

Buchbesprechungen

Alexander Eisenkopf und Andreas Knorr (Hrsg.), Neue Entwicklungen in der Eisenbahnpolitik, Duncker & Humblot, Berlin 2008, 256 S.

„Mehr Verkehr auf die Schiene“ ist ein zentrales Ziel der Verkehrspolitik. Bisher blieb die Eisenbahnpolitik allerdings recht erfolglos, eine nennenswerte Verkehrsverlagerung auf die Schiene zu erreichen. Die intermodale Wettbewerbsposition und die intramodale Organisation der Eisenbahnen stehen als wesentliche Determinanten der Entwicklung des Anteils der Schiene im modal split im Mittelpunkt der Eisenbahnpolitik. Diese Aspekte werden auch in dem von *Alexander Eisenkopf* und *Andreas Knorr* herausgegebenen Sammelband „Neue Entwicklungen in der Eisenbahnpolitik“ thematisiert, der als Band 189 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer erschienen ist. Der Sammelband umfasst vier Beiträge, die überwiegend auf Forschungsgutachten für die Monopolkommission und Veröffentlichungen bzw. Konferenzbeiträgen basieren.

Der einleitende Beitrag „Intermodale Wettbewerbsbeziehungen im Verkehr und Wettbewerbsverzerrungen“ von *Alexander Eisenkopf*, *Carsten Hahn* und *Christian Schnöbel* widmet sich dem Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten und untersucht, inwiefern Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern vorliegen und einer Verkehrsverlagerung auf die Schiene im Weg stehen. Damit beschäftigen sich die Autoren mit einer Thematik, die in der Literatur bisher kaum umfassend behandelt wurde.

Eisenkopf u. a. skizzieren zunächst die Entwicklung des intramodalen Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten und leiten daraus Aussagen zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ab. Die ernüchternden Ausführungen zum Wettbewerb auf den Schienenverkehrsmärkten mit einer marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Bahn AG (DB AG) in allen Segmenten unterstreichen die Bedeutung der intermodalen Wettbewerbs-

beziehungen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs.

Die Autoren zeigen überzeugend, dass auch nur in wenigen Bereichen verkehrsträgerübergreifend ein gemeinsamer Markt besteht und die Eisenbahn somit nur geringem intermodalem Wettbewerb ausgesetzt ist. Dieser Wettbewerb sei zudem verzerrt, wobei allerdings – nicht wie häufig unterstellt – eindeutig Verzerrungen zu Lasten der Schiene zu erkennen seien. Einen gemeinsamen Markt mit intermodalem Wettbewerb identifizieren *Eisenkopf u. a.* im Personenfernverkehr zwischen Eisenbahn und Luftverkehr, im Massengutverkehr zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt sowie bei Ladungs- und Teilladungsverkehren zwischen Eisenbahn und Straßengüterverkehr.

Diskussionswürdig ist die – dem Kartellamt folgende – Auffassung der Autoren, Schienenpersonenverkehr und Motorisierter Individualverkehr würden keinen gemeinsamen Markt darstellen. Sicher nimmt der Motorisierte Individualverkehr durch die Selbsterstellung der Leistungen eine Sonderstellung ein, grundsätzlich haben die Mobilitätsnachfrager aber die Wahl zwischen der Eisenbahn und dem Auto, womit ein Wettbewerb zwischen diesen Verkehrsträgern verbunden ist. Mit einem Exkurs zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Schienenpersonenfernverkehr und Motorisiertem Individualverkehr trägt der Beitrag auch dieser Substitutionsbeziehung Rechnung. Ferner bestehen Zweifel an der von den Autoren unterstellten vollständigen Deckung der Wegekosten im Luftverkehr durch Gebühren, mit der die unverzerrende Wirkung der Kerosinsteuerbefreiung im intermodalen Wettbewerb begründet wird. Die Subventionierung von Regionalflughäfen zeigt, dass es auch Bereiche gibt, in denen eine vollständige Wegekostendeckung durch Gebühren im Luftverkehr nicht erreicht wird. Schließlich wird hinsichtlich des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt im Massengutverkehr der Verweis auf vorliegende

Studien vermisst, die die „Umweltfreundlichkeit“ der Binnenschifffahrt nicht nur „apostrophieren“, sondern mit Zahlen belegen.

Mit der Untersuchung der Wettbewerbsbeziehungen auf den Verkehrsmärkten betreten *Eisenkopf u. a.* kein verkehrswissenschaftliches Neuland. Ihr Verdienst ist es jedoch, auf Grundlage einer systematischen Analyse die intermodalen Wettbewerbsbeziehungen der Eisenbahn zu relativieren und das Vorurteil der einseitigen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Schiene auszuräumen. Die weitgehend intramodale Abgrenzung der wettbewerbspolitisch relevanten Schienenverkehrsmärkte kann als Indiz dafür angesehen werden, dass intermodale Konkurrenz in der Regel nicht zur Disziplinierung der marktbeherrschenden DB AG ausreicht.

Mit der großen Bedeutung der intramodalen Organisation der Eisenbahn für funktionsfähigen Wettbewerb wird der Bogen zu den folgenden Beiträgen des Sammelbandes „Die Bahnreform in Großbritannien“ und „Die Bahnreform in Schweden“ von *Andreas Knorr* gespannt. Diese Beiträge zu Bahnreformen mit einer vollständigen Trennung von Netz und Transport sind zudem ein wertvoller Input für die anhaltenden Diskussionen zur Kapitalprivatisierung der DB AG. Verdienst *Knorrs* ist es, mit seinem Beitrag zur Bahnreform in Großbritannien den vermeintlichen Misserfolg der radikalen Reform mit einer Privatisierung der vertikal separierten Netz- und Transportgesellschaften zu relativieren. Er zeigt, dass sich nach den Reformen nicht nur die Verkehrsleistung positiv entwickelt hat, sondern auch die Unfallhäufigkeit zurückgegangen ist. Der Verfasser verdeutlicht zudem, dass die Privatisierung für die Qualitätsprobleme nur teilweise verantwortlich gemacht werden kann.

Es gelingt ihm überzeugend, den Erfolg der radikalen Reform bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene den Konstruktionsproblemen der Privatisierung gegenüber zu stellen. So habe die gesamte Entwicklung nach kurzfristigen Einsparungen zu einem starken Anstieg der öffentlichen Subventionen geführt, der vor allem mit den wachsenden Infrastrukturaufwendungen zusammenhinge. Kritisch sei ferner

die – abgesehen vom Ausschreibungswettbewerb um die Franchises – geringe Wettbewerbsintensität im Personenverkehr.

Auf die schwedische Bahnreform von 1988 wird selten in eisenbahnpolitischen Diskussionen verwiesen, wenngleich Schweden als Pionier der Trennung von Netz und Transport gilt. Vor diesem Hintergrund ist *Knorrs* Beitrag zu begrüßen, zumal mit dem Verzicht auf eine Privatisierung des Schienennetzes ein anderes Reformmodell als später in Großbritannien gewählt wurde. Die Trennung habe die Zuständigkeit des Staates für die Infrastruktur bei gleichzeitiger Entlastung der schwedischen Staatsbahn institutionalisiert. Auch eine Regionalisierung der Zuständigkeiten, die schnell in Ausschreibungen der gemeinwirtschaftlichen Nahverkehrsleistungen mündete, sei bereits frühzeitig eingeleitet worden. Der Verfasser stellt anschaulich den Prozess der Marktöffnung dar und konstatiert eine heute zurückhaltende Entwicklung des Wettbewerbs auf den weitgehend liberalisierten Eisenbahnmärkten.

Die Verkehrsleistung im schwedischen Schienenverkehr habe sich positiv entwickelt. Auch die vergleichsweise hohe Sicherheit sei durch die Reformen nicht beeinflusst worden. Allerdings sei die Entwicklung wie in Großbritannien mit einem Anstieg der öffentlichen Subventionen für das Eisenbahnwesen verbunden gewesen. Unverständlich bleibt, warum zum Ende des Beitrags zuvor kaum thematisierte Randbereiche wie die Anlastung externer Kosten und der Vorschlag einer Staukomponente in den Trassenpreisen als Kernprobleme angesprochen werden.

Der abschließende Beitrag „Der Liberalisierungsindex Bahn 2004 – eine kritische Würdigung“ stammt ebenfalls von *Andreas Knorr* und bietet eine kritische Würdigung des im Auftrag der DB AG erstellten Liberalisierungsindex (LIB Index) Bahn 2004. Die großen Vorbehalte des Verfassers gegenüber dieser Studie werden gleich zu Beginn sehr deutlich. Anhand wörtlicher Zitate aus der Studie gelingt es ihm, einen Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Studie aufzuzeigen.

Die Berechnungsgrundlagen des LIB Index 2004 und des ergänzend ermittelten COM

Index werden in aller Kürze dargestellt. Es folgt eine Zusammenstellung der zentralen Ergebnisse. Bemerkenswert ist das gute Abschneiden Deutschlands, obwohl dies durch den international noch im Anfangsstadium befindlichen Liberalisierungsprozess und die entsprechend geringe Wettbewerbsintensität relativiert wird. Der Verfasser spricht allgemeine Probleme der Indexbildung an und zeigt spezifisch für den LIB Index 2004 die methodischen Probleme bei Datenerhebung sowie Gewichtung der Teilmärkte.

Knorr verdeutlicht, dass entgegen der Annahme des LIB Index 2004 die Markteintrittsbarrieren auf den Teilmärkten in einem Land unterschiedlich groß ausfallen können. Auch seine Kritik an der Nichtberücksichtigung der Höhe der Netzzugangsgebühren und des Regulatory Capture als faktische Markteintrittsbarrieren erscheinen berechtigt. Er bleibt allerdings einen Vorschlag zur Einbeziehung dieser Aspekte schuldig.

Am Vergleich Deutschland mit Schweden wird die geringe Aussagekraft der Ergebnisse des LIB Index 2004 verdeutlicht. Trotz eines wesentlich größeren Marktanteils von Newcomern schneide Schweden nur unwesentlich besser als Deutschland ab. Hierfür macht der Autor nachvollziehbar unter anderem die nicht adäquate Messung der Marktanteile und die Überbewertung der Zahl der Wettbewerber ohne Berücksichtigung ihres Marktanteils verantwortlich. Fundamentaler ist der abschließende Kritikpunkt *Knorrs*, der LIB Index 2004 berücksichtige unzureichend die Ziele der Eisenbahnliberalisierung. Dabei vernachlässigt er allerdings methodische Probleme einer Einbeziehung etwa der Preisentwicklung im Schienenverkehr.

Verdienst des Beitrags ist es, Defizite des LIB Index 2004 aufzuzeigen und zur Vorsicht bei dessen Interpretation in der politischen Diskussion zu mahnen. Es werden allerdings nicht die aktuellen Änderungen im LIB Index 2007 berücksichtigt, die einige der bemängelten Schwächen mindern. Bei aller durchaus berechtigten Kritik vermisst der Leser die Würdigung der Entwicklung eines Index zum Vergleich der Eisenbahnliberalisierung mit den unvermeidlichen Defiziten der Indexbildung. Zudem bleibt

Knorr einen umfassenden Alternativvorschlag schuldig.

Insgesamt geben die Beiträge des Sammelbandes dem Leser einen interessanten und differenzierten Einblick in teils kontrovers diskutierte eisenbahnpolitische Themen. Die Lektüre wappnet den Leser für die verkehrspolitische Diskussion.

Henrik Armbrrecht

J.-Matthias Graf von der Schulenburg und Wolfgang Greiner, Gesundheitsökonomik, 2. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen 2007, 277 S.

Das Buch fällt schon in der Einführung in Kapitel I durch eine klare Logik auf. Zunächst wird der für den einen oder anderen Leser ungewöhnliche Begriff „Gesundheitsökonomik“ vom Begriff der „Gesundheitsökonomie“ abgegrenzt. Ersteres ist die volkswirtschaftliche Disziplin, die sich mit der Analyse wirtschaftlicher Aspekte des Gesundheitswesens beschäftigt. Letzteres ist die Gesundheitsbranche an sich, die natürlich nicht nur volkswirtschaftlich, sondern beispielsweise auch aus sozialpolitischer oder auch betriebswirtschaftlicher Perspektive wissenschaftlich bearbeitet werden kann.

Die Perspektive im vorliegenden Buch ist somit rein volkswirtschaftlich, was sich auch im Folgenden durch eine klare inhaltliche Strukturierung widerspiegelt.

Neben der bereits angesprochenen sinnvollen Themenabgrenzung wird in Kapitel I die volkswirtschaftliche Fachdisziplin Gesundheitsökonomik mit ihren wesentlichen Forschungsansätzen dargestellt. Der thematische Einstieg findet in Kapitel II über die – vielleicht sogar wichtigste – Institution der Krankenversicherung statt. In diesem Kapitel werden die wesentlichen allgemeinen versicherungstheoretischen Begrifflichkeiten wie beispielsweise Schadenwahrscheinlichkeit und asymmetrische Informationsverteilung eingeführt. Damit wird das notwendige Grundverständnis manifestiert, um in Kapitel III einen Blick ins reale Leben zu werfen, was dieses Buch für einen weiten Kreis von Lesern öffnet. Konkret wird das Sozialversicherungssystem am Beispiel von Deutsch-

land und Österreich, der Nationale Gesundheitsdienst des Vereinten Königreiches (NHS) und die Gesundheitssysteme der USA und der Schweiz betrachtet. Dies ist eine gelungene Auswahl, da mit diesen Beispielen die große Spannbreite gesundheitsökonomischer Realität verdeutlicht werden kann. Das Kapitel schließt mit Thesen für die zukünftige Entwicklung ab, denen man nicht uneingeschränkt zustimmen muss, die aber einen guten Ansatz für einen wissenschaftlichen Diskurs bieten. Dann geht es klassisch weiter. In Kapitel IV wird die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen näher untersucht und in Kapitel V das Angebot. In beiden Kapiteln werden die Besonderheiten des Gesundheitsmarktes herausgearbeitet. Ob dabei ein eigenes, wenn auch einfaches mathematisches Modell notwendig war, sei dahingestellt. Für den studentischen Leser ist dies aus methodischer Sicht jedoch mehr als sinnvoll. Der praktisch orientierte Leser kann sich auf das beschriebene Ergebnis wie z. B. auf Seite 123 konzentrieren. Anstelle einer Art Review zur empirischen Forschung der Nachfrageelastizität zu geben, wird eine eigene Schätzung präsentiert und ohne weitere Diskussion auf ein anderes Buch des Autors verwiesen. Mit Fokus auf Deutschland kann man es aufgrund mangelnder Datenlage zwar nachvollziehen, dennoch wäre angesichts der bereits in Kapitel II vorgestellten divergenten Gesundheitssysteme eine stärkere internationale Orientierung bei den empirischen Ergebnissen wünschenswert gewesen. Das Buch endet mit der Beschreibung einer der wichtigsten Instrumente innerhalb der „Gesundheitsökonomie“, den gesundheitsökonomischen Evaluationen, dessen Notwendigkeit dem Leser durch die vorangegangenen Kapitel klar ist und darüber hinaus eine der wissenschaftlichen Domänen der Autoren ist. Ein abschließendes Kapitel zur Problematik und Integration anderer Perspektiven wäre schön gewesen. Das Buch lässt damit noch Raum für Folgeprojekte.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Buch durch seine klare Struktur ein empfehlenswertes Buch für den volkswirtschaftlich orientierten im gehobenen Bachelorsemester und für einen interessierten Masterstudent darstellt. Für diese Lesergruppe sind die am

Ende jedes Kapitels zu findenden Zusammenfassungen und Kontrollfragen besonders hilfreich. Abgesehen von den mathematischen Modellen ist das Buch auch für den allgemein im Bereich der „Gesundheitsökonomie“ Interessierten empfehlenswert.

Ludwig Kuntz

Nils Schmid, Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen, Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Bd. 76, Duncker & Humblot, Berlin 2007, 219 S.

Liegenschaftsmanagement ist ein relativ junges Feld systematischer betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise, unabhängig davon, ob es sich um die private Wirtschaft oder die öffentliche Verwaltung handelt.

Die großen Konzerne und Unternehmen haben lange ihr jeweiliges Immobilienvermögen ausschließlich als relativ statisches, langfristig gebundenes Anlagevermögen betrachtet, das nur in geringem Maß Gegenstand unternehmenspolitischer und betriebswirtschaftlicher Überlegungen war, die über Kostenminimierungskonzepte hinausgingen. Größere und schnellere Strukturveränderungen, verbunden mit hohem und anderweitig teilweise nicht zu befriedigendem Liquiditätsbedarf haben dann verstärkt in den 70er/80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts sogenannte sale and lease-back-Konzepte hoffähig gemacht. Unternehmen haben sich von Teilen ihres Immobilienvermögens getrennt, es aber über das lease-back Konstrukt gegen Zahlung entsprechender Pacht/Mieten weiter betrieblich genutzt.

Die Veränderung der Konzernstrukturen, die damit verbundene häufige Freisetzung einzelner großer Immobilien und Standorte haben Liegenschaftsmanagement als eigenes betriebswirtschaftliches Betrachtungsobjekt etabliert, das über das sogenannte Facility Management als technisch-kaufmännisches Instrumentarium hinausgeht.

Dieser Prozess hat aus vergleichbaren Gründen in den letzten 10 bis 15 Jahren auch den öffentlichen Sektor der Länder und des Bundes erfasst und dort zu teilweise umfangreichen Veränderungen der bis dato

weitgehend einheitlichen Verwaltungsstrukturen geführt.

Dieser Entwicklung widmet sich die vorliegende Veröffentlichung von *Nils Schmid*, die im Jahr 2005 als Dissertation von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität angenommen wurde und nunmehr als Band 76 der renommierten Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht im Duncker & Humblot Verlag, Berlin, erschienen ist.

Entstehung, Titel der Veröffentlichung und dieser „Publikationsort“ machen bereits deutlich, dass die Schwerpunkte der Untersuchung auf den öffentlich-rechtlichen einschließlich der verfassungs- sowie haushaltsrechtlichen Fragestellungen und nicht den heutigen betriebswirtschaftlichen Vorstellungen eines effizienten Liegenschaftsmanagements im weiteren oder des Portfoliomanagements eigen genutzter Immobilien im engeren Sinne liegen.

Die Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Teil 1 „Von der Liegenschaftsverwaltung zum Liegenschaftsmanagement“ bietet neben einer einführenden Darstellung des Änderungsprozesses eine Übersicht über die in den Ländern und beim Bund abgelaufenen organisatorischen, institutionellen und rechtlichen Änderungen. Teil 1 gibt damit einen guten und schnellen Überblick über die heutige Situation und die zwischen den einzelnen Ländern und im Bund bestehenden Unterschiede. Trotz vielfach heterogener Ausgestaltung im Einzelnen zeigt sich, dass i. d. R. Sondervermögen geschaffen wurden, die – von geringen Ausnahmen abgesehen – unter dem Dach eines Landesbetriebes oder in Schleswig-Holstein und beim Bund in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts ihre Tätigkeit entfalten.

Die wesentlichen Untersuchungsschwerpunkte sind folgend verfassungsrechtliche, haushaltsrechtliche und politische Fragen im Zusammenhang mit der Neuordnung der Liegenschaftsverwaltung. Diese werden weitgehend an der „Frage nach dem Eigentümer der staatlichen Liegenschaften nach der Reform“ festgemacht. Denn die Grundanliegen des Facility Managements „Bündelung, betriebswirtschaftliche Arbeitsweise und Mieter-Vermieter-Verhältnis“ sind letztlich Eigentümer unabhängig.

Die dabei unterstellte Einordnung der staatlichen Liegenschaftsverwaltung in das Konstrukt „fiskalischer Hilfgeschäfte und unvertretbarer Staatsaufgaben“ ist nicht ganz einfach nachzuvollziehen. Dies gilt auch für die in den Schlussfolgerungen nochmals hervorgehobene Auffassung, dass die Liegenschaftsverwaltung einer (materiellen) Privatisierung nicht zugänglich sei. Denn nach fast drei Jahrzehnten teils ordnungspolitisch ideologisch, aber überwiegend haushaltspolitisch-fiskalisch motivierter aktiver Privatisierungspolitik und veränderter Staatsauffassungen kann daran gezweifelt werden, ob diese Beurteilung rechtlich noch mehrheitlich getragen wird.

Zu Recht befasst sich der Autor verstärkt mit dem Konzept Schleswig-Holsteins, da dieses mit der Eigentumsübertragung an einen Dritten – wenngleich auch nur eine öffentlich-rechtliche Anstalt – und dem damit verbundenen sale and lease-back-Konzept letztlich der einzige „Ausrutscher“ in der Neuordnungslandschaft darstellt.

Wesentlich und verdienstvoll sind dabei die am sale and lease-back-Konzept Schleswig-Holsteins erörterten Fragen der „haushaltspolitischen Neuausrichtungen“ sprich „Haushaltskonsolidierung und verdeckte Kreditaufnahme“, die zu Recht als „haushaltspolitische Kernfragen“ bezeichnet werden. Es handelt sich hierbei um keine Besonderheiten einer Liegenschaftsprivatisierung. Sie gelten vielmehr für alle Privatisierungen, ohne dass diese zu einer vergleichbar heftigen politischen und rechtlichen Diskussion wie im Falle der Liegenschaftsverwaltung in Schleswig-Holstein geführt oder Nachahmer abgeschreckt hätte.

Auch die grundsätzlichen Ausführungen im zweiten Teil mit der Überschrift „Staatliches Liegenschaftsmanagement als Herausforderung für die Haushaltsverfassung“ gehen über den Untersuchungsgegenstand Liegenschaftsverwaltung hinaus. Zeigt doch die Erfahrung mit allen vergleichbaren Vorgängen und Entwicklungen, gleichgültig auf welcher Ebene des föderalen Systems, dass höhere Freiheitsgrade genutzt werden und i. a. R. nicht die Einhaltung der Haushaltsverfassung und der Haushaltsgrundsätze befördern.

Die verfassungs- und haushaltsrechtlichen Ausführungen zum Komplex Nebenhaushalte und Staatsverschuldung, deren Zulässigkeit und Grenzen sind schlüssig und erschließen sich dem an Haushaltsfragen interessierten Leser mit Gewinn. Besonderes Interesse verdienen dabei auch die Ausführungen über die Möglichkeiten und Grenzen der Ertüchtigung der Haushaltsverfassung(en) mit Blick auf Nebenhaushalte, da diese nicht auf das Feld der Liegenschaftsverwaltung begrenzt sind, sondern Allgemeingültigkeit beanspruchen dürfen.

Zuzustimmen ist auch den Feststellungen, dass die – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins – gewählten Formen der Neuordnung der Liegenschaftsverwaltung wenig Anlass zur haushalts- und verfassungsrechtlichen Besorgnis geben. Was denkbare „echte“ Privatisierungslösungen anbelangen würde, wäre anzumerken, dass die pauschale Annahme einer inhärenten (verdeckten) Kreditaufnahme dann nicht haltbar ist, wenn der Erlös insgesamt zur Rückführung der Verschuldung verwendet würde, wie dies z. B. in Dresden im Zuge der Veräußerung des kommunalen Wohnungsbestandes geschehen sein soll.

Der Verfasser hat seinen dritten Teil mit der Überschrift „Eine Renaissance des Staatsvermögens?“ zu Recht mit einem Fragezeichen versehen. Trotz verfassungs- und haushaltsrechtlicher Verankerung sind die Gesichtspunkte der Vermögenserhaltung in den vergangenen Jahrzehnten in den Hintergrund gerückt. Nicht von ungefähr hat das Schlagwort der „Verschleuderung des Tafelsilbers“ einzelfallbezogen häufiger in der öffentlichen Diskussion eine Rolle gespielt.

Zum politisch laschen Umgang mit Fragen der Vermögenserhaltung und deren parlamentarischen Kontrollen haben dabei sicher auch die wenig aussagefähigen Darstellungspflichten im Rahmen der öffentlichen Haushalte geführt. Es bleibt abzuwarten, ob das neue kommunale Haushaltsrecht mit dem Übergang zur Doppik und Bilanzierung zumindest auf der kommunalen Ebene Abhilfe schaffen und damit zu einer Renaissance des Staatsvermögensrechts beitragen kann.

Ungeachtet weniger kritischer Anmerkungen handelt es sich um eine sehr verdienst-

volle rechtswissenschaftliche Arbeit mit umfangreichen Schnittstellen zu ordnungs- und haushaltspolitischen Themen sowie Fragestellungen der Privatisierung und der öffentlichen Wirtschaft. Sie ist von daher nicht nur für Juristen, sondern für alle administrativ und politisch für Struktur-, Organisations-, Privatisierungs- und Haushaltsfragen Verantwortliche lesenswert.

Peter Breitenstein

Berit Sandberg, Stand und Perspektiven des Stiftungsmanagements in Deutschland, BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2007, 146 S.

Die Zahl der Stiftungen in Deutschland ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark gewachsen, sodass sogar von einem Stiftungsboom gesprochen wird. Diese Entwicklung zeigt sich unabhängig vom Stiftungszweck (etwa soziale Zwecke, Kultur, Bildung/Erziehung, Wissenschaft, Umwelt, Gesundheit, Sport), von Rechtsformen, von fördernden oder operativen Tätigkeiten und von Arten der Stifter (staatlich und privat). Die Vielfalt der Stiftungen und ihre Eigenarten gegenüber anderen Nonprofit-Organisationen, vor allem auch Unternehmen gegenüber, begründen Forschungsbedarf auch in der Betriebswirtschaftslehre. Dennoch werden Stiftungen von ihr stark vernachlässigt, sodass ihr Wissen mehr auf Einzelbeobachtungen denn auf systematischer Untersuchung beruht. Insbesondere sind empirische Erkenntnisse sehr selten. In diese Lücke stößt die Studie, die der Frage des wirtschaftlichen Handelns von Stiftungen nachgeht. Auch wenn keine Repräsentativität vorliegt, können aufgrund der großen Anzahl der antwortenden Stiftungen allgemeingültige Aussagen getroffen werden. Über eine geschichtete Zufallsauswahl konnten 357 Fälle ausgewertet werden.

Die Stiftungsmanagementstudie stellt in ihrem einleitenden Teil die Forschungsfragen heraus: Wie stark ist das betriebswirtschaftliche Bewusstsein ausgeprägt und wie schlägt es sich im Zielsystem der Stiftungen nieder? Inwieweit werden die den Zielen entsprechenden betriebswirtschaftlichen Instrumente angewandt? Und wie unterschei-

den sich die verschiedenen Stiftungstypen im Hinblick auf diese Aspekte?

Nach den Grundlagen werden die Merkmale der befragten Stiftungen herausgestellt. Ausführlich werden Ergebnisse der Befragung zum Stiftungsmanagement nach Funktionsbereichen (strategisches Management, Marketing, Vermögensbewirtschaftung, Rechnungswesen und Controlling, Personalwesen, Organisation) differenziert diskutiert. Hier gebraucht die Verfasserin in ansprechender Weise häufig Kreuztabellen, um Zusammenhänge von Stiftungsmerkmalen (Vermögen, Arten der Stifter, dem Alter der Stiftung, der Zahl der Mitarbeiter) mit diesen Funktionsbereichen herauszuarbeiten.

Die Aussagen der Stiftungen zum *strategischen Management* bewegen sich im Spannungsfeld von Mission und Ökonomie. Deutlich wird, dass in weiten Bereichen des Stiftungssektors keine Marktsignale oder objektive (monetäre) Erfolgsmaßstäbe als Orientierungshilfe dienen. Nur in Bezug auf finanzielle Ressourcen und öffentliche Aufmerksamkeit kann von einem nennenswerten Wettbewerbsdruck gesprochen werden. Die Wettbewerbsorientierung steht daher bei den Leitgedanken der Stiftungsarbeit an letzter Stelle. Der bedeutsamste Leitgedanke ist die Klientenorientierung; auf dem nächsten Rang folgt die Dienstleistungsorientierung. Die Aussagen zu Leitgedanken der Stiftungsarbeit korrespondieren mit den Stiftungszielen, wobei keine klare Differenzierung von Leitgedanke und Stiftungsziel vorgenommen wurde: Die bedeutsamsten Stiftungsziele sind die Inanspruchnahme von Stiftungsleistungen und die Zufriedenheit der Leistungsempfänger. Demgegenüber ist die Senkung der Verwaltungskosten das unwichtigste Ziel unter den anzukreuzenden Optionen. Überraschend ist, dass nur 30 % der Stiftungen eine effiziente Stiftungsarbeit für wichtig und 22 % eine solche für unwichtig erachten.

Verbesserungsbedarf besteht auch darin, dass über ein Drittel der Stiftungen keine Instrumente der strategischen Planung nutzt. Wenn überhaupt, dann wird vor allem auf das begrifflich weit gefasste Instrument der Situationsanalyse zurückgegriffen.

Unter dem Funktionsbereich *Marketing* werden die Gestaltung von Dienstleistungen,

Leitbild und Corporate Identity sowie die Kommunikation erfasst. Auch hier schafft die Studie Transparenz über das Managementverhalten von Stiftungen. So wird offenkundig, dass sich die Stiftungen bemühen, mittels Zielgruppenanalysen, Zufriedenheitsmessungen und Imageanalysen Informationen über ihre Anspruchsgruppen zu erhalten. In welchem Umfang dies erfolgt, ist insbesondere abhängig vom Stifter (staatliche Stiftungen sind hier besonders aktiv), aber auch von der Stiftungstätigkeit (hier tun sich besonders operativ arbeitende Stiftungen hervor). Überraschend ist das Auseinanderklaffen von erklärtem Ziel und Umsetzung: So führen 42 % der Stiftungen, die einer bestimmte Zielgruppe als Leistungsempfänger dienen sollen, keine Zielgruppenanalyse durch. Des Weiteren fällt auf, dass nur die Hälfte der Stiftungen, die eine Imagepflege als sehr wichtig bezeichnen, entsprechende Erhebungen zum Image der Stiftung durchführen. Als Erklärung der Diskrepanz von Zielsetzung und Instrumenteneinsatz kann das Budget gelten.

Die Hälfte der antwortenden Stiftungen besitzt ein Leitbild und rund drei Viertel ergreifen Maßnahmen zu einem einheitlichen Erscheinungsbild (Corporate Design).

Aufschlussreich sind auch die Ergebnisse zum Einsatz von Kommunikationsinstrumenten: 79 % betreiben Öffentlichkeitsarbeit; insbesondere mit wachsendem Aktionsradius, steigendem Vermögen und Budgetvolumen werden Stiftungen kommunikationspolitisch aktiver. Es wird manches naheliegende bestätigt, nämlich, dass spendenfinanzierte Stiftungen Marketinginstrumente häufiger einsetzen als solche, die nicht spendenfinanziert sind.

Die *Vermögensbewirtschaftung* wird von einer großen Mehrheit der Stiftungen als eine (sehr) wichtige Aufgabe angesehen. Dabei liegt die Anlageplanung des Vermögens, bei möglichen Mehrfachnennungen, zu 90 % bei internen Gremien und ein knappes Drittel überträgt die Aufgabe ganz oder teilweise Banken und Investmentgesellschaften. Im Fall der stiftungseigenen Planung lassen sich 64 % der Stiftungen von externen Institutionen beraten. Informativ sind auch die Aussagen der Stiftungen zu unterschiedlichen Anlageformen, zur erwar-

teten Rendite und zur Anlagestruktur bei Kapital- und Anstaltsstiftungen. Auch die Formen der Anlagenkontrollen und der Vermögenssicherung werden transparent.

Aus den Befragungsergebnissen wird deutlich, dass die Aufgaben des *Rechnungswesens* und des *Controllings* aus Sicht der Stiftungen einen geringeren Stellenwert haben als andere Funktionen. Es wird aufgezeigt, dass viele Stiftungen nicht nur das strategische, sondern auch das operative Controlling vernachlässigen. Die Implementierung einer Kostenrechnung ist von der Mitarbeiterstruktur abhängig: Je höher der Anteil der Ehrenamtlichen unter den Mitarbeitern, desto seltener ist die Kostenrechnung.

In Zusammenhang mit dem Personalwesen ergeben die Befragungsergebnisse, dass die Personalrekrutierung im Wesentlichen über persönliche Kontakte und nicht über Ausschreibung erfolgt und dass die Fluktuation sehr gering ist. Die Festlegung der Organe und der Entscheidungskompetenzen in Stiftungen ist ein wesentlicher Bestandteil der Stiftungssatzungen. Von betriebswirtschaftlichem Interesse ist aber ebenso, wie die Organisationsstruktur unterhalb der Satzungsebene aussieht. Auch auf diese Fragen der *Organisation* werden in der Studie Antwort gegeben.

Das vorliegende Buch stellt die erste umfassende Analyse des Stiftungssektors aus betriebswirtschaftlicher Sicht dar. Der deskriptive Ansatz ermöglicht es, einzelnen Stiftungen einen Vergleichsmaßstab zu liefern. Zu allen wesentlichen Funktionsbereichen des Managements werden Anregungen für den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente gegeben. Berit Sandbergs Buch ist insofern geeignet, aufzuzeigen, in welchen Funktionsbereichen das Stiftungsmanagement verbessert werden kann. Zudem ist es eine wertvolle Basis für weitere wissenschaftliche Arbeiten auf dem Stiftungssektor. Auch wenn dem herausgestellten Handlungsbedarf keine konkreten Handlungsempfehlungen für den Stiftungsmanager gegenüberstehen, gibt das Buch wichtige Einblicke in relevante Managementmethoden.

Dieter Witt

Engelbert Schramm und Nadine Staben, Nachhaltigkeitsleistungen erfolgreich kommunizieren. Eine Handreichung für die Trinkwasserversorgung. ISOE-Materialien Soziale Ökologie, Nr. 25, Frankfurt am Main 2007, 82 S.

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ ist in aller Munde, er findet viele unterschiedliche Verwendungen und divergierende Interpretationen. Er bezieht sich nicht mehr nur auf eine nachhaltig umweltgerechte Entwicklung, sondern hat auch Eingang in die Finanz- und Sozialpolitik gefunden, wo man von der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Rentenversicherungssysteme spricht. Kein umweltökonomisches Werk kommt mehr um den Begriff der Nachhaltigkeit herum, ohne die klassische Definition des Brundtland-Berichts zu zitieren, so auch nicht diese Veröffentlichung. Danach bedeutet Nachhaltigkeit „den Bedürfnissen der heutigen Menschen zu entsprechen, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“ Daraus leitet sich das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit ab, nach dem sowohl in ökonomischer, ökologischer als auch sozialer Hinsicht eine nachhaltige Entwicklung eingeleitet werden soll. Daran ist zweierlei zu erkennen: Zum einen ist der Begriff der Nachhaltigkeit von so allgemeinem Charakter wie andere übergeordnete Zielsetzungen wie Freiheit, Frieden oder Gerechtigkeit, zum anderen erinnert er mit seinen drei Ausprägungen an das magische Viereck des Stabilitätsgesetzes, das deshalb magisch genannt wird, weil dessen vier Ziele nur schwerlich gleichzeitig zu erreichen sind. Ähnliches gilt für das Bemühen, den drei Säulen der Nachhaltigkeit gleichermaßen Genüge zu tun. Daraus folgt: Der Begriff der Nachhaltigkeit bedarf dringend einer Operationalisierung.

Eine derartige Operationalisierung des Begriffs Nachhaltigkeit versucht diese Veröffentlichung vorzunehmen, wobei sie sich auf den Bereich der Trinkwasserversorgung konzentriert. Dabei bleibt sie dankenswerterweise nicht im Nebulösen stecken, sondern entwickelt ein Kennziffernsystem, an dem die Nachhaltigkeit festgemacht werden kann und darauf aufbauend ein Kommunika-

tionsmodell, mit dem die Nachhaltigkeitsleistungen der Wasserversorgung der Öffentlichkeit präsentiert werden. Um auch den eiligen Leser informieren zu können, beginnt die Arbeit im ersten Abschnitt mit den mittlerweile kaum mehr verzichtbaren „Frequently Asked Questions“. In den Antworten darauf werden Zweifel an der Handhabbarkeit der im Fortgang der Arbeit entwickelten 37 Leitkennzahlen, 51 Kennzahlen, 19 Schlüsselindikatoren und 86 Kontextinformationen von vornherein ausgeräumt.

Im zweiten Abschnitt wird erläutert, was Nachhaltigkeit in der Wasserversorgung bedeutet. Mit dem Ziel, die heute lebenden Menschen ausreichend mit qualitativ gutem Trinkwasser zu versorgen und dabei die vorhandenen Wasserressourcen zu schützen sowie die verwendete Anlagensubstanz dauerhaft in ihrem Wert und ihrer Funktion zu erhalten, wird der Begriff der Nachhaltigkeit schon viel anschaulicher, wobei sich die soziale Säule hier auf den Versorgungsaspekt beschränkt.

Aber nicht nur nachhaltig zu handeln gilt es, sondern auch die Nachhaltigkeitsleistungen des Unternehmens zu kommunizieren. Tue Gutes und rede darüber – dieses klassische Public-Relations-Motto kommt uns im dritten Abschnitt in Nachhaltigkeitsgewande entgegen. Am Besten geschieht dies in einem Nachhaltigkeitsbericht, mit dem die zu entwickelnden Nachhaltigkeitskennzahlen und -indikatoren kommuniziert werden. Hierzu können praktischerweise die in der Wasserversorgungsbranche bereits üblichen Steuerungsgrößen genutzt werden, insbesondere das IWA-Kennzahlensystem, das sich bereits im Benchmarking bewährt hat. Um nicht den Überblick über die Vielzahl der Kennzahlen zu verlieren, werden diese einzelnen Themen verschiedenen Modulen zugeordnet. Dabei wird neben den drei klassischen Säulen „Ökologie“, „Ökonomie“ und „Soziales“ speziell für die Wasserversorgung der Aspekt der Kundenorientierung als vierte Nachhaltigkeitssäule kreiert, womit das Konzept dem magischen Viereck noch ähnlicher wird. Das Ganze wird in eine Modulstruktur gegossen und letztendlich als Toolbox konzipiert. Dies ermöglicht dem Unternehmen eine thematisch individuelle

Schwerpunktbildung seiner nachhaltigen Entwicklung und deren Kommunikation, womit das Ganze anwenderfreundlich auf den Punkt gebracht wird.

Auf der Basis des Kennzahlensystems wird im vierten Abschnitt ein Kommunikationsmodell entwickelt. Dieses stellt gewissermaßen die Kür dar, die auf dem Pflichtprogramm des Kennzahlensystems aufbaut. Diese Kür ist aber unverzichtbar für „proaktiv“ wirkende Unternehmen, die nicht nur auf die Herausforderungen ihres Umfeldes reagieren, sondern dieses auch aktiv zu beeinflussen versuchen. Da wird strategisch geplant, es werden die Zielgruppen für das Kommunikationsangebot identifiziert, die zentralen Botschaften ermittelt und die Grundsätze einer glaubwürdigen Nachhaltigkeitskommunikation aufgestellt. Hilfreich ist dabei die angebotene Mustergliederung, an der sich der Kommunikator orientieren kann. So bietet – und das ist im fünften Abschnitt der Ausblick der Broschüre – ein betriebliches Nachhaltigkeitsmanagement einen Unternehmensmehrwert, da es unternehmerische Risiken minimieren helfen und Chancen des Unternehmens erhöhen kann. Und dies alles, obwohl es als vermutlich nicht einmal erforderlich bezeichnet wird, eine eigene Nachhaltigkeitsstabstelle im Unternehmen aufzubauen. Nachhaltigkeitsmanagement muss lediglich in den Normalbetrieb integriert werden.

Als Fazit wird festgehalten, dass sich der mit der dargestellten Vorgehensweise verbundene Aufwand letztendlich lohnt. Dass er nicht unerheblich ist, zeigt der umfangreiche Anhang mit dem Kennzahlensystem, der ebenso viele Seiten umfasst wie der Text selbst. Den Praktiker mag dies dennoch nicht nachhaltig schrecken.

Johann Wackerbauer