

Buchbesprechungen

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.), PPP-Handbuch, Leitfaden für Öffentlich-Private-Partnerschaften, vvb. Vereinigte Verlagsbetriebe GmbH & Co. KG, Bad Homburg 2008, 354 S.

Der weitgefaste Begriff einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (im weiteren Verlauf PPP – Public-Private-Partnership) beinhaltet im Allgemeinen eine Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. PPP beruht darauf, dass komplementäre Ziele der Akteure, wie die Förderung des Gemeinwohls durch die öffentliche Hand und kommerzielle Ziele der privaten Seite, in wesentlichen Punkten übereinstimmen. Durch das gemeinschaftliche Handeln der Partner können diese gleichzeitig verfolgt werden, wobei aber die Verantwortung und Identität der Partner intakt bleibt.

Vor diesem Hintergrund befasst sich das von verschiedenen einschlägigen Autoren verfasste und im Wesentlichen von Dr. Jörg Christen, Leiter der Task Force PPP im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), geleitete Projekt eines PPP-Handbuchs umfassend mit einem ganzheitlichen und über den kompletten Lebenszyklus eines PPP-Projekts zielenden Ansatz. Dieser Lebenszyklusansatz impliziert die Bereiche des Planens, Erstellens, Betreibens sowie Finanzierens eines PPP-Projektes. Der Erfolg eines intendierten PPP-Projekts hängt nach Aussage der Autoren in erheblichem Maße vom (gelebten) Partnerschaftsgedanken sowie einer adäquaten Risikoverteilung ab.

Das Buch ist in zehn Kapitel untergliedert, welche die wesentlichen Facetten, Implikationen, Chancen und Risiken von PPP abbilden und dezidiert erläutern. Der Handbuchcharakter bringt dem Leser die Erkenntnisse dennoch in klarer und übersichtlicher Form nahe. Das Buch beginnt im Allgemeinen mit

definitiven, inhaltlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, bietet einen Überblick über PPP-Initiativen in Deutschland und erläutert umfangreich intendierte Chancen sowie dem gegenüberstehende Risiken. Im Rahmen der Anbahnungsphase wird detailliert dargelegt, welche Eignung, welcher Bedarf sowie welche Zielsetzung vor Abschluss eines PPP-Projektes vorliegen können und welche damit verbundenen Implikationen für den Projekterfolg notwendig sind. Hierbei könnte jedoch dezidiert auf die PPP-relevante Inhouse-Regelung eingegangen werden, ist diese doch gerade für gemischtwirtschaftliche Projekte von hoher Relevanz. Intensiv beschäftigt sich das PPP-Handbuch des Weiteren mit der Thematik der Vertragsgestaltung. Hierbei werden wesentliche Elemente des Projektvertrages, wie Risikoverteilung, Sicherheit, Leistung, Finanzierung, Sanktionen, Personal, Entscheidungsbefugnisse, Verfahren der Vertragsanpassung oder Abwicklungsszenarien dargestellt. PPP wird dabei als Gesamtpaket an Leistungen verstanden, darin liegt der in der wissenschaftlichen Literatur oftmals nicht trennscharf vollzogene Unterschied zu Contracting out-Modellen, reinem Outsourcing oder Finance-Leasing.

Im weiteren Verlauf befassen sich die Autoren mit grundsätzlichen Finanzierungsansätzen von PPP-Projekten. Dabei wird sowohl zwischen den einzelnen Erstellungsphasen, als auch zwischen den nutzbaren Fremd- und Eigenkapitalmodellen differenziert. Der Komplex möglicher Fördermittel schließt sich an, hierbei vor allem vor dem Hintergrund rechtlicher Implikationen und Projektförderungsverfahren.

Die folgenden Kapitel sind speziellerer Natur. So werden die Auftragsvergabemodi, und damit vergaberechtliche Implikationen, detailliert erläutert. Auch wird dabei auf die singulären Angebotsphasen (inklusive der Wertungsstufen) eingegangen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung schließt sich daran konkludent an, wobei die einzelnen Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses

(von der Bedarfserstellung bis zum Projektcontrolling) die Grundlage bilden. Flankierend zu dieser Analyse erfolgt die Erläuterung der Notwendigkeit eines adäquaten Risikomanagementprozesses. Die nicht zuletzt aus Anwendersicht sehr relevante Vertragsdurchführung findet ihren Niederschlag im Anschluss daran, welche wiederum auf dem Lebenszyklusgedanken basiert. Es wird anwender- bzw. praxisbezogen deutlich, worin die Ziele und Aufgaben, aber auch die Risiken der optimalen vertragskonformen Durchführung der singulären Phasen liegen (können). Diese Vorgehensweise unterstützt das hohe Maß an Praxisrelevanz des PPP-Handbuchs.

Das PPP-Handbuch trifft die Intention der Verfasser, einen Praxisleitfaden für PPP-Projekte zu kreieren, in hohem Maße. Es ist trotz des komplexen Prozesses einer Öffentlich-privaten-Partnerschaft sehr anschaulich und griffig verfasst, ohne den Facettenreichtum und die Spezifität von PPP aus dem Auge zu verlieren. Das Buch bildet demnach eine Bereicherung und Unterstützung, den Erfolg von PPP nachhaltig zu gewährleisten.

Thomas Lenk und Oliver Rottmann

Werner Killian, Peter Richter und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen – Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25), edition sigma, Berlin 2006, 136 S.

Die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch deutsche Kommunen hat sich zu einer diffizilen Aufgabe entwickelt. Das überkommene Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung, nach dem die Gemeinden, Städte und Kreise die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ auf Basis von Artikel 28 Abs. 2 GG selbst, also mit eigenen Mitteln, wahrnehmen, wird nicht mehr vorbehaltlos akzeptiert. Ganz besonders diffizil wird die Diskussion dann, wenn auf europäischer Ebene mit dem deutschen Selbstverwaltungsrecht aus Artikel 28 Abs. 2 GG argumentiert wird. In Brüssel ist man nur wenig geneigt, hierauf einzugehen

und verweist gerne auf den Vorrang des europäischen Rechts.

Die Befassung mit dem Themenkomplex der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch Kommunen ist nicht zuletzt deshalb schwierig, weil es eine Reihe von unterschiedlichen Ansätzen gibt, die darüber hinaus auch noch mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten arbeiten. So ist der schillernde Begriff der „Daseinsvorsorge“ noch immer in aller Munde. Auf europäischer Ebene wird dieser Begriff mit „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (DAI) umschrieben. Zu dem Problem der Begriffsvielfalt gesellt sich aber noch die Schwierigkeit, dass die tatsächlich vorzufindenden Gegebenheiten in den deutschen Kommunen äußerst unterschiedlich sein können.

Es ist nun das Verdienst des vorliegenden Bandes, Übersichten über dem empirischen Stand der Ausgliederung bzw. Privatisierung in Kommunen zu liefern. Dies erfolgt auf der Basis von drei empirischen Erhebungen, die unabhängig von einander konzipiert und durchgeführt worden sind. In diesem Rahmen wird besonderes Augenmerk unter anderem auf die Fragen gelegt, in welchen Bereichen Ausgliederungen vorgenommen werden und welche Aufgabenfelder zumeist noch von der Kommunalverwaltung erledigt werden. Auch wird untersucht, welche Organisationsformen besonders häufig genutzt werden. Ziel des Bandes ist es aber auch herauszufinden, in welchen Aufgabenfeldern die Leistungserstellung privaten Unternehmen überlassen wird. Bei alledem berücksichtigt die Untersuchung, ob es Unterschiede gibt, die sich bspw. auf die Größe oder die Bundeslandzugehörigkeit der Kommunen zurückführen lassen.

Auf den Seiten 15 ff. befassen sich die Herausgeber zunächst ausführlich mit dem Liberalisierungs- und Privatisierungsinitiativen auf staatlicher- und EU-Ebene. Sie betonen, dass die kommunalen Unternehmen durch die Vorgaben der Kommunalordnungen der Länder in ihrer Marktstätigkeit derart eingeschränkt seien, dass aus der Sicht der regulierten kommunalen Unternehmen ein fairer und vor allem gleicher Wettbewerb nicht gegeben sei. Vor allem die sog. „Schrankentrias“ sowie die Wirkung des Örtlichkeitsprinzips schränken das Handeln am Markt

ein und würfen die Frage auf, ob bestimmte Vorgaben des Kommunalwirtschaftsrechts mit den Grundfreiheiten der Unternehmen nach EG-Recht vereinbar seien. Die Herausgeber gehen des Weiteren auf das europäische Vergaberecht ein, wie es vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) beginnend mit seinem Urteil im Fall „Halle“ vom 01.11.2005 konkretisiert worden ist. Sie beschreiben die engen Grenzen bzw. Unsicherheiten, die den Kommunen durch die Rechtsprechung des EuGH auferlegt worden sind, wenn sie gemischtwirtschaftliche Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, bzw. mittlerweile sogar eigene Unternehmen mit Aufgaben betrauen wollen. Daran anschließend gehen die Herausgeber auf den Seiten 18 ff. auf Felder europäischer bzw. staatlicher gezielter Deregulierungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft, in der Wasserversorgung, beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und den kommunalen Sparkassen ein.

Im nachfolgenden Abschnitt widmen sich Wolfram Bremeier, Hans Brinckmann und Werner Killian den kommunalen Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen (S. 25 ff.). Das Kapitel beinhaltet die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung der Kommunen dieser Größenordnung in 6 Bundesländern (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) und hebt hervor, dass die Ausgliederung kommunaler Aufgaben und die Beteiligung an kommunalen Unternehmen auch für kleine und mittelgroße Kommunen wichtige Strukturmerkmale sind. In diesen Kommunen würden zwar viele Aufgaben noch in der Regie der Verwaltung erledigt, jedoch erfolge die Gründung kommunaler Unternehmen, wenn Leistungen wie Versorgung, ÖPNV, Abfallverwertung oder in Sachen Krankenhaus bereitgestellt werden (S. 31 f.). Herausgearbeitet wird, dass die Wahl der Rechtsform kommunaler Beteiligung in engem Zusammenhang mit dem jeweiligen Aufgabenfeld steht. So gebe es Bereiche, in denen privatrechtliche Organisationsformen generell der Vorzug gegeben wird. Dies sei etwa bei der Versorgung mit Strom und Gas, der Erbringung von ÖPNV-Leistungen oder der Wohnungswirt-

schaft der Fall. Auf den Seiten 35 ff. wird herausgestellt, dass GmbH-Lösungen tendenziell eher bei Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern und Kreisen und – regional betrachtet – vermehrt in den ostdeutschen Kommunen vorzufinden seien. Das Kapitel schließt mit der Erkenntnis, dass die Kommunalpolitik und die Kommunalverwaltung sich auch in Zukunft mit der Verselbständigung einzelner Organisationseinheiten bzw. Aufgabenbereiche auseinandersetzen haben werden. Hierfür seien von der EU gesetzte ordnungspolitische Rahmenbedingungen (Dienstleistungsfreiheit, Abbau von Monopolen und Deregulierung) ein wesentlicher Faktor (S. 53). Die Lektüre dieses Kapitels macht sehr anschaulich, wie unterschiedlich die Ausgliederung kommunaler Aufgaben bei Städten und Gemeinden in der Größenordnung von 10.000 bis 50.000 Einwohnern und Landkreisen ist.

Auf den Seiten 55 ff. widmen sich Peter Richter, Thomas Edeling und Christoph Reichard den kommunalen Betrieben in größeren Städten, indem sie Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner präsentieren. Zentrale Fragestellungen sind hierbei, welche Aufgaben in welchem Umfang innerhalb der Kommunalverwaltung selbst bzw. in verselbständigten Einrichtungen erbracht werden, in welchem Rechts- und Organisationsformen dies geschieht und in welchem Umfang und in welchen Wirtschaftsbereichen Dritte an kommunalen Unternehmen beteiligt sind (S. 56). Auch dieser Teil der Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass hinsichtlich der Organisationsform der Aufgabenerledigung ein hoher Anteil an privaten Rechtsformen existiert. Im Übrigen bestehe aber ein heterogenes Bild, wenn man die Aufgabenbereiche genauer betrachte. So lägen etwa in den Bereichen Wasser/Abwasser, Wohnungsbau und Strom die privaten Rechtsformen in den Ostländern mit ihrem Anteil deutlich über denen der westlichen Bundesländer. Hinsichtlich ÖPNV und Wirtschaftsförderung seien private Rechtsformen dagegen häufiger in den Westländern anzutreffen (S. 83). Soweit Bereiche betroffen seien, die in stärkerem Ausmaße wettbewerblichen Strukturen ausgesetzt sind, lässt sich den Autoren zufolge

in den neuen Bundesländern eine stärkere Verbreitung der privatrechtlich organisierten Aufgabenerledigung belegen (S. 83). Mit zunehmender Größe werde die Verbreitung der GmbH von der AG abgelöst. Die Autoren vermuten als Ursache den in diesen Wirtschaftsbereichen hohen Kapitalbedarf großer Städte. Die Autoren resümieren, dass die Ausgliederung kommunaler Aufgabefelder und ihre Organisation als überwiegend privatrechtlicher Unternehmen zu einer Verselbständigung der Betriebe in einem doppelten Sinne führen. Zum einen machen sie eine größere Autonomie der ausgegliederten und „verselbständigten“ Beteiligungen gegenüber der Steuerung durch Bürger, Politik und Verwaltung aus. Zum anderen stellen sie diesbezüglich einen Verlust an politischer Steuerbarkeit heraus, der zur „Ent-Öffentlichung“ kommunalen Wirtschaftens führe (S. 84).

Die dritte empirische Untersuchung von Jan Hendrik Trapp befasst sich mit den 30 größten deutschen Städten. Der Autor stellt einen Zusammenhang zwischen Stadtgröße und Anzahl der Beteiligungen fest (S. 90). Je Größer eine Stadt sei, desto mehr Beteiligungen besitze sie. Die ersten drei Ränge werden in dieser Hinsicht von den Stadtstaaten belegt. Der Autor vermutet, dass dies deshalb der Fall sei, weil dort besondere Aufgaben anfielen, die den „einfachen“ Kommunen nicht zukämen (S. 91). Was die Rechtsformen der deutschen kommunalen Beteiligungsunternehmen angeht, so macht der Autor eine hohe Anzahl von GmbHs aus. Der Autor vermutet diesbezüglich, dass die Begründung für die Beliebtheit der GmbH darin liegt, dass sie relativ einfach zu gründen sei, die kommunalen Einflussmöglichkeiten bei der Aufstellung und bei Änderung der Satzung gut festgelegt werden können, sie alle Vorteile einer privaten Rechtsform in Bezug auf Flexibilität des Managements biete und dass eine GmbH keinen Beschränkungen hinsichtlich ihrer Gründung durch Kommunen unterliege (S. 93 f.). Die Untersuchung kommt resümierend zu dem Ergebnis, dass die gezählten über 3000 kommunalen Beteiligungsunternehmen einen beeindruckenden Umfang kommunalwirtschaftlicher Tätigkeit belegen, wobei die große Vielfalt der Ausgestaltung Ausdruck

kommunaler Selbstverwaltung sei, die sich durch die Wahlfreiheit der Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung auszeichne. Kommunen wie kommunale Unternehmen stünden beide, sowohl als öffentlicher Aufgabenträger als auch als öffentliche Unternehmen der Leistungserstellung, in der Verantwortung für die Verfolgung öffentlicher Zwecke und damit grundsätzlich für die Sicherung des örtlichen Gemeinwohls. Dabei gerieten sie aber im Zuge von Privatisierung, Liberalisierung und Kommerzialisierung ganz grundsätzlich in ein Dilemma. Problematisch sei, dass öffentliche, gemeinwohlorientierte Ziele eben nicht mit den Kategorien Effizienz, Wettbewerb und Gewinnerzielung widerspruchsfrei vereinbar seien (S. 109).

Unter den Titel „Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringung und die Folgen“ resümieren Peter Richter, Werner Killion und Jan Hendrik Trapp auf den Seiten 111 ff. die im vorliegenden Band zusammengeführten Untersuchungen. Es wird festgehalten, dass die Anzahl kommunaler Beteiligungen mit der Größe der Kommune korreliere, d.h. je größer die Kommune sei, umso höher sei die Anzahl der Beteiligungen (S. 114). Weiterhin sei die Rechtsform der GmbH am häufigsten anzutreffen. Die Organisation kommunaler Beteiligung in privater Rechtsform steige mit der Zunahme der Größe der Kommune an. In den größeren Kommunen lasse sich über alle Aufgabenbereiche hinweg ein deutliches Übergewicht der Rechtsform GmbH belegen (S. 115). Die Autoren betonen, dass für die Ausprägung des Phänomens der Verselbständigung neben der Größe der Kommune insbesondere regionale Differenzen zu beachten seien. Was den Verbreitungsgrad einzelner Rechtsformen angeht, so zeigten sich erhebliche regionale Unterschiede zwischen den Ländern. Diese Unterschiede folgten – so die Autoren – allerdings keinem einheitlichen Muster und ließen sich nicht unter dem Rückgriff auf bspw. die Ost/West-Differenz erklären (S. 119).

Der Wandel des Feldes kommunaler Wirtschaftstätigkeit kulminiere in einem als prekär beschriebenen Verhältnis zwischen Beteiligungsunternehmen und Mutterkommune, welches als Steuerungsproblem begriffen

werde. Die Steuerungsthematik liege quasi als Querschnittsthema dem Diskurs zu kommunalen Unternehmen zu Grunde (S. 125). Die Autoren beleuchten die Steuerungsthematik in verschiedener Weise - u. a. kommunalrechtlich, aus Sicht der Governance-Theorie, aus demokratietheoretischer Perspektive und aus soziologischer Sicht (S. 126 ff.). Aus soziologischer Sicht sei ein tiefgreifender institutioneller Wandel, der gesellschaftlich fundiert sei und andererseits ebenso weitere Wandlungsprozesse auf anderen gesellschaftlichen Ebenen provoziere, zu beobachten. Akzeptiere man die vorgefundene Pluralität der Ansätze, indem sie eben nicht als eine vom wissenschaftlichen Ideal der Objektivität zu bereinigende Abweichung verstanden wird, ergäben sich daraus weitreichende Folgen für die wissenschaftliche Interpretation der empirischen Befunde und insbesondere der beschriebenen Steuerungsdefizite. Man könne so zu komplexen Beschreibungen des institutionellen Wandels kommen, die das zu beschreibende Phänomen besser abbilden (S. 129).

Insgesamt betrachtet ist der von Killian, Richter und Trapp herausgegebene Band eine äußerst wertvolle Lektüre, die gerade derzeit besonderen Nutzen bringen kann, weil die Unübersichtlichkeit im Bereich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung immer noch zunimmt. Es gilt gewissermaßen vor der Therapie einen sachgerechten Befund abzuliefern. Für diesen Befund aber braucht es empirische Belege. Diese waren bislang aber allenfalls vereinzelt vorhanden – was des Öfteren beklagt wurde. Die vorliegende Untersuchung liefert nun empirische Belege und schließt mit ihren Erkenntnissen daher eine Lücke. Obgleich die einzelnen Untersuchungen des Bandes unterschiedliche Ansätze verfolgen, zeigen sie ein klares Bild der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bzw. der Ausgliederung und Privatisierung in den deutschen Kommunen. Insoweit schärft der Band insgesamt die Sinne für die rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten, die derzeit im Bereich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung auszumachen sind. Die Ergebnisse der Untersuchungen dürften für die künftige Ausgestaltung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bedeutend sein.

Dies gilt nicht zuletzt deshalb in besonderem Maße, weil sie in prägnanter Form die Komplexität der Materie verdeutlichen.

Bodo J. Herrmann

Thomas Müller-Marqués Berger, Internationale Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor (IPSAS) – Grundlagen und Einzeldarstellungen, Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart, 156 S.

Die internationalen Rechnungslegungsregeln für den öffentlichen Sektor – die weitgehend auf denen für den unternehmerischen Bereich aufbauen, aber zunehmend auch den spezifischen öffentlichen Belangen Rechnung tragen – haben sich bisher in den deutschen Reformen des öffentlichen Haushaltswesens noch nicht niedergeschlagen. Diese orientieren sich im Wesentlichen am Referenzmodell der HGB-Rechnungslegung auf der Grundlage der derzeit (noch) gültigen Regelungen.

Es mag sein, dass sich das in den nächsten Jahren mehr oder weniger ändern wird. Die bisherigen Reformen in den Bundesländern divergieren in einem unnötigen Maße voneinander; der Blick auf die internationalen Tendenzen mag die künftige Harmonisierung anregen und erleichtern. Erste Anstöße hierzu können von den aktuellen Bemühungen um eine Modernisierung des HGB-Bilanzrechts ausgehen, die im Kern eine tendenzielle Annäherung der Bilanzierung nach dem HGB an die internationalen Regeln bringen (nachdem diese für die Konzernrechnungslegung börsenorientierter Mutterunternehmen bereits verpflichtend wurden). Dies sollte für die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor nicht unbeachtet bleiben; das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz wurde inzwischen verabschiedet.

Ohne hier einzelne Inhalte der internationalen Regeln anzusprechen, ist doch ein gravierender Nachteil in der Form ihrer Präsentation nicht zu übersehen: Sie sind extrem umfänglich und umständlich – weil fall- und nicht prinzipienorientiert – formuliert und damit für die Praxis (insbesondere für kleinere Unternehmen und kleinere Kommunen) schwer handhabbar. Auch gibt es von den

Standards für den öffentlichen Sektor (anders als denen für den unternehmerischen Bereich) erst seit diesem Frühjahr eine umfassende deutsche Übersetzung.

Hier setzt die vorliegend anzuzeigende Publikation an. Der Autor stellt mit Unterstützung von sechs Mitarbeitern den Inhalt der zur Zeit des Abschlusses der Arbeiten vorliegenden 26 Standards (IPSAS) auf der Basis des doppelten Rechnungsstils und ergänzend den *Cash Basis* IPSAS (Rechnungslegung auf der Grundlage des Zahlungsprinzips) vor. Die Darstellungen sind anschaulich, konzentriert, gut verständlich und in ihrer Gliederung aufeinander abgestimmt; sie erleichtern dem Interessierten den Zugang zu dieser, sicherlich künftig relevant werdenden Materie und können ihm einstweilen die Lektüre der umfangreichen originalen Texte des IPSAS-Board – die jährlich fortgeschrieben werden – ersparen.

Den Einzeldarstellungen ist eine 19-seitige Einleitung vorangestellt, in der Aufbau und Organisation sowie die Ziele und Mitglieder des für die Standards zuständigen Gremiums dargestellt werden (*International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB*); beschrieben wird auch einiges Grundsätzliche zu den IPSAS, u. a. deren Historie, Anwendungsbereich, Maßgeblichkeit, Verfahren ihrer Entwicklung und Gründe für ihre Einführung. Abgerundet wird die Einleitung durch die Charakterisierung der wesentlichen Bewertungsmaßstäbe der IPSAS: Anschaffungs- und Herstellungskosten (*cost*), beizulegender Zeitwert (*fair value*) und Barwert (*present value*).

Da die Reformprozesse in Deutschland wohl noch einige Jahre beanspruchen werden und wesentliche Aspekte der Reformen noch kontrovers gesehen werden, mögen Hinweise auf einige Publikationen nützlich sein, die die Arbeit von Müller-Marqués Berger speziell für die Bundesrepublik ergänzen.

Heinz Bolsenkötter (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Rechnungswesens – Reformtendenzen und internationale Entwicklung, Verlag Nomos Baden-Baden) 328 S.: Ein Sammelband mit Einzelbeiträgen von Wissenschaftlern und Praktikern zu wesentlichen Reformaspekten aus deutscher und internationaler Sicht.

Hans-Günter Hennecke, Heinz Strobl, Dörte Diemert (Hrsg.), Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft – Doppik, Neue Steuerung, Verlag C. H. Beck München, 549 S.: Ein Handbuch unter Mitwirkung zahlreicher Autoren, in dem nach dem derzeitigen Stand der deutschen Reformgesetzgebung dem Praktiker detaillierte Hilfen gegeben werden.

PricewaterhouseCoopers (Hrsg.), Der reformierte öffentliche Haushalt – Stand nationaler Reformen und internationale Reformtendenzen, Verlag Kohlhammer, Stuttgart, 140 S.: Eine problembezogene Studie, die die Haushaltsaspekte mit denen der Steuerung, der Nachhaltigkeit und der Verschuldungsproblematik (Generationengerechtigkeit) verbindet und in der auch relevante Unterschiede zwischen den Ebenen unseres Föderalstaates angesprochen werden.

Heinz Bolsenkötter

Hannes Rehm und Michael Tholen, Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2008, 276 S.

Zurzeit vergeht kaum ein Tag, an dem nicht die schlechte Wirtschaftslage ein Thema in den Nachrichten ist. Der Ruf nach dem Staat als Garant und Motor für den Aufschwung ist unüberhörbar. Konjunkturpakete wurden bereits geschnürt und auf den Weg gebracht. Das vorliegende Buch von Rehm und Tholen zur Kommunalverschuldung erscheint somit zu einem Zeitpunkt, welcher angesichts der 2008 einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise auch durch eine neue Rekordverschuldung des Staates gekennzeichnet ist. Nicht unberücksichtigt bleiben darf dabei die Lage der Kommunen, die vom Abschwung ebenso betroffen sind und angesichts dieser Krise vor großen Herausforderungen hinsichtlich der Begrenzung ihrer Verschuldung stehen.

Die Autoren verfolgen mit ihrem Buch das Ziel, „den Kommunen Alternativen zum bisherigen Finanzierungsverhalten aufzuzeigen“ (S. 5 f.). Untergliedert ist das Buch in neun Kapitel (A-I), welche einen sehr unterschiedlichen Umfang aufweisen. Nach einem Überblick über die Entwicklung der

kommunalen Verschuldung (A) werden dem Leser ökonomische Begründungen für die Kommunalverschuldung (B) geliefert. Dabei zeichnen die Autoren ein differenziertes Bild und nehmen beispielsweise auch das Äquivalenzprinzip kritisch unter die Lupe. Des Weiteren werden verschiedene Thesen, z. B. zur Verschuldungsmentalität der Bürger oder zur Medienaufmerksamkeit, aufgegriffen, was die Facettenvielfalt hinsichtlich der Begründungsansätze kommunaler Verschuldung gut verdeutlicht. Anschließend gehen die Autoren auf die Rechtsgrundlagen der Kreditaufnahme (C) ein. Ein zentraler Aspekt ist in diesem Kapitel die Einführung der Doppik, welche zu einer höheren Transparenz des kommunalen Vermögens und der Verschuldung führen soll. Das Thema Doppik ist dem Gliederungspunkt „2. Das Neue Steuerungsmodell (NSM)“ (S. 48) untergeordnet. Die Autoren betrachten dabei insbesondere finanzwirtschaftliche Aspekte des NSM, die in Verbindung mit der Doppik stehen. Auf die aktuelle Evaluation des NSM oder generell auf das Gesamtkonzept wird nicht näher eingegangen. Damit bleiben auch Aussagen unklar, wonach das NSM als Konzept ein zielführender Ansatz zur Analyse und Steuerung von Risiken darstellt (S. 68). Eine kritischere Betrachtung des NSM wäre angesichts dieser Fokussierung wünschenswert gewesen. Neben der Doppik wird im Kapitel C auch die Rolle der Kommunalaufsicht aufgegriffen. Dieser kommt eine zentrale Bedeutung bei der kommunalen Verschuldung zu, da ihr letztlich die Kreditgenehmigung obliegt. Die Autoren kommen dabei zu dem Schluss, dass die Wirksamkeit der Kommunalaufsicht hinsichtlich der Begrenzung der kommunalen Verschuldung in den letzten Jahren abgenommen hat. Um dem entgegenzuwirken, wird u. a. auf in der Wissenschaft und Praxis bereits diskutierte und zum Teil praktizierte Instrumente wie z. B. Frühwarnsysteme und Risikomanagementsysteme verwiesen. Im vierten Kapitel (D) gehen die Autoren unter der Überschrift „Die Haftungskette der Finanzverfassung zugunsten der Kommunen“ insbesondere auf die kommunale Insolvenz sowie auf die Einführung von Ratingsystemen auf der kommunalen Ebene ein. Damit greifen sie aktuelle Dis-

kussionen auf, die der Frage nachgehen, wie die kommunale Verschuldung wirkungsvoll begrenzt werden kann. Die Ausführungen zu diesen Punkten haben eher einen Überblickscharakter, so dass der Leser an dieser Stelle einen ersten Eindruck von dieser Thematik erhält. Detailfragen, z. B. wann eine Kommune insolvent ist, bleiben offen. Es wird zudem auch die Kommunalfinanzierung und die Anwendung der Insolvenz in den USA dargestellt. Die Übertragbarkeit bzw. Anwendbarkeit der amerikanischen Praxis im deutschen System und damit die konkrete Praxisrelevanz für deutsche Kommunen werden jedoch leider nicht weiter geprüft. Es folgen kurz einige Grundsatzfragen der Kreditaufnahme (E). Dabei setzen sich die Autoren insbesondere mit Fragen der Zinsgestaltung auseinander. Welche unterschiedlichen Instrumente die Kommunen bei der Kommunalverschuldung haben, wird im Kapitel F im Überblick vorgestellt. Neben Schuldscheindarlehen als die gängigste Form des Kommunalkredits werden auch Anleihen, subventionierte Verschuldungsmöglichkeiten und Bausparverträge thematisiert. Darüber hinaus wird aufgezeigt, welche Bedeutung die Bündelung der kommunalen Kreditnachfrage haben kann und wie die Finanzierung über den europäischen Kapitalmarkt abläuft. Das umfassendste Kapitel (G) befasst sich mit dem Schuldenmanagement. Dabei steht der Einsatz von derivativen Instrumenten im Mittelpunkt. So werden neben ihrer Charakteristika und Einsatzmöglichkeiten auch ihre Vorteile sowie die Steuerung der Risiken dargelegt. Die Autoren geben damit Anregungen und Hinweise, wie Kommunen die Kreditaufnahme und die Zinsausgaben optimieren können. Kommunen können sich anhand dieser Informationen hinsichtlich der Kreditaufnahme strategisch neu ausrichten und prüfen, wie eine für die Kommune gewinnbringende Flexibilität insbesondere bei Konditionsvereinbarungen erreicht werden kann, Zinsrisiken reduziert und Kosten von Finanzierungen gesenkt werden können. Positiv fällt in diesem Kapitel die Einbindung von zahlreichen Beispielen und Abbildungen auf, die das Verständnis für die unterschiedlichen Instrumente (z. B. bei Swaps, Forward Rate Agreements, Zinsbe-

grenzungsvereinbarungen etc.) und deren konkrete Anwendung erleichtern. In einem weiteren Schwerpunkt Kapitel (H) werden dem Leser Finanzierungsalternativen vorgestellt, was insbesondere die Einbindung Privater in die Finanzierung kommunaler Investitionen umfasst. Je nachdem, welche Projekte oder Aufgaben (z. B. Sanierungen, Neubau, Energieprojekte) die Kommune finanzieren muss oder möchte, sind die verschiedenen Finanzierungsalternativen abzuwägen. Das Buch bietet dazu eine geeignete Grundlage, um sich einen Überblick zu verschaffen. Enthalten sind auch konkrete Hinweise, die beim Eingehen von PPP-Projekten zu beachten sind sowie haushaltsrechtliche Anforderungen. Die Autoren beenden ihr Buch mit einem kurzen Ausblick (I), welcher auch als Appell an die Kommunen verstanden werden kann, den eigenen Ressourcenverbrauch mittels neuer Steuerungsinstrumente weiter zu optimieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Buch generell einen Überblick über ausgewählte Bereiche der Kommunalverschuldung gibt. Wie aufgezeigt, liegt das Schwergewicht hauptsächlich auf dem Schuldenmanagement und der Darstellung von Finanzierungsalternativen. Die Informationen können für Kämmerer, Geschäftsführer kommunaler Unternehmen sowie für Aufsichtsbehörden praktische Relevanz entfalten. Aber auch für jene, die sich erstmals mit diesem Themenkomplex befassen, ist dieses Buch geeignet, sich einen ersten, ökonomisch geprägten Überblick über die Kommunalverschuldung zu verschaffen.

Thomas Duve

Sarah Wilkens, Wettbewerbsprinzip und Gemeinwohlorientierung bei der Erbringung von Eisenbahndienstleistungen – Zum Verhältnis von Art. 87 e III und IV GG, Schriften zum öffentlichen Recht Band 1030, Berlin 2006

Die Arbeit wurde 2005 vom rechtswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen und ist laut Vorwort auf dem Stand vom Januar 2004. „Aktualisierungen wurden bis auf wenige Ausnahmen nicht vorge-

nommen. Insbesondere auf das Dritte und Vierte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften konnte nicht mehr vertieft eingegangen werden“, so das Vorwort. Dieser Mangel dürfte kein großer sein; denn was die Verfasserin bringt, lässt die Verfehltheit der regierungsseitigen Bemühungen um die Teilprivatisierung der Bahn mit deren rechtspolitischer Besichtigung sehr schön aufscheinen, auch wenn dies vielleicht gar nicht gewollt sein sollte.

Inhaltlich geht es darum, wie sich der Gegensatz zwischen Wettbewerbsorientierung und Gemeinwohlorientierung der Betriebsführung in einen rechtlichen Einklang bringen lassen könnte. Dieser Gegensatz hat dem Rezensenten als Verkehrsökonom im Lauf seiner jahrzehntelangen Observierung des Gegenstandes unter dem erfolgreichen Druck einer unentwegten Privatisierungskampagne immer wieder zu schaffen gemacht. Schon ziemlich von Anfang an gewann er die, im weiteren Verlauf nicht erschütterte, sondern sich verfestigende Überzeugung der Unvereinbarkeit beider Prinzipien. Das Beharren der politisch Verantwortlichen auf dem gegenteiligen Standpunkt hat, was inzwischen ganz offensichtlich geworden sein dürfte, eine unproblematische Besetzung der Spitzenpositionen des Betriebes verhindert. Frau Wilkens scheint indessen angesichts ihrer Themenwahl eine Vereinbarkeit nicht auszuschließen. Sie hält dafür, dass ein „Gewährleistungsgesetz“ helfen könnte (S. 188-191).

Die „Gewährleistungsklausel des Art. 87 e Abs. 4 S. 1 GG“ begründe „keine verfassungsunmittelbaren Pflichten von Eisenbahnunternehmen.“ Der Eigentümer könne „nur auf der Grundlage eines Gesetzes“ in die Unternehmensführung eingreifen. Dieser Gesetzesvorbehalt sei „auf die aus Art. 87 e Abs. 3 S. 1 GG folgende Eigenständigkeit der Aktiengesellschaften zurückzuführen“. Das Konzernrecht genüge zwar dem Gesetzesvorbehalt als Umsetzer des Regulierungsvorbehalts des Art. 87 e GG, treffe aber „keine Aussage zu möglichen Eingriffsanlässen“, sondern stelle nur einen Modus zur Verfügung, der „den Anforderungen des Art. 87 e GG gerecht“ werde, „wenn sich die Notwendigkeit eines Eingriffs ergeben sollte“. „Eine Definition der

Eingriffsanlässe wäre in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, der damit den Regelungsvorbehalt des Art. 87 e Abs. 4 S. 2 GG weiter ausfüllen würde. Weder im Verkehrsbereich noch im Bereich der Schieneninfrastruktur finde sich eine derartige Regelung. Auch auf europäischer Ebene seien „Universaldienstverpflichtungen für den Eisenbahnbereich nicht verankert“. (S. 188) „Eine gesetzgeberische Entscheidung über den Umfang des nach Art. 87 e Abs. 4 GG geforderten Mindeststandards hätte den Vorteil, dass auch außerhalb des“ Schienenpersonennahverkehrs „ein erhöhtes Maß an Berechenbarkeit für die Eisenbahnunternehmen einerseits, andererseits aber auch für die Bahnnutzer im Hinblick auf die Erbringung gemeinwohlorientierter Dienste geschaffen würde. Außerdem würde die Festlegung von Eingriffsanlässen, die einer Definition der Gemeinwirtschaftlichkeit i. S. d. VO1191/69 EWG gleichkommen würde, die Vereinbarkeit der daraus resultierenden Ausgleichspflicht mit europäischem Beihilferecht absichern helfen“. (S. 189) Diese Argumente begründeten den Bedarf nach einem Gewährleistungsgesetz, auch „wenn in der gegenwärtigen Situation weder von gravierenden Gewährleistungsdefiziten noch davon auszugehen“ sei, „dass sich der Gesetzgeber außerhalb der ihm bei der Verwirklichung des Gewährleistungsauftrages nach Art. 87 e Abs. 4 GG eingeräumten Einschätzungsprärogative bewegt“. (S. 188 f.) Was die erstaunlicherweise gefühlte Nichtexistenz gravierender Gewährleistungsdefizite angeht, hält es die Verfasserin an anderer Stelle (S. 192) immerhin für fraglich, „ob die durch die Gleichgewichtung von privatwirtschaftlichem Prinzip und Gemeinwohlorientierung in Art. 87 e GG bewirkte Kommerzialisierung der Daseinsvorsorge den Anforderungen einer gemeinwohlgerechten Infrastrukturbereitstellung gerecht werden kann. Im Zusammenhang damit stehe die „Frage, ob es sich bei der Entscheidung, die Infrastruktur nach privatwirtschaftlichen Kriterien zu betreiben, um eine dauerhaft tragfähige Lösung handelt oder ob Modelle vorzugswürdig wären, die den starken Regulierungsbedarf zum Anlass nehmen, schon die organisatorisch-institutionellen Voraussetzungen der Infrastrukturbe-

reitstellung so auszugestalten, dass weder das Eigentum am Netz noch die Gewinnorientierung des Eigentümers entscheidende Faktoren darstellen.“ (S. 192)

In dieser Frage entscheidet sich der Rezensent für die zweitgenannte Möglichkeit, weil er das „Kompatibilitätsgebot“ für die gegensätzlichen Führungsprinzipien als unerfüllbar ansieht. Er hält des weiteren dafür, dass ein deutsches Gewährleistungsgesetz ungeeignet ist, den grundstürzenden Konstruktionsfehler der europäischen Eisenbahnpolitik zu unterlaufen. Falsch ist, dass eine nicht logisch begründbare, sondern ideologisch gewillkürte Unterwerfung des Verkehrszweiges unter das Postulat der vornehmlichen Steuerung seiner wirtschaftlichen Abläufe durch intramodalen marktlichen Wettbewerb stattfindet. Dieser Befehl ignoriert, dass solcher Wettbewerb das Obsiegen der Bahn in der (intermodalen) Substitutionskonkurrenz zu beeinträchtigen vermag und dass von deren Ergebnis das Erreichen wesentlicher gemeinnütziger Ziele abhängt. Zu diesen Zielen gehört zum einen die Straßenentlastung nicht nur im beihilfefähigen Personennahverkehr, sondern auch im übrigen Personen- und im Güterverkehr. Zum anderen ist die Sicherung der Schienenverkehrsdienste in solchen Mittel- und Fernverbindungen zu nennen, die auf Dauer nicht jene Stärke von Verkehrsströmen hervorbringen, welche die forcierte intramodale Konkurrenz nachhaltig zu tragen vermöchte. Schließlich ist die Entlassung der Bahn aus ihrer früheren Territorial- und Gegenstandsbindung für die Betriebsführung Anreiz dafür, Investitionschancen in fremden, selbst in überseeischen Netzen und in anderen Verkehrs- wie in anderen Wirtschaftszweigen zu ergreifen und die mit ihnen verbundenen Investitionsrisiken in Kauf zu nehmen, auch wenn sie bei deren Realisierung das Verfolgen der anderen genannten Ziele behindern würde. Überlegungen, an der verfehlten europäischen Eisenbahnpolitik zu rütteln, dürften der Verfasserin bei der Abfassung ihrer Schrift überhaupt nicht in den Sinn gekommen sein, weil die axiomatische Vorgabe dieser Politik ihren gedanklichen Spielraum einengte. In der Zwischenzeit hat sich jedoch die Lage insofern gewandelt, als die katastrophale Kumulation existentieller Kri-

sen des Bank- und Versicherungswesens, der öffentlichen Haushalte, der Güterkreisläufe und des Umgangs mit begrenzten natürlichen Ressourcen gebietet, Systemfragen zu stellen, die nicht an gedankensperrenden Konstrukten haltmachen. Eines dieser Hindernisse ist die Verordnung intramodaler Konkurrenz im Eisenbahnwesen. Es beiseite zu räumen, war allerdings wissenschaftlicherseits schon längst erforderlich, da es auf gravierenden logischen Fehlern beruht.

Der eine logische Fehler ist die „Wirtschaftsunternehmensmaxime“ (S. 170). Er liegt darin, dass der weite Begriff des Wirtschaftsunternehmens mit dem engeren des erwerbswirtschaftlichen und dem noch engeren des kapitalistischen Unternehmens konfundiert wird. Der weitere Begriff spricht das Lebensgebiet der Wirtschaft an, zu dem alle Betriebe gehören, insoweit sie wirtschaftlich, das heißt, verschwendungsfrei, geführt werden. Zu diesen Betrieben sind außer Unternehmen auch private, verbandliche und öffentliche Haushalte zu zählen. Zu dem einen oder den anderen der beiden engeren Begriffe sind demgegenüber nur auf Kapitalrentabilität zielende Unternehmen zu rechnen. Anders ausgedrückt, verwechselt die „Wirtschaftsunternehmensmaxime“ Wirtschaftlichkeit und Kapitalrentabilität. Diese Verwechslung hat sich beispielsweise auch der vom Gewerkschaftsvorsitzenden zum Personalvorstand der Bahn mutierte Norbert Hansen in Vorträgen vor dem Arbeitskreis „Innovative Verkehrspolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung zu eigen gemacht.

Der zweite logische Mangel besteht darin, dass die Europäische Kommission den weiten Begriff des Wettbewerbs mit dem engeren des marktwirtschaftlichen identifiziert, und zwar des wohlfunktionierenden. Wie die Marktformenlehre (etwa von Walter Eucken, Hans Möller oder Helmut Cox) zeigt, ist seine Funktionsfähigkeit allerdings keineswegs selbstverständlich. Darüber hinaus gibt es neben wirtschaftlichem Wettbewerb vielerlei außerwirtschaftlichen (so sportlichen oder parteipolitischen) und innerhalb des wirtschaftlichen Wettbewerbs außer dem marktlichen nicht-marktlichen. Letzterer sei als polit-ökonomischer bezeichnet. Er besteht darin, dass zwischen Wirtschaftszweigen oder Konzernen um Einfluss auf jene

politischen Entscheidungen gerungen wird, die über staatspolitisch gesetzte, also künstliche betriebliche Lebensbedingungen befinden, welche es neben den marktlich entstandenen, also gewachsenen Lebensbedingungen gibt. Diese Art von Wettbewerb spielt im Verkehr gerade für die (intermodale) Substitutionskonkurrenz eine große Rolle. Das wird gegenwärtig besonders sichtbar, wo es zwischen dem Verkehr und anderen Wirtschafts- und Lebensgebieten wie innerhalb des Verkehrs um die Verteilung öffentlicher Lasten der von höchsten politischen Instanzen geforderten Klimaschutzpolitik geht (Verschonungswettbewerb).

Entgegen dem, was wissenschaftlich (weil logisch) und politisch (weil der verfahrenen Gesamtlage gemäß) notwendig wäre, geriert sich die Bahn im Augenblick noch als „global player“ und (glück-) spielt nicht nur mit Dienstleistungen, sondern auch mit dem An- und Verkauf von Beteiligungen oder ganzen Unternehmungen. Mit letzterem entwickelt sie sich von einem Unternehmen für Eisenbahnleistungen über einen Logistik- zu einem Finanzkonzern und das in einer Zeit, in der viele andere „mergers and acquisitions“ solcher Gebilde an der geringen Beherrschbarkeit des Spiels scheitern. Was hier zu Markte getragen wird und eigentlich nicht handelbar sein dürfte, sind erhebliche Teile noch öffentliche Eigentumsrechte, seien es deutsche, seien es ausländische. Letztere werden ins Spiel gebracht, insoweit die „Privatisierung“ als Bezeichnung zu werten ist, die darüber hinwegtäuscht, dass zu den Aktienerwerbern gewolltermaßen außer Privaten auch Drittstaaten gehören werden.

Karl Oettle