

Buchbesprechungen

Herbert Mandelartz, Sisyphos lebt. Modernisierung der Verwaltung – alte Probleme, neue Fragen, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2009, 228 S.

Aktionismus statt kontinuierlicher Reformen der Politik und das fehlende Gedächtnis der Verwaltung hemmen eine konsequente Verwaltungsmodernisierung. In dieser Weise nimmt der Autor, ein ausgewiesener und überzeugter Praktiker der Ministerialverwaltung, holzschnittartig das Ergebnis seiner detailreichen und mit präzisen Hinweisen auf die Fachliteratur versehenen Ausführungen quasi vorweg. Was dann aber folgt, ist eine nüchterne und gleichwohl bilderreiche Analyse der vielfältigen Baustellen von der Föderalismusreform über das Dienstrecht, der negativen Haushaltsentwicklung bis zu e-governement. In jedem Kapitel spürt der Leser, dass jemand formuliert, der das Ethos des „Staatsdieners“ im besten Sinne hochhält, die Fehlentwicklungen und Schleifspuren in Politik und Verwaltung selbst erlitten hat, aber der dennoch nicht destruktiv und schadenfroh polemisiert, sondern die Selbstbehauptungskräfte der Verwaltung mit einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess stärken möchte.

Die theoretischen Konzepte der jüngeren Zeit, die mit Schlagworten wie „schlanker Staat“ oder „aktivierender Staat“ beispielhaft angesprochen sein mögen, und selbst die Föderalismusreform werden nur knapp und konzentriert behandelt. Allen Konzepten sei gleich, dass Modernisierungsgewinne des Bürokratieabbaus unausgesprochen der Dominanz der Haushaltssanierung unterlagen. Wer sich beim Lesen zunächst eine vertiefte Auseinandersetzung über die einzelnen Instrumente wie Gesetzesfolgenabschätzung, Experimentierklauseln, Behörden- und Kommunalreform gewünscht haben sollte, begreift beim Weiterlesen schnell, dass der Autor eine auf die Verwaltungspraxis bezogene Didaktik der Darstellung bevorzugt, weil er dabei seine reichhaltigen persönlichen Erfahrungen illustrativ einbringen kann.

Besonders anschaulich gelingt dies in den Fällen, in denen der Autor an der Behördenleitung beteiligt war, etwa beim Bundespresseamt, für dessen Eingliederung ins Bundeskanzleramt er plädiert. Die ausufernden Regierungsbeauftragten, über deren Zahl man sich offenbar noch nicht einmal einig ist, sind dem Autor ein Dorn im Auge. Es bestehe die Gefahr, dass der Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung aufgegeben werde, einer effizienten Aufgaben erledigung zuwider gehandelt werde oder der Blick fürs Ganze verloren gehe.

Die Ausrichtung der Verwaltung an Leistungskriterien habe ungeachtet hochtrabender Vorhaben über mehrere Legislaturperioden wie das Dienstrechtsreformgesetz, das Strukturreformgesetz und das Dienstrechtsneuordnungsgesetz nur bescheidene Ergebnisse erbracht. Der Autor rügt eine ungenügende Beachtung der praktischen Erfahrungen in der Privatwirtschaft und in anderen Ländern, die in verschiedenen Studien recht gut aufgearbeitet seien. Er bezweifelt zudem, ob die Vorgesetzten in der Lage seien, mit dem Instrumentarium sachgerecht umzugehen. Folgerichtig widmet das nächste Kapitel seine Aufmerksamkeit der Führungskraft in der Verwaltung, der Professionalität und der Balance von Freiheit und Verantwortung. Ausführlich werden die notwendigen Voraussetzungen beschrieben, die ein operatives Management bei der Verwaltungsmodernisierung einbringen muss. Zugleich werden leichtfertige Behauptungen zurückgewiesen, die Stellen politischer Beamter seien ein Tummelplatz verfassungswidriger Ämterpatronage und mit Unfähigen und Minderqualifizierten besetzt. Gleichwohl sei die Vereinbarung von fachlicher Qualifikation und Vertrauen oft ein Auswahlproblem der politischen Leitungsebene. In ungewohnter Offenheit leitet der Autor das Kapitel über parteipolitische Ämterpatronage mit seiner eigenen Verwaltungskarriere auf dem Wege von Nordrhein-Westfalen über das Saarland zum Bund ein.

Ein eigener Abschnitt ist dem Vergleich des Öffentlichen Dienstes mit der Privatwirtschaft gewidmet. Der Autor greift die Kritik an dem

Organisationsaufbau und den Dysfunktionalitäten der Verwaltung sowie an der weitgehenden Unkündbarkeit der Mitarbeiter, gepaart mit einer großzügigen Versorgung, auf. Die Gründe für die unterschiedliche Eigenlogik und Governance der Systeme werden gut herausgearbeitet; zuweilen bezieht sich jedoch die Rechtfertigung mangelnder Effizienz und strukturellem Beharrungsvermögen im öffentlichen Dienst allein auf den Vergleich der Fehlentwicklungen und Skandale in der Privatwirtschaft. Es wird nicht problematisiert, dass der unnötige Ressourcenverbrauch im öffentlichen Sektor den Steuerzahler trifft, der sich nicht gegen seine übermäßige Beanspruchung wehren kann, während im Privatsektor schließlich das Geld der Anteilseigner verbrannt wird und das ökonomische Scheitern in der Regel mit dem Verschwinden vom Markt bestraft wird.

Im Schlusskapitel werden neue, bisher verdrängte Herausforderungen, die aber eine erhebliche Sprengkraft in sich tragen, erörtert. Dazu gehören die demographische Entwicklung, die Versorgungslasten, die sog. Nebenhaushalte und die Teilungsriskisken der öffentlichen Hand insbesondere im Kreditsektor. Gemessen an den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung kann man im Öffentlichen Sektor erst von zarten Ansätzen eines Problembewusstseins reden. Das gilt in den operativen Bereichen der Leistungserbringung ebenso wie bei der Verschuldung generell. Das Buch endet mit einem kurzen Ausblick auf die Globalisierung und die Bedeutung der Verwaltung als Standortfaktor.

In der Gesamtwertung überwiegen die politischen Motive des Autors bei der Feststellung des Scheiterns der Verwaltungsmodernisierung. Die Bewertungen bleiben jedoch stets sachlich und ausgewogen, oft enthält der Autor sich einer abschließenden Stellungnahme und überlässt dem Leser die Schlussfolgerungen. In der Grundtendenz ist die Sympathie für einen unabhängigen und effizienten öffentlichen Dienst durchgängig erkennbar. Hier hat ein Insider kritisch über seine ehemalige Profession geblickt; die Praxis wurde an dem verfassungsrechtlichen Leitbild prägnant gespiegelt. Das macht die Kritik glaubwürdig. Die lebendige Sprache und die zahlreichen Beispiele aus der Lebenswirklichkeit lassen den Leser nie ermüden. Ob man sich mit Albert

Camus Sisyphos in der Verwaltung als einen glücklichen Menschen vorstellen muss, erscheint nicht abwegig, da die Politik die Verwaltungsmodernisierung immer wieder in neue Schläuche abfüllt (siehe „better regulation“ der EU-Kommission).

Reinhold Kopp

Martin Wambach, Alexander Etterer und Gunnar Stark, Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Der Einsatz von Zinsderivaten in Städten und Gemeinden, FinanzBuch Verlag, München 2009, 250 S.

Besonders im Zuge der Doppik-Umstellung gewinnt die Bewertung der Vermögensseite an Bedeutung. Wurde in der Kameralistik der Umgang mit den Kosten der Verschuldung eher passiv vollzogen, wächst im Rahmen der Doppik-Anwendung die aktive Auseinandersetzung mit dieser Thematik. Intensiviert wird diese Sensibilisierung durch steigende Verschuldung, welche durch die Finanz- und Konjunkturkrise verstärkt wurde.

Die Städte und Gemeinden in Deutschland stehen sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig vor großen Herausforderungen. Durch absehbar sinkende Steuereinnahmen, steigende Verschuldung sowie mittelbare Auswirkungen der Finanzkrise auf die Kommunen, steigen die Anforderungen an das kommunale Zins- und Schuldenmanagement.

Das Buch *Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Der Einsatz von Zinsderivaten in Städten und Gemeinden* offeriert eine Einführung in das kommunale Schuldenmanagement unter besonderer Berücksichtigung von Zinsderivaten. Es richtet sich in erster Linie an Praktiker aus der kommunalen Verwaltung.

Der Themenkomplex Doppik wird im Buch nur rudimentär betrachtet, was allerdings hinsichtlich einer adäquaten Rahmeneinschätzung kommunalen Schuldenmanagements in größerer Ausführlichkeit wünschenswert wäre. Nichtsdestotrotz erläutert das Buch kurz, prägnant, zum Teil auch recht trivial die Notwendigkeit eines hinreichenden Schuldenmanagements. Dies kann allerdings insofern nur als Einstieg verstanden werden, da es sich im Rahmen von Zins- und Verschuldungsstrukturen und damit korrespondierenden Finanzinstrumenten (Derivate) um komplexe Zusam-

menhänge handelt. Aufgrund der einfach gehaltenen Struktur des Buches werden komplexere Zusammenhänge teilweise nicht sichtbar. Bei Annuitätendarlehen beispielsweise wird zwar auf die Interdependenz von Zinssatz und Laufzeit verwiesen, jedoch ist dies schwer nachvollziehbar. Der in diesem Kontext bedeutendere Aspekt, folglich der Einfluss des Tilgungssatzes und des Zinssatzes auf die Gesamtkosten des Darlehens bleibt unerwähnt. Somit könnte bei weniger in der Materie stehenden Lesern die Verwunderung entstehen, dass ein Annuitätendarlehen mit 10 % Verzinsung und 3 % Tilgung am Ende günstiger ausfällt als eines mit 5 % Verzinsung und ein 1 % Tilgung, wegen der längeren Laufzeit. Ebenfalls fallen kleinere Ungenauigkeiten auf, wie beispielsweise die Synonymverwendung von Zinsrisiko und Zinsänderungsrisiko.

Dennoch werden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Konzepte praxisnah erläutert, womit eine leicht verständliche Nachschlageoption geboten wird. Die Autoren stellen ferner bei der Betrachtung der Finanzinstrumente klar heraus, was diese Instrumente leisten können und was nicht. Positiv anzumerken ist die seitens der Autoren gebrachte Bemerkung, „there is no such thing as a free lunch“ mit Bezug auf die Kosten von Swaps, da häufig der Eindruck entsteht, dass Zinsswaps als Allheilmittel eingesetzt werden können. Auch der häufig mit negativen Assoziationen belegte hochkomplexe CMS Ladder Swap wird beschrieben. Dabei wird exemplarisch dargelegt, welche Risikoausweitungen den Einsparungen entgegenstehen.

Des Weiteren wird seitens der Autoren die Bedeutung der eigenen Zinsmeinung in den Kommunen hervorgehoben. Diese ist teilweise nur rudimentär vorhanden, wenngleich sie doch einen notwendigen Bestandteil im Rahmen der Bewirtschaftung des kommunalen Schuldenportfolios bildet.

Alles in allem leistet das Buch einen anschaulichen, komprimierten und einführenden Beitrag zur komplexen Welt des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements. Es kann als hilfreicher Start in die Thematik betrachtet werden. Selbstverständlich bedarf es zur Bewirtschaftung der kommunalen Schulden weiterführender Kenntnisse.

Thomas Lenk, Oliver Rottmann

Werner Sesselmeier, Lothar Funk und Bernd Waas, *Arbeitsmarkttheorien – Eine ökonomisch-juristische Einführung*, 3. vollständig überarbeitete Auflage, Physica-Verlag, Heidelberg 2010, 341 S.

Das Lehrbuch bietet einen fundierten Überblick über die theoretischen Grundlagen der Arbeitsmarktökonomie. Die Autoren verfolgen einen erfrischend anderen, didaktisch wertvollen Ansatz, indem sie auf langwierige mathematisch-modelltheoretische Darstellungen verzichten und eine interdisziplinäre Herangehensweise wählen. Im Mittelpunkt steht die Auseinandersetzung mit Sachargumenten, die dem Leser das Verständnis für die Funktionsweise des Arbeitsmarktes sowie für die Ursachen von Arbeitslosigkeit erleichtert. Eine exzellente Einführung, die lesenswert für Jedermann ist, der über ökonomische Grundkenntnisse verfügt.

Nach einer systematischen Darstellung der empirischen und theoretischen Grundlagen im ersten Kapitel werden die relevanten Grundlagen des Arbeitsrechts in Kapitel II kompakt und eingängig thematisiert. Diese sind für das Verständnis des Arbeitsmarktes sehr wichtig, spielen doch beispielsweise das Betriebsverfassungs- oder das Tarifvertragsrecht eine wesentliche Rolle für die ökonomischen Realitäten. Mit der Verzahnung ökonomischer und juristischer Gesichtspunkte hebt sich das Werk positiv von anderen Lehrbüchern ab. Dieser praxisorientierte Ansatz ist auch hilfreich für das Verständnis der nachfolgenden Kapitel, die Erweiterungen des zuvor dargestellten neoklassischen Basismodells umfassen, welche auf eine realitätsnähere Betrachtung des Arbeitsmarktes abzielen. Kapitel III befasst sich dabei mit der Humankapitaltheorie, der Suchtheorie und Gewerkschaftstheorien, die alle das Angebots- und Nachfrageverhalten am Arbeitsmarkt betrachten. Kapitel IV widmet sich dagegen mit Prinzipal-Agent-Ansätzen – Effizienzlohnmodellen und Insider-Outsider-Theorien – speziell den Arbeitsbeziehungen im Unternehmen. Darauf rücken in Kapitel V mit der Transaktionskostentheorie institutionelle Aspekte wie Vertragsregeln in den Vordergrund und schließlich verschiedene Konzepte der Arbeitsmarktsegmentation als Antwort auf das neoklassische Modell. Mit der Integration der mikroökonomisch orientierten Ansätze in einen makroökonomischen Rahmen zu einem

gesamtwirtschaftlichen Modell wird das Gesamtwerk sinnvoll abgerundet.

Die Darstellung ist durchweg sehr verständlich und umfassend. Zuweilen komplexe Sachverhalte werden spannend und mit Praxisbezug erklärt. Die einzelnen Theorien werden zueinander in Relation sowie in ihren historischen Entstehungskontext gesetzt. Das Heranziehen der Ergebnisse empirischer Studien verdeutlicht die Aussagekraft bzw. die Reichweite der jeweiligen Ansätze. Zusätzliche Informationen in den „Kästen“ reichern die Theorien mit aktuellen wirtschaftspolitischen und juristischen Aspekten an. Die Literaturübersichten erleichtern darüber hinaus eine gezielte Vertiefung. Fazit: Das Lehrbuch ist überaus empfehlenswert. Eine Einführung, die man sich auch in anderen wirtschaftswissenschaftlichen Fächern nur wünschen kann.

Romana Leuthardt

Heinz-J. Bontrup und Ralf-M. Marquardt, Kritisches Handbuch der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 112, Edition Sigma, Berlin 2010, 475 S.

Die vorliegende Schrift beschreibt die Strukturen und die regulierenden Rahmenbedingungen der deutschen Elektrizitätswirtschaft nach 1945 und vor allem nach 1998 und 2005. Nach diesem Einstieg in die grundlegenden Sachverhalte des Wirtschaftszweigs beschäftigen sich die Autoren ausführlich mit den Auswirkungen des Liberalisierungsprozesses. Sie stützen sich dabei auf umfangreiches statistisches Material und Befragungen von Betriebsräten und Geschäftsführungen von Stromversorgungsunternehmen. In einem methodischen Anhang werden diese Datengrundlagen und deren Auswertungen ausführlich dargelegt. Das von der EU und den Mitgliedsstaaten mit der Liberalisierung der Stromversorgung angestrebte Ziel war ja, durch Intensivierung des Wettbewerbs Produktivitätsreserven zu heben und diese vor allem den Stromkunden zugute kommen zu lassen. Zugleich sollten die Unternehmen moderner werden, die Versorgungssicherheit und der Klimaschutz sollten deutlich verbessert werden. Die Autoren gehen nun kritisch der Frage nach, ob diese hohen Ziele nun wirklich erreicht werden konnten.

Sie untersuchen dies an Hand der vorliegenden statistischen Daten und Fakten. Ergebnis: Die Marktstrukturen haben sich in Richtung auf oligopolistische Strukturen hin verändert („Big-4“ und heftig gegen diese ankämpfende Stadtwerke). Es werden sodann die bekannte ernüchternde Entwicklung der Strompreise nach 1998/2005 und das Investitionsverhalten der Marktakteure untersucht, insbesondere das der vier großen Verbundunternehmen und unter dem Aspekt der allseits kritisierten Energiepolitik in Deutschland. Ein besonderes Kapitel beschäftigt sich mit der Analyse der Struktur und des Verhaltens der „Big-4“, der vier deutschen Verbundunternehmen.

Ein wichtiges Kapitel beschäftigt sich mit der Entwicklung der Unternehmenskultur in den Unternehmen als Folge des Liberalisierungs- und Regulierungsprozesses nach 2005. Hier kommen die Autoren auf Grundlage umfangreicher Recherchen bei Betriebsräten zu einer eher ernüchternden Erkenntnis: Die Liberalisierung in Verbindung mit der immer stärker werdenden Regulierung hat den Leistungsdruck auf die Beschäftigten stark erhöht, ohne daß es zu einer adäquaten Erhöhung der Bezüge gekommen wäre. Auch die Kunden haben im Grunde nicht oder nur zeitweise und partiell davon profitiert. Die Strompreise sind eher gestiegen als gefallen. Nur die Unternehmensgewinne seien deutlich besser geworden – auf allen Stufen. Allerdings seien die Gewinne der Stadtwerke den öffentlichen Haushalten zugute gekommen und haben hier gemeinwohlorientiert zur Abdeckung von Defiziten in anderen öffentlichen Aufgabenbereichen eingesetzt werden können.

Dies führt die Autoren zu einem weiteren Kapitel, das sich mit der Stärkung der Stadtwerke beschäftigt. Sie attestieren den kommunalen Unternehmen große Chancen in den absehbaren Auseinandersetzungen mit den vier großen Verbundunternehmen, merken aber an, dass auch die Stadtwerke im Rahmen der Regulierungsprozesse nicht umhin können, deutliche Kostenminimierungen und Personaleinsparungen vorzunehmen und die Gewinnerwartungen der kommunalen Eigner zu berücksichtigen. Gleichwohl sehen sie in dem umfangreichen Katalog der kommunalen Unternehmensstrategien („Stadtwerk der Zukunft“) eine gute Chance, dass Stadtwerke nicht nur überleben,

sondern ihren Marktanteil auch noch ausdehnen können.

Die vorliegende Schrift ist eine wissenschaftliche Studie auf hohem Niveau, aber trotz der vielen Daten und Details sehr gut zu lesen. Sie wird sicher nicht nur Wissenschaftler ansprechen, sondern auch Praktiker aus Geschäftsführungen und Betriebsräten, letztere weil in einigen Teilen des Buches die Dinge aus der Sicht der Beschäftigten angegangen werden.

Literatur- und Quellenverzeichnis, sowie methodischer Anhang sind fundiert und ermöglichen eine vertiefende Weiterarbeit an einem spannenden und zugleich höchst aktuellen Thema. Wer sich mit der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland intensiv beschäftigen will, wird an diesem Buch nicht vorbeigehen können.

Wolf Gottschalk