großes Lob. Sie erörtert das Unterthema mit fundierter Sachkenntnis auf interdisziplinärem Niveau in schlüssiger Systematik und mit geglückter gegenseitiger Ergänzung von Theorie und Empirie. Dies geschieht in vier Teilen ungefähr gleichen Umfangs (je etwa 70 Seiten).

Teil A bringt einen Rückblick auf die DDR. Er schildert in knappster Form die „Ausgangslage nach dem Krieg“ und den „Aufbau einer Zentralverwaltungswirtschaft“, gibt einen „Abriss des Planungswesens“, beschreibt den „Staatsbankrott zum Mauerfall“ und erklärt das „Systemversagen“.

Teil B behandelt die „Deutsche Systemtransformation im Lichte von Bürokratie- und Marktversagen“. Er beginnt mit einem „theoretischen Rahmen“ der „historischen Marktsozialismusdebatte“, schildert die Planungen der Bundesregierung und die Realitäten, denen sie begegneten, erklärt das Markt- und das Bürokratieversagen und behandelt die Industriepolitik als „Streitpunkt der deutschen Transferdiskussion“.

Teil C erarbeitet die „Grundbedingungen des Überlebens von DDR-Betrieben“. Er geht von der „schlagartigen Änderung ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ aus. Sie ersetzte die problematischen „weichen Budgetrestriktionen“ und das „Prinzip der Fremddeckung des Kapitalbedarfs“ der DDR-Wirtschaft durch Eigenkapital- und damit finanzwirtschaftlichen Sanierungsbedarf unter marktlichem Wettbewerb.

Teil D befasst sich mit der „unternehmerischen Bewältigung der Systemtransformation“ in typologisierender und individualisierender Weise. Auf eigenentwickelter typologischer Grundlage eines „Problemfelder-/Überlebensdiagramms“ werden unterschieden: Gewinner-, Aussichts-, Ignorant-, Handikap-, Gefangener-, und Verliererunternehmen. Diese Typen werden an Hand je eines Fallbeispiels erklärt. Außer für das Gewinnerunternehmen werden Ansätze von Überlebensstrategien entwickelt, und zwar in der Reihenfolge der Typen solche der nachholenden Modernisierung, des Informati-

onsmanagements, der Bereinigung und Spezialisierung, der Kooperation, Innovation und Finanzierung sowie der Übernahme und der politischen Beeinflussung. Aus dem Vorgeführten werden schließlich „Konsequenzen für die Unternehmensberatung in den neuen Ländern“ gezogen und wird eine Konzeption des kulturangepaßten Managements“ entworfen.

Die Arbeit ist in ihrem betriebswirtschaftlichen Gehalt ein gutes Beispiel für die Fruchtbarkeit des typologischen Vorgehens. Dieses ist geeignet, durch stärkere Zergliederung des Erfahrungsobjekts und damit abnehmende Abstraktion des Theoriegerüsts den Erkenntnisfortschritt zu fördern. Er liegt im vorliegenden Fall darin, dass auf Grund differenzierender Zustandsbeschreibungen erwartbare Entwicklungschancen und -risiken wie auf ihnen angemessenes Unternehmensverhalten geschlossen werden kann.

Karl Oettle

Hermann Löhner, Benchmarking in der kommunalen Wasserversorgung, Controlling Forum – Wege zum Erfolg, Josef Eul Verlag GmbH, Köln 2003, 234 S.

Die europäischen Versorgungsmärkte sind geprägt von tief greifenden Veränderungen in den letzten Jahren. Insbesondere die Liberalisierung der Energiemärkte hat hier zu gestiegenen Anforderungen an europäische Versorgungsunternehmen geführt. Mit der Öffnung der Energieversorgungsnetze für Dritte und die Förderung des Wettbewerbs auf den dem Netzbetrieb vor- und nachgelagerten Bereichen der Elektrizitätswirtschaft ist auch die Diskussion um die Öffnung des deutschen Wassermarktes für den Wettbewerb aufgekommen.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des Autors, einen Überblick über die Entwicklungen des Benchmarking in der kommunalen Wasserversorgung zu vermitteln. In diesem Zusammenhang geht der Verfasser auch auf die Grundlagen der kommunalen Wasserversorgung im Vergleich zum europäischen Ausland ein und weist auf die künftigen Herausforderungen für kommunale Wasserversorgungsunternehmen hin. So entsteht gerade mit der Liberalisierung der

Wasserversorgung das Problem, dass im Vergleich zum deutschen Energiemarkt ein Großteil der im Wasserbereich anfallenden Kosten im Netzbereich und damit außerhalb von potenziellen Wettbewerbsbereichen entsteht.

Inhaltlich lässt sich das Buch in zwei Bereiche unterteilen. Im ersten Teilbereich werden die Besonderheiten der Wasserversorgungsindustrie im Vergleich zu anderen Gütern der öffentlichen Versorgung, sowie die aktuelle Situation und die Rahmenbedingungen der Wasserversorger in Deutschland behandelt. Dieses Vorgehen wird ergänzt um eine Darstellung der wichtigsten europäischen Wassermärkte im Kontext von Regulierungs- und Benchmarking-Ansätzen. Schließlich werden wesentliche Anforderungen und diskutierte Modernisierungsstrategien für Wasserversorgungsunternehmen im Licht der Liberalisierung und des Wettbewerbs dargestellt. Kernszenarien zur Verbesserung der Leistungserstellung bilden hierbei die Zusammenfassung von Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie die Zentralisierung kleinerer Wasserversorgungsunternehmen.

Im zweiten Teilbereich setzt sich der Autor mit dem Vorgehen des Benchmarkings auseinander. Mögliche Vorgehensweisen werden diskutiert und auf ihre Anwendungsmöglichkeiten in der deutschen Wasserversorgungsindustrie hin untersucht. Der Autor beschreibt ein Anforderungsprofil an eine Benchmarking-Lösung, die die Besonderheiten der Wasserversorgungsindustrie berücksichtigt. Hierzu werden bereits durchgeführte oder noch laufende Benchmarking-Studien in Deutschland dargestellt und deren Ergebnisse für eine Benchmarking-Lösung diskutiert. Dazu wird ergänzend auf Erfahrungen mit Effizienzmessungen und Regulierungen im internationalen Kontext eingegangen. Detaillierter behandelt werden die Erfahrungen anhand der Yardstick Competition in England und das Benchmarking mit „Naming and Shaming“ in den Niederlanden.

Abschließend werden die Konsequenzen für den deutschen Wassermarkt formuliert. Insbesondere wird auf eine notwendige Transparenzsteigerung seitens der Unternehmen hingewiesen. Hierdurch sollen die Beson-

derheiten der Wasserwirtschaft, die Qualität der angebotenen Versorgungsleistungen liegen, herausgehoben werden. Der Autor fordert eine permanente Durchführung eines Benchmarkings auf kommunaler Ebene. Zur Realisierung wird, in Anlehnung an die langjährige Praxis in den Energiemärkten, auf eine Lösung auf Verbandsebene hingewiesen.

Das Buch liefert einen guten Überblick über die unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten des Benchmarkings in der Wasserwirtschaft und den Status Quo der internationalen Praxis. Die Kritik insbesondere an der in England angewendeten Yardstick-Regulierung lassen für den Autor eine Übertragung dieses Ansatzes auf die deutsche Wasserversorgungswirtschaft problematisch erscheinen. Dagegen wird auf die Möglichkeiten des Benchmarkings für die Unternehmen hingewiesen. Dies setzt allerdings auch eine Steigerung der Informationstransparenz voraus. Damit wird einer Modernisierung Vorzug gegenüber einer Liberalisierung in der kommunalen Wasserversorgung gegeben.

Empfehlenswert ist das Buch für Interessenten, die sich für den Einsatz des Benchmarkings interessieren, um hiermit ein Instrument zur Verbesserung von Preis und Qualität in der kommunalen Wasserversorgung zu erhalten.

Thomas Werner

Birthe Willert, Verselbständigung öffentlicher Museen in Stiftungen, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main u.a. 2003, 329 S.

Die Diskussion über Effizienzsteigerung und Besucherorientierung von öffentlichen Kultureinrichtungen hat sich in den letzten Jahren intensiviert. Durchweg ist diese Diskussion verbunden mit dem Ruf nach Änderung der Rechtsform, um den Institutionen mehr Gestaltungsfreiheit zu geben. Viele staatliche Stellen sehen sich immer weniger in der Lage, einerseits die erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen und andererseits eine dynamischere Eigenentwicklung der Häuser zu unterstützen. Insbesondere muss im Bereich der Museen nach Auswegen gesucht werden. Dabei gilt, die Museen eigenverantwortlich handlungsfähiger zu machen

und die öffentliche Hand finanziell zu entlasten. Selbstverständlich darf im Zuge der Veränderungen der Auftrag der Museen ebenso wenig angetastet werden wie auch das Museum sich nicht der öffentlichen Kontrolle entziehen darf. Ein Interessensausgleich muss also unter jeweils unterschiedlichen Bedingungen verhandelt werden; eine generell anwendbare Lösung dieses Problems gibt es nicht. Unter den vielen denkbaren Modellen erscheint als veritabler Lösungsversuch die Verselbständigung öffentlicher Museen in Stiftungen. Dies ist auch der Titel der Dissertation von Willert, die seit 2004 in gedruckter Form veröffentlicht vorliegt. Zwingend notwendig ist die Kenntnisnahme des Untertitels „Eine Studie am Beispiel der Hamburger Museumsstrukturreform“, denn die vorliegende Arbeit ist keine grundsätzliche Erörterung eines Trägerchaftswandels öffentlicher Museen in allgemeingültiger Form, sondern eine detaillierte und deskriptiv-analytische Fallstudie der Ergebnisse der Hamburger Museumsstrukturreform. Zusätzlich wird das *New Public Management* und seine unmittelbare Folge, das *Neue Steuerungsmodell*, und seine Forderungen nach der Verselbständigung öffentlicher Institutionen wie Museen dargelegt.

Nach der Vorstellung des Themas und der Darstellung der Zielsetzung der Arbeit präsentiert die Autorin einleitend einen Überblick über die Entwicklung der Institution Museum in Deutschland und definiert Funktion und Aufgaben von Museen. Dabei betont sie in besonderem Maße Fragen der Gründungsvoraussetzungen von Museen, deren Betrieb, Sammlungs Aufbau und -übernahmen, dem zu Grunde liegenden bürgerchaftlichem Engagement und der staatlichen Kompetenzwahrnehmung.

Völlig zurecht diagnostiziert sie einen „Trägerpluralismus“, eine Uneinheitlichkeit der Museumsträgerschaften insgesamt und zeichnet somit das Bild eines heterogenen Ist-Zustandes, der vor der Voraussetzung der Wahrung öffentlicher Interessen in Folge des *New Public Management* in größere Eigenverantwortlichkeit überführt werden kann und soll. Dabei behandelt sie auch rechtliche Fragestellungen, inwieweit es überhaupt möglich ist, den Staat (Bund, Länder und

Gemeinden) aus ihrer Verantwortung für museale Belange zu entlassen, handelt es sich doch bei der Museumsträgerschaft auch um eine staatliche Pflichtaufgabe.

Dass die Autorin innerhalb dieses Überblicks die Entwicklungslinien bisweilen sehr vereinfacht, hat keine weiteren Folgen bei der Bearbeitung der Kernfragestellungen der vorliegenden Publikation; aus nachvollziehbaren Gründen konzentriert sie sich dabei auf die Hamburger Museumslandschaft und lässt nicht unmittelbar betreffende Aspekte außer Acht.

In ausreichender Zahl bringt Willert Beispiele für alltägliche Obstruktionen der Museumsverwaltungen, die in Folge ihrer kameralistischen Betriebsführung nicht in der Lage sind, aus sich selbst heraus die Bedürfnisse des eigenen Hauses zu bedienen und notwendige Modernisierungen umzusetzen. Die von der Autorin angebotenen Lösungen – sämtlich im Bereich der Verselbständigung zu finden – sind gänzlich nachvollziehbar und basieren auf genauen Beobachtungen, Erfahrungen und Empirie: Dem Zustand der Hamburger Museen ante quem.

Sie referiert die rechtlichen Rahmenbedingungen der Organisationsprivatisierung ebenso wie die unterschiedlichen Formen der Entstaatlichung. Dem Themenkreis „Stiftung“ mit besonderer Berücksichtigung der „öffentlich-rechtlichen Stiftung“ widmet die Autorin ein grundlegendes Kapitel (S. 147 ff.), welches auch unternehmensführerische Aspekte erörtert – also über den rechtliche Rahmen hinaus in stärkerem Maße den späteren „Alltagsbetrieb“ beleuchtet. Sie stellt einzelne Organisationsformen vor und klärt die juristische Zulässigkeit der Verlagerung von Aufgaben auf verselbständigte öffentlich-rechtliche oder auch privatrechtliche Träger.

Das vierte Kapitel umfasst dann die Fallstudie zur Hamburger Museumsstrukturreform (S. 201 ff.), die (teilweise erneut!) von der Definition der Rahmenbedingen und der finanziellen Ausgangslage, den Werdegang seit 1995, die Zielsetzungen der verschiedenen beteiligten Gruppen und eine fundierte Darstellung der Hamburger Stiftungslösung (S. 211 ff.) einschließlich des langwierigen und schwierigen Weges dorthin: Die von allen Gruppen gemeinsam getragenen Ziel-

setzungen, die den Wünschen nach mehr Publikumsorientierung, mehr Selbständigkeit bei der Erfüllung musealer Aufgaben und höherer wirtschaftlicher Effizienz entstammen. Auf diese drei Punkte kann der Stiftungszweck, den die Autorin später in seiner ganzen Komplexität vorstellt, zunächst vereinfacht werden.

Willert stellt im Zuge der Erörterung des Hamburger Modells die Ziele der Museumsstrukturreform in ein direktes Gegenüber zu Elementen des Neuen Steuerungsmodells: New Public Management als Mittel zur modernen Restrukturierung von Museen, die öffentliche Stiftung als geeignete Rechtsform zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells.

Der Tatsache, dass infolgedessen auch die Hamburger Kulturbehörde reorganisiert werden musste, widmet die Autorin ein ganzes Kapitel (S. 214 f.): Die Behörde bleibt zwar „der starke Partner im Hintergrund“ (S. 216), notwendige Entscheidungen können nun aber „schneller getroffen und zügiger umgesetzt werden.“ (ebd.), der Stiftungsvorstand kann unabhängiger von der Behörde für die Museen „mit seinen eigenen Interessen auftreten.“ (S. 217). Der Frage, ob die Hamburger Stiftungslösung tatsächlich zur Erreichung der formulierten Ziele geführt hat, geht die Autorin sehr präzise nach: Sie stützt sich dabei auf Aussagen aus den jeweiligen Häusern, erwähnt aber keine Namen, sondern nur die jeweiligen Funktionen. Die Frage nach einem unabhängigen Standpunkt bei der Beurteilung bleibt in dieser Beziehung leider offen. An dieser Stelle – und somit etwas spät – erwähnt die Autorin die Besonderheiten der Hamburger Stiftungslösung gegenüber anderen Museumsstiftungen. Neben der Frage nach der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien und der Gebäudebewirtschaftung zeigt sich vor allem in der beispielhaften Hamburger Lösung der Frage nach der Zusammensetzung des Stiftungsvermögens und der -finanzierung: Die staatliche Finanzierung entspräche der kulturpolitischen Tradition Hamburgs, die Museen blieben Kultureinrichtungen und sollten nicht zu Wirtschaftsbetrieben werden. Ziel sei die Ermöglichung von unternehmerischem Handeln, nicht die gänzliche Entlassung aus der staatlich-

öffentlichen Zugehörigkeit. Die Museen erhalten „Zuwendungen nach Maßgabe des Haushaltsplanes.“ (S. 231) An diesem Punkt streift die Autorin nur kurz die Frage nach einem etwaigen Aufbau eines ausreichend großen Grundstocks an Kapitalvermögen. Sie erwähnt diese Möglichkeit, gibt aber keine Auskunft, ob dies denn überhaupt gewünscht oder angedacht worden sei. Eine richtungsweisende Hamburger Besonderheit ist die Tatsache, dass die Sammlungen den Museumsstiftungen jedoch nicht als Vermögensposition übertragen werden, sondern die Museumsstiftungen lediglich über Nutzungsrechte an den Sammlungen verfügen. Die Sammlungen sind in ihrer Gänze somit geschützt und können nicht als „Finanzpolster“ missbraucht werden.

Nach der Schilderung weiterer administrativer Aspekte schließt Willert ihre Arbeit mit – in vielen Bereichen bereits vorweggenommenen – Bewertungen in vom Leser geschätzter Knappheit, welche man in einigen Teilen ihrer Arbeit etwas vermisst: Nachvollziehbar und gut begründet bewertet sie das Hamburger Stiftungsmodell als eine positive Entwicklung, deren Möglichkeiten noch längst nicht alle genutzt werden und die einen weiteren Wandel durch Modifikation benötigen. Als ungelöst betrachtet sie die Finanzierungsfrage, denn nach wie vor entstammt die Finanzierung der öffentlichen Hand. Die Möglichkeiten, eigene Reserven, wie bspw. ein Stiftungsvermögen aufzubauen, sind nicht eingeplant. Das grundsätzliche allgegenwärtige Finanzierungsproblem ist daher nur verschoben, nicht gelöst. Die Formulierung „Verselbständigung der Museen“ führt vor diesem Hintergrund des Zuwendungsaspektes sicherlich etwas zu weit, denn eine finanzielle Verselbständigung in Richtung finanzieller Eigenständigkeit ist beim Hamburger Modell nicht erwünscht.

Die Autorin geht abschließend in ihren Bewertungen teilweise über den Hamburger Rahmen hinaus und überträgt insbesondere die Folgen der Einführung des New Public Management bzw. des Neuen Steuerungsmodells auf eine allgemeine Ebene.

Völlig zurecht postuliert die Autorin nicht in erster Linie die Übertragbarkeit des Hamburger Stiftungsmodells auf andere vergleichbare Situationen, sondern betont viel-

mehr die noch zu nutzenden Möglichkeiten, über welche dieses Stiftungsmodell noch verfügt, um sich durch weiteren Wandel aus sich heraus zu reifen.

Die Autorin liefert eine in vielen Teilen lesenswerte Momentaufnahme des derzeitigen Standes der Diskussion über die Reform der Museen. Es gelingt ihr, diese Reformen als kontinuierlichen Übergang darzustellen, der noch lange nicht abgeschlossen sein wird und der sich immer aufs Neue veränderten Gegebenheiten – und neue Situationen! – anpassen muss. Bei allem Potenzial und bei aller Kreativität, die die administrative und museale Reform bereits gezeigt hat und weiterhin zeigen wird, bremst Willert diesen „Aufbruch“ mit dem Blick auf die finanzielle Realität: Ein Zustand der gesicherten Finanzierung ist durch das Hamburger Modell nicht erreicht. Ohne ein unabhängiges, akkumulierbares Stiftungsvermögen ist eine finanzielle Verselbständigung nicht umsetzbar und das Problem der fiskalischen Unterstützung ist nur verlagert: Auch noch so selbständige Hamburger Stiftungsmuseen sind fast vollständig abhängig von den – zwischenzeitlich nicht besser gefüllten – öffentlichen Kassen.

Christoph Lind und Alfried Wieczorek