

Buchbesprechungen

Heinz Bolsenkötter, Michael Poullie und Norbert Vogelpoth: Der reformierte öffentliche Haushalt – Stand nationaler Reformen und internationale Reformtendenzen, Kohlhammer, Stuttgart, 2009, 126 S.

Christian Marettek, Andreas Hellenbrand und Peter Detemple: Doppische Kommunalkommunalhaushalte richtig gestalten, Haufe, Freiburg-Berlin-München, 2009, 542 S.

Die beiden hier vorzustellenden Publikationen zeigen hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes eine große Schnittmenge – die doppelorientierten Haushaltsreformen –, verfolgen aber unterschiedliche Ziele und bedienen sich entsprechend unterschiedlicher Ansätze und Darstellungstechniken.

(1) Die Arbeit von Bolsenkötter/Poullie/Vogelpoth versteht sich als eine problemorientierte Studie in einer Phase schon recht weit fortgeschrittener, aber noch nicht abgeschlossener Reformprozesse mit einem zwar weitgehenden, aber noch nicht flächendeckenden Konsens über die Reforminhalte. Auch im Vergleich der Staatsebenen der Bundesrepublik Deutschland kann von einer befriedigenden Harmonisierung der Reformziele und einem abgestimmten Reformtempo noch keine Rede sein. Das größte Reformtempo ist für die kommunale Ebene und die dafür erforderliche Landesgesetzgebung festzustellen.

Die Publikation gliedert sich in sieben Kapitel:

I. Grundlagen und Gestaltungsprinzipien des öffentlichen Haushalts

Anknüpfend bei den herkömmlichen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen und Regeln werden die Auswirkungen des neuen, durch die Reformen geprägten Umfeldes dargestellt. Einige traditionelle Grundsätze werden etwas modifiziert oder auch aufgelockert; das System der Haushaltsgrundsätze bleibt aber in seinen Grundzügen erhalten, ergänzt um

Grundsätze ordnungsmäßiger (öffentlicher) Buchführung.

II. Neue Instrumente im Haushaltswesen

Behandelt werden die maßgeblichen, jetzt stärker differenzierten Rechenkategorien und das (neue) Periodisierungsprinzip mit seinen Folgerungen, die Struktur und die – im neuen Haushaltswesen zahlreicher gewordenen – Komponenten des Haushaltswesens bei doppischem Rechnungsstil sowie Modellvarianten mit kameralistischen Elementen.

III. Ausgewählte Einzelaspekte

Hier werden einige neue und besonders relevante Aspekte aufgegriffen, die für den öffentlichen Sektor spezifisch, aber im Reformumfeld neu sind, nämlich nicht-ertragbringendes Vermögen, Bedeutung, Funktionen und Darstellung des Eigenkapitals und seiner Veränderungen, Rückstellungen sowie Erträge ohne Gegenleistung (Steuern, Abgaben, Zuwendungen); es schließt sich ein Ausblick auf das inzwischen Gesetz gewordene Vorhaben zur Modernisierung des Bilanzrechts an.

IV. Haushaltsausgleich, Schuldenbegrenzung und Generationengerechtigkeit

Behandelt und problematisiert werden die deutschen Ansätze auf verschiedenen Staatsebenen wie auch die europarechtlichen Vorgaben („Maastricht-Kriterien“), noch nicht die neuerdings im Grundgesetz verankerte sog. Schuldenbremse (die sich auch erst noch bewähren muss). Die Notwendigkeit verantwortungsbewussten politischen Handelns unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit wird deutlich gemacht. Der Rezensent hätte sich eine stärkere Darstellung der „Ricardianischen Äquivalenz“ und der Vergangenheits- (insb. Infrastruktur-)investitionen gewünscht.

V. Verwaltungssteuerung und Wirtschaftlichkeit

Neben einigen auch bisher schon gebräuchlichen und auch künftig einsetzbaren Instrumenten (Kosten- und Nutzenanalysen) werden insbesondere die neuen Instrumente herausgestellt (Produktorientierung, Wirkungsanalysen, Teilhaushalte/Budgets, Verwaltungscontrolling).

VI. Haushaltsrelevante Besonderheiten der einzelnen Staatsebenen

Ausgehend von statistischen Analysen der Haushaltsstrukturen von Bund, Ländern und Kommunen werden übersichtartig unterschiedliche Aufgabenstellungen sowie darauf beruhende unterschiedliche Ansätze für die Haushaltssteuerung hergeleitet. Die Praxis leitet daraus auch unterschiedliche Dringlichkeiten für Haushaltsreformen ab (umstritten).

VII. Zusammenfassung und Folgerungen

Dieses Kapitel ist ein thesenartig formuliertes, strukturiertes Resümee der vorhergehenden Kapitel. Die Schrift ist sehr konzentriert und mit klaren Aussagen formuliert und vermittelt ein anschauliches Bild der Haushaltsreformen und ihrer Implikationen (mit Präferenz für eine konsequent doppelte Lösung), auch hinsichtlich einiger praktischer und politischer Zukunftsaufgaben, die durch die jüngste – bei Formulierung dieser Schrift noch nicht virulente – Krise an Gewicht gewonnen haben. Leser sollten die Personen sein, die mit der Gestaltung öffentlicher Haushalte – einerseits übergreifend in Ministerien und in der Legislative, andererseits individuell in Verwaltungen – befasst sind, aber auch Studierende und Nachwuchskräfte in der Praxis.

- (2) Dass die Ansätze und Ziele des Werkes von Marettek/Hellenbrand/Detemple deutlich anders sind, wird schon durch seinen Umfang und sein Format (DIN A4) deutlich; es versteht sich ausdrücklich als Praxisratgeber und enthält in großem Umfang Beispielmateriale (vielfach mit konkreten Zahlen) aus zahlrei-

chen Kommunen, ist aber gleichwohl keine bloße Beispielsammlung. Untersucht wurden 117 doppelte Haushalte von Kommunen. Eine beigelegte CD-ROM enthält Musterhaushalte und Produktpläne jeweils für eine Kreisstadt und eine Großstadt mit 50.000 bzw. 250.000 Einwohnern, Strukturabellen zu den untersuchten Haushalten, Kommentare zu Haushalten von 18 namentlich benannten Städten und Landkreisen sowie schließlich eine Verordnungssynopse zu den Themen Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit.

Den größten Teil des Werkes macht mit 427 Seiten das Kapitel über Theorie und Praxis der kommunalen Doppelte in den einzelnen Ländern aus (betrifft die Kommunen in sämtlichen deutschen Flächenstaaten). Da sich die Reformprozesse trotz des insgesamt recht weit gediehenen Niveaus der rechtlichen und praktischen Bemühungen noch in etwas unterschiedlichen Stadien befinden, gibt es gewisse Unterschiede in der Darstellung. Allgemein wird jedoch folgendes Schema bedient:

- Beschreibung der Situation in dem jeweiligen Land,
- Wichtigste Vorschriften zur Haushaltsgliederung,
- Praxis der bislang vorliegenden doppelten Haushalte.

Es schließen sich drei Kapitel an, in denen sich die Autoren um systematisierende, strukturierte Analysen und Folgerungen aus den Haushalten der in dem Projekt erfassten Kommunen bemühen, insbesondere getrennt nach Städten und Gemeinden sowie Kreisen und in Abhängigkeit von Größenklassen. Praktische Empfehlungen zu Teilen des doppelten Haushalts und zur Ausgestaltung des (doppelten) Rechnungswesens schließen sich an. Den Abschluss des Werkes bilden ergänzende (knappe) Hinweise zu ausgewählten Fragen der „Binnensteuerung der Kommunalverwaltung in der Praxis“ (Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit im doppelten Haushalt, operatives Controlling, Führung im Team, Haushaltskonsolidierung).

Nach der Anlage und dem Duktus dieses Werkes wird es dessen Nutzer kaum gänzlich von vorn nach hinten lesen; er wird darin blättern, sich an Einzelstellen festbeißen und nach beispielhaften (oder ggf. auch noch nicht völlig geglückten) Lösungen für seine konkreten Probleme suchen und sich dadurch für seine eigene Praxis anregen lassen.

Die beiden hier vorgestellten Veröffentlichungen sind in einer großen deutschen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft entstanden. Trotz – oder gerade wegen – ihrer unterschiedlichen Ziele und der dem entsprechenden Stoffbehandlung können sie als einander ergänzende Publikationen angesehen werden.

Egon Blum

Alexandra Lux, Wasserversorgung im Umbruch – Der Bevölkerungsrückgang und seine Folgen für die öffentliche Wasserwirtschaft, Campus Verlag, Frankfurt/Main 2009, 307 S.

Die Folgen des demographischen Wandels werden für Städte und Gemeinden zunehmend spürbar und stellen eine neue Herausforderung für kommunales Handeln dar. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland, wo nach der deutschen Einheit aufgrund sehr optimistischer Erwartungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung und alimentiert durch üppige Förderprogramme überdimensionierte Infrastruktursysteme entstanden sind. Jedoch ist der Bevölkerungsrückgang, wie die Autorin bereits im ersten, einleitenden Kapitel ihres Buches herausstreicht, kein spezifisch ostdeutsches Phänomen. Schrumpfende Städte sind nicht nur in ganz Deutschland, sondern auch in den USA, Großbritannien, Italien, Russland, der Ukraine und Kasachstan sowie in Südafrika und Japan anzutreffen. Die Europäische Kommission geht für das Gebiet der EU-25 davon aus, dass die Bevölkerung insgesamt bis 2025 nur noch leicht wachsen wird, für die Zeit danach wird ein demographischer Alterungs- und Schrumpfungsprozess erwartet.

In einer überalterten Gesellschaft sind veränderte Formen des Konsumenten- und Freizeitverhaltens zu erwarten, die Einfluss auf den Wasserverbrauch haben können. Allerdings weist die Autorin anhand verschiedener Beispiele nach, dass weniger Menschen nicht zwingend weniger Wasser verbrauchen. Eine schrumpfende Gesellschaft bringt es aber mit sich, dass sich die bestehenden Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungssysteme in einzelnen Städten oder Landkreisen als überdimensioniert herausstellen können. Hier stellt sich die Frage nach dem Rückbau bzw. der Anpassung der entsprechenden Infrastruktur an die veränderte Bevölkerungsdichte.

Drei zentrale Fragen wirft die Arbeit auf: Auf welche Weise ist der Bevölkerungsrückgang relevant für die öffentliche Wasserversorgung, lassen sich adäquate Handlungsalternativen entwickeln und wie müssen Versorgungssysteme zukünftig gestaltet werden, um unter sich verändernden Rahmenbedingungen funktionsfähig zu bleiben? Um das Verständnis für die Zusammenhänge zu wecken, beginnt Alexandra Lux im zweiten Kapitel zunächst mit der Historie der Wasserversorgung, die bis in die Antike zurückreicht, in der bereits ausgefeilte Ver- und Entsorgungssysteme entwickelt wurden. Nachdem dieses Know-how während des Mittelalters verloren gegangen ist, ermöglichte erst der durch die Industrialisierung ausgelöste technische Fortschritt wieder die Herausbildung zentraler Systeme für Wasserversorgung und Kanalisation. Dies führte zu einer sanitären Revolution dergestalt, dass nun für alle häuslichen – und oft auch für gewerbliche und industrielle – Zwecke Frischwasser aus einer Leitung bereitgestellt wurde, was als „Prinzip des einheitlichen Wassers“ bezeichnet werden kann. Interessant ist dabei allerdings, dass es in einzelnen Städten wie Paris, Wien oder Zürich funktionierende Trennleitungssysteme gab, wie sie heutzutage unter dem Aspekt der Ressourcenschonung wieder diskutiert werden. Hinzu kommt ein Déjà-vu, was das historische Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Betreibern beinhaltet: Während die erste zentrale Wasserversorgung in Hamburg staatlich finanziert wurde, lehnte Berlin eine finanzielle Beteiligung ab und schloss mit

britischen Unternehmen einen Vertrag über die Wasserversorgung ab, die als zweite zentrale Wasserversorgung im Jahr 1853 in Betrieb ging. Es folgen weitere interessante Details über die historische Entwicklung der Wasserversorgung, wobei allerdings ein wenig der Bezug zum Thema „demographische Entwicklung“ verloren geht.

Im dritten Kapitel werden die Ansätze aus der Infrastrukturtheorie dargestellt, deren erste Wurzeln schon bei Adam Smith zu finden sind. Der Begründer der klassischen Nationalökonomie hat Überlegungen über eine dualistische Marktordnung entwickelt, nach der die Bereitstellung von Infrastruktursystemen durchaus eine staatliche Aufgabe sein kann. Auch die Konzepte der öffentlichen Güter, der externen Effekte und des natürlichen Monopols werden im Folgenden herangezogen. Dies mündet in die Diskussion der öffentlichen Daseinsvorsorge, ohne dass jedoch das Für und Wider von Privatisierungen erörtert wird.

Im vierten Kapitel, und nun befinden wir uns schon in der Mitte des Buches, wird die ursprüngliche Fragestellung mit einer Problemanalyse wieder aufgegriffen. Dazu werden die Bevölkerungsentwicklung und der Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland dargestellt, ebenso die räumlichen Disparitäten und die räumlichen Bevölkerungsprognosen. Daraufhin wird die Entwicklung des Wasserverbrauchs verschiedener Verbrauchssektoren und der Wasserversorgung erörtert. Mit der Analyse der Bestimmungsfaktoren der Wassernachfrage privater Haushalte betritt die Autorin bezüglich der preisbezogenen Faktoren wieder das Feld der Theorie, wogegen bei den soziodemographischen Faktoren mit Fakten gearbeitet wird. Gegen Ende des vierten Kapitels wird das Zusammenwirken zwischen demographischem Wandel und Wassernachfrage erörtert. Einerseits sinkt letztere insgesamt als auch pro Kopf, was aber nicht monokausal auf den Bevölkerungsrückgang zurückzuführen ist, andererseits wirkt die Tendenz zu kleineren Haushalten nachfragesteigernd. Auf alle Fälle stellt sich heraus, dass die bestehenden Wasserverteilungsnetze und Wasserversorgungsanlagen mittlerweile durch eine erhebliche Unterauslastung gekennzeichnet sind. Die Verweildauer des

Trinkwassers im Versorgungsnetz steigt an, was zu Qualitätsproblemen führt. Dies erfordert Ausgleichsmaßnahmen der Wasserversorgungsunternehmen, die mit vermehrtem Spülen der Leitungen beginnen und bis zur Anpassung der Dimensionierung bis hin zum Rückbau von Netzen und Anlagen sowie dezentralen Konzepten zur Abwasserbeseitigung führen können.

In ökonomischer Hinsicht ist die Tatsache von großer Tragweite, dass der demographische Wandel die Wasserversorgung in die Fixkostenfalle führt: Grundsätzlich können die Kommunen bzw. die von ihnen beauftragten Leistungsersteller nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder die Kosten der Wasserversorgung nach dem Kostendeckungsprinzip auf die Verbraucher umlegen. Dieser Mechanismus funktioniert besonders gut, solange die Infrastruktur im Wachsen begriffen ist. Bei rückläufigen Bevölkerungszahlen und damit einhergehenden rückläufigen Verbrauchsmengen stehen jedoch steigenden Betriebskosten und Erhaltungsinvestitionen sinkende Einnahmen gegenüber. Die sinkenden Einnahmen können nur durch Wasserpreiserhöhungen kompensiert werden, da der Fixkostenanteil, der bei etwa 80 % liegt, auf eine geringere Abgabemenge verteilt werden muss. Dieser Mechanismus hat den Charakter einer positiven Rückkoppelung: Steigende Preise führen zu sinkenden Verbrauchsmengen, die wiederum zu einem höheren Fixkostenanteil pro Einheit und damit steigenden Wasserpreisen und weiteren Einsparungsbemühungen führen.

Das fünfte Kapitel stellt den Status Quo den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung gegenüber. Dabei wird die Kernthese der Arbeit wieder aufgegriffen, wonach keine lineare Beziehung zwischen dem Rückgang der Bevölkerung und dem Rückgang des Wasserverbrauchs besteht. Weitere zentrale Aussagen der vorangegangenen Kapitel werden nochmals aufgegriffen. Aus diesen folgt, dass das Versorgungssystem Wasser von einer hohen Pfadabhängigkeit und damit von einer Trägheit in Veränderungsprozessen gekennzeichnet ist. Dies erschwert Anpassungsmaßnahmen, weshalb die Handlungsempfehlungen auch nur im Vagen bleiben können. Das Fazit, wonach Versor-

gungssysteme zukünftig viel mehr als in der Vergangenheit durch Anpassungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit geprägt sein müssen, klingt zunächst einleuchtend, bietet aber kaum Anhaltspunkte für konkrete Maßnahmen. Deshalb verlagert sich der Argumentationsstrang auf die Darstellung verschiedener Prinzipien einer nachhaltigen Wasserversorgung unter Berücksichtigung von Gemeinwohlaspekten.

Im sechsten Kapitel werden die konzeptionellen Ansätze für Anpassungsmaßnahmen in der öffentlichen Wasserversorgung diskutiert. Diese betreffen die strategische Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene, technische Systemalternativen, ein nachfrageorientiertes Wassermanagement sowie ein kennzahlenbasiertes Monitoring von Umsetzungsprozessen. Unverzichtbar ist mittlerweile auch die Diskussion einer Einführung handelbarer Wasserentnahmerechte, wobei konzidiert wird, dass diese keine starken Impulse zur Lösung der dargestellten Problemlage bieten würde. Damit verbleibt als einzige konkrete Handlungsempfehlung die Einführung eines kennzahlenbasierten Monitorings, wobei von Vorteil ist, dass für die Wasserwirtschaft bereits in ausgearbeiteter Form Kennzahlensysteme vorliegen, die im Rahmen von Leistungsvergleichen und Benchmarking-Projekten angewandt werden.

Mit einem Ausblick endet das abschließende, siebte Kapitel. Dieser beinhaltet im Wesentlichen, dass die Ausgangssituation in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich ist und es deshalb keine allgemeingültigen Blaupausen für die Weiterentwicklung der dargestellten Konzepte geben kann. Gleichwohl können diese aber auch Impulse für andere Infrastruktursektoren bieten. Die Frage nach der sozialen und ökologischen Einbettung der Versorgungsstrukturen bringt jedoch einen weitergehenden Forschungsbedarf mit sich.

Johann Wackerbauer

Patrick Schwan, Der informierte Verbraucher? Das verbraucherpolitische Leitbild auf dem Prüfstand. Eine Untersuchung am Beispiel des Lebensmittelsektors, VS Verlag, Wiesbaden 2009, 303 S.

Bei jedem Einkauf im Supermarkt treffen Konsumenten in kurzer Zeit zahlreiche Entscheidungen. Längst nicht mehr ist nur eine Wahl zwischen verschiedenartigen Produkten zu treffen, sondern insbesondere auch zwischen Artikeln der gleichen Produktgattung, deren Unterschiede auf den ersten Blick nicht immer erkennbar sind. Naheliegende Kriterien bei der Kaufentscheidung sind Preis und Qualität des Produkts. Während der Preis vergleichsweise leicht zu prüfen ist, gestaltet sich die Feststellung und Abwägung der Qualität eines Produkts weit aus schwieriger. Dies führt dazu, dass, auch wenn der Preis nicht notwendigerweise mit der Qualität korreliert, dieser für den Verbraucher häufig der einzige Hinweis auf die Qualität eines Produktes ist.

Bereits die Interpretation der in den Kennzeichnungspflichten für Lebensmittel enthaltenen Informationen überfordert viele Verbraucher. Noch schwieriger wird es bei Fragen der ökologischen und sozialen Implikationen des Produkterwerbs: Wie hoch sind die produktionsbedingten Belastungen für Umwelt und Arbeitnehmer? Werden soziale und ökologische Standards von Hersteller und Handel eingehalten? Dies sind komplexe Fragen zu Arbeitnehmerrechten, Arbeits- und Umweltschutz, die sich entlang der Lieferkette von der Herstellung bis zum Endverbraucher stellen.

Derlei Fragen zum Produktionsprozess lassen sich in der Regel für den Verbraucher nicht mit dem Blick auf das Produkt im Supermarkt klären. Tatsächlich hat dieses Informationsdefizit auch zivilisatorische Ursachen. Trat in vormoderner Zeit (und heute noch teilweise bei regionalen Produkten in ländlichen Regionen) der Verbraucher auf dem Markt direkt dem Verkäufer und Hersteller gegenüber und konnte mit diesem unmittelbar alle Fragen bezüglich der gesamten (kürzeren) Produktionskette klären, so steht dem modernen Verbraucher oftmals ein ebenso ahnungsloser Supermarktmitar-

beiter gegenüber.¹ Die Arbeitsteilung und Spezialisierung hat zwar eine ökonomische Entwicklung hin zum industriellen Massenkonsum und eine enorme Produktvielfalt ermöglicht, gleichzeitig aber eine lange Produktions- und Transportkette als nur schwer zu überwindende Kommunikationsbarriere zwischen Produzent und Verbraucher errichtet.

Die Aufgabe des Abbaus dieser Informationsasymmetrie gehört zum Leitbild des „informierten Verbrauchers“, das die deutsche Verbraucherpolitik als Reaktion auf die BSE-Krise im Jahr 2001 entwickelt hat.² Dieses Leitbild (S. 66-76) basiert im Wesentlichen auf zwei Elementen: Der Ermöglichung einer informierten Konsumententscheidung und einer normativen Zielvorgabe der Entscheidungen des Verbrauchers. Das erste Element sieht eine reduzierte Rolle für den Staat vor: Gemeinsam mit Verbraucherverbänden und der Wirtschaft soll der Staat durch die Bereitstellung von Informationen und die Herstellung von Markttransparenz den Verbraucher unterstützen. Demnach soll der Staat weniger vorsorgend und mehr aufklärend eingreifen, um das eigenverantwortliche Handeln der Verbraucher zu stärken. Dies beinhaltet die verstärkte Einführung von Kennzeichnungs- und Zertifizierungspflichten sowie Qualitätssiegeln.³ Das zweite (und deutlich schwächere) Element des neuen Leitbildes bedeutet, dass dem Verbraucher von staatlicher Seite eine „Zielvorgabe bei der Güterauswahl“ (S. 67)

gemacht wird. So unterstützt die Bundesregierung „nachhaltigen Konsum“⁴ durch verschiedene Maßnahmen wie beispielsweise Anreize zur Markteinführung von Produkten, die über geltende ökologische oder soziale Standards hinausweisen. Insgesamt setzt das Leitbild des informierten Verbrauchers auf die Eigenverantwortlichkeit der Verbraucher und damit „delegiert der Staat Verantwortung an den Verbraucher“ (S. 73). Das Leitbild ist auch eine Reaktion auf vermeintlich externe Zwänge: Globale Probleme könnten durch nationales Regieren allein nicht gelöst werden und ein Ausweg wird verstärkt im Engagement der Zivilgesellschaft gesehen. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass Konsum zu einem Instrument politischer Partizipation werden soll, mit dem Anspruch, zumindest teilweise Politik ersetzen zu können.

Vor diesem Hintergrund wirft Schwan die Frage auf, ob das verbraucherpolitische Leitbild der Bundesregierung, den Verbraucher zu „nachhaltigem Konsum zu befähigen“ (S. 262) bislang erfolgreich war, d. h. ob der Verbraucher in die Lage versetzt wurde, informierte und bewusste Kaufentscheidungen zu treffen. Anhand einer Fallstudie des Lebensmittelsektors überprüft Schwan in einer Leitbildanalyse, inwiefern der Verbraucher als informiert gelten kann und durch welche Instrumente der Verbraucherpolitik diese Informiertheit gefördert wird. Informiertheit operationalisiert der Verfasser über Qualitäts-, Risiko- und Kontexterkenkung. Mittels dieser drei Indikatoren wird der Grad der Informiertheit des Verbrauchers in den vier Untersuchungsebenen Transparenz, Handlungskompetenz, Handlungsrestriktion und Barriere untersucht. Als Datengrundlage werden zahlreiche repräsentative Umfragen und andere statistische Erhebungen unterschiedlicher

1 Der Verfasser spricht von der „die Globalisierung charakterisierende Aufhebung der klassischen Einheit von Produzent(en), Produktionsort und Verkaufsstätte“ (S. 153).

2 Dieses Leitbild steht im Einklang mit der europäischen Verbraucherpolitik. Die verbraucherpolitische Strategie der EU für 2007-2013 macht die „Stärkung der Verbraucher“ zu einem Hauptziel. Beispielsweise möchte die EU-Verbraucherpolitik die Verbraucher „befähigen, ökologisch nachhaltige Entscheidungen zu treffen“ (Europäische Kommission 2007, S. 3). Für einen Überblick über die zunehmende Relevanz der europäischen Verbraucherpolitik vgl. Schulz-Nieswandt/Maier-Rigaud (2010).

3 Mittlerweile existieren sogar von der Bundesregierung geförderte Online-Datenbanken, die dem Verbraucher als Orientierungshilfe für die Vielzahl an Siegeln und Zertifizierungen dienen sollen (S. 69 f.).

4 Schwan definiert „nachhaltigen Konsum“ als eine Kaufentscheidung, die soziale, ethische, ökologische und ökonomische Konsequenzen berücksichtigt (S. 71). Damit fällt „nachhaltiger Konsum“ in die weitere Kategorie des „politischen Konsums“, der nicht rein privat, sondern (auch) politisch-normativ motiviert ist (S. 186 f.). Folglich grenzt sich politischer und nachhaltiger Konsum vom konventionellen Konsum dadurch ab, dass bei letzterem der individuelle Nutzen im Vordergrund steht.

Provenienz herangezogen, die in dichter Folge vom Verfasser vorgestellt werden.

Das Ergebnis der Untersuchung zeigt, dass die Verbraucher über die Qualität der Produkte insgesamt nur begrenzt aufgeklärt sind. Beispielsweise haben viele Verbraucher bereits bei der Qualitätserkennung entlang verschiedener Kennzeichnungselemente (Etikettierung, Inhaltsstoffe, Mindesthaltbarkeitsdatum) Verständnisprobleme. Abhilfe kann hier die Stärkung der Verbraucherkompetenz durch die Europäische Health-Claims-Verordnung⁵ schaffen, auf die Schwan verweist (S. 167-169). Die am 1. Juli 2007 in Kraft getretene Verordnung sieht eine vereinheitlichte Terminologie bei nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben von Lebensmitteln vor. Hersteller, die ihre Produkte mit entsprechenden Angaben versehen wollen, müssen demnach bestimmte Mindestmengen an relevanten Bestandteilen nachweisen, beziehungsweise bei komplexeren Aussagen einen wissenschaftlichen Beleg erbringen.

Auch hinsichtlich Fragen des Produktionsprozesses und des Handels (die Hintergrund des Siegels „Fair Trade“ sind), ist der Verbraucher oft nur unzureichend informiert, was Schwan durch die Auswertung zahlreicher empirischer Untersuchungsergebnisse belegt. Ethische, soziale und ökologische Selbstverpflichtungen von Unternehmen werden nur von einer sehr kleinen Gruppe von Verbrauchern durch ihre Kaufentscheidung belohnt oder im Falle der Abwesenheit solcher „codes of conduct“ bewusst bestraft (S. 189).⁶ Dauerhaft politisch oder allgemein normativ motivierte Konsumententscheidungen werden auf Grund finanzieller Beschränkungen und geringem Betroffenheitsgrad von der großen Mehrheit der Verbraucher nicht getroffen (S. 192 f.). Erstaunlicherweise sehen sich aber auch zu

einer Konsumententscheidung nach gesundheitsbewussten Kriterien, die naturgemäß einen hohen Betroffenheitsgrad beinhalten, nur etwas mehr als jeder dritte Verbraucher kognitiv und finanziell in der Lage (S. 181 f.).

Auf der Untersuchungsebene „Transparenz“ sieht der Autor kaum Möglichkeiten für die Verbraucher, die Tragweite der globalen sozialen und ökologischen Implikationen seiner Konsumententscheidungen zu erfassen: „Die Komplexität allein dieser aus dem Welthandel resultierender Faktoren [...] ist jedoch nicht ohne weiteres von den Verbrauchern nachzuvollziehen. Die Berücksichtigung derartiger Kriterien bei der Kaufentscheidung kann daher nicht erwartet werden, wenngleich auch hier gilt, dass bei einem Wegfall der Nachfrage sich das Angebot umorientieren würde“ (S. 153).

Hier zeigt sich ein Knackpunkt des neuen verbraucherpolitischen Leitbildes vom informierten Verbraucher. Es basiert weitgehend auf dem Paradigma der Konsumentensouveränität, aus dem wiederum die Nachfragemacht der Verbraucher abgeleitet wird. Die Nachfragemacht schlägt sich im Bild eines souveränen und aufgeklärten Verbrauchers nieder, der mittels bewusster Nachfrageentscheidungen das Produktangebot steuert.⁷ Dies ist die Theorie, also die idealtypische Vorstellung eines „informierten Verbrauchers“ in einer Marktwirtschaft. Die Empirie hat Schwan in seiner Monographie für den Lebensmittelsektor zusammengetragen und analysiert. Hieraus ergibt sich ein anderes Bild. Danach charakterisiert den durchschnittlichen Verbraucher eine mäßige Informiertheit. Die subsidiäre Verschiebung der Verantwortung weg von kollektiven Entscheidungsinstanzen hin zum Einzelnen fußt – durchaus konträr zu Hayek – auf einer „Anmaßung von Wissen“ und Entscheidungsfähigkeit des Verbrauchers. Die von Schwan gezogene Schlussfolgerung, das „Machtpotenzial der Konsumenten zu aktivieren“ (S. 270), indem über eine Stärkung der Verbraucherverbände und Informationsrechte der Verbraucher ein „Bewusstseins-

5 EG-Verordnung (Nr. 1924/2006) vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel.

6 In Umfragen wird bisweilen ein großes Interesse der Verbraucher an ethischen, sozialen und ökologischen Standards signalisiert, jedoch sieht das tatsächliche Verhalten der Verbraucher vielfach anders aus. Dieses „attitude-behaviour-gap“ ist zumindest teilweise mit der sozialen Erwünschtheit von Antworten in Umfragen zu erklären (S. 190).

7 Damit ist keine mengenmäßige Nachfragesteuerung im konjunkturpolitischen Sinne gemeint, sondern dass die Nachfrage eine bestimmte Angebotsstruktur erwirken kann.

wandel bei der breiten Masse der Verbraucher“ (S. 269) erreicht wird, kann nur teilweise überzeugen. Starke Verbraucherverbände und Informationsrechte sind zweifelsohne wichtige, ausbaufähige Elemente. Daneben stellt sich aber die Frage, ob der ernüchternde empirische Befund nicht auch eine Revision des Leitbilds selbst nahe legt und eben nicht nur eine Intensivierung der bisherigen verbraucherpolitischen Anstrengungen. Hierzu ist zweierlei anzumerken: Erstens bedarf die Fokussierung des neuen Leitbilds auf die Nachfragemacht und Konsumentensouveränität einer stärkeren Differenzierung des Unternehmerbildes. Bereits Schumpeter hat gezeigt, dass sich Unternehmer⁸ nicht nur passiv an die Markt- und Nachfragesituation anpassen, sondern auch aktiv Märkte gestalten und schöpferisch wirken. Schumpeters Ansatz folgend ist es der Unternehmer, der die Nachfragestruktur beeinflusst und Bedürfnisse beim Verbraucher erst entstehen lässt. Er nennt dies den „fabrizierten Willen“ (Schumpeter 1993, S. 418) in Abgrenzung zum ursprünglichen Willen. Grundlage von Kaufentscheidungen wäre demnach in der Regel nur ein geformter Wille eines Verbrauchers, der in vielfältiger Weise (teilweise manipulativen) Marketing- und Werbemaßnahmen ausgesetzt ist.⁹ In Schumpeterscher Tradition wäre also nicht die Konsumentensouveränität, sondern eher eine systematische Steuerung der Nachfrage durch die Anbieter der realistische Ausgangspunkt für eine starke Verbraucherpolitik. Trotz einer solchen nüchternen Betrachtung der Situation des Verbrauchers lässt sich gleichwohl das Ziel eines „informierten Verbrauchers“ sinnvoll definieren. Zweitens ist das Leitbild dahingehend zu öffnen, dass es traditionell politisches und kollektives Handeln als Instrument der Verbraucherpolitik stärker berücksichtigt.

8 Schumpeter charakterisiert sowohl den Wirtschaftsunternehmer als auch den Politiker als politischen Unternehmer in analoger Weise und in Abgrenzung zu den „Wirten“, die sich nur passiv verhalten.

9 Schwan erwähnt zwar auch das Gegenstück zur Konsumentensouveränität, die Produzentensouveränität (S. 54 f.), letztere spielt aber in der Analyse nur implizit eine Rolle, beispielsweise in den (Unter-)Kapiteln „Marketingstrategien“ und „werbeinduzierte Restriktionen“.

Denn bisweilen suggeriert das Leitbild, dass der Aktivierung des informierten Verbrauchers nur die (altmodische) Alternative des staatlichen Paternalismus gegenüberstehen würde (so z. B. S. 73). Beispielsweise zeichnet Schwan das Bild des Verbrauchers, der sich typischerweise mit politischem Konsum zurückhält (S. 183-205), aber gleichzeitig soziale und ökologische Normen von Staatsseite fordert (insbesondere S. 201 f.). Dieses unterschiedliche Verhalten in der Rolle des Verbrauchers im Vergleich zur Rolle des Staatsbürgers ist aber keineswegs „schizophren“ (S. 201), wie der Autor unterstellt, sondern drückt das zumindest intuitive Wissen um die Vorteile kollektiven Handelns aus. Die Meritorik-Forschung¹⁰ hat gezeigt, dass eine Delegation von Entscheidungen an kollektive Entscheidungsinstanzen durchaus ein rationaler und effizienter Umgang der Bürger mit knappen Ressourcen sein kann. Der Ruf nach kollektiven Lösungen kann insofern als rationale Entscheidungsdelegation begriffen werden, um problemadäquate Lösungen zu finden. Ein informierter Verbraucher weiß um die Vorteile kollektiven oder staatlichen Handelns, weshalb das Leitbild nicht ausschließlich auf individuelles, marktvermitteltes Abstimmen an der Kasse setzen sollte. Damit wird deutlich, dass das Leitbild des „informierten Verbrauchers“ einer Weiterentwicklung bedarf, die ein Handeln des Verbrauchers auf verschiedenen Ebenen zwischen klassischer politischer Regulierung und individuell informierter (politischer) Konsumentenscheidung einschließt.

Remi Maier-Rigaud

Elsner, Wolfram (2001), Interactive Economic Policy: Toward a Cooperative Policy Approach for a Negotiated Economy, in: Journal of Economic Issues, 35 (1), S. 61-83.

Europäische Kommission (2007), Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013), KOM(2007) 99 endg., Brüssel.

10 Mackscheidt (1984, S. 588) basierend auf Musgraves Konzept der meritorischen Güter. Vgl. Musgrave (1969, S. 14-17) und Musgrave (1956/1957, S. 341) sowie Elsner (2001) stellvertretend für die vielen Beiträge jüngeren Datums zur Meritorik-Forschung.

- Mackscheidt, Klaus (1984), Meritorische Güter: Musgraves Idee und deren Konsequenzen, in: WISU, 84. Jg., Heft 12, S. 585-589.
- Musgrave, Richard A. (1956/1957), A Multiple Theory of Budget Determination, in: Finanzarchiv N. F., 17. Jg., Heft 3, S. 333-343.
- Musgrave, Richard A. (1969), Finanztheorie, 2. Auflage, Tübingen.
- Schulz-Nieswandt, Frank und Remi Maier-Rigaud (2010), Gesundheits- und Verbraucherpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, hrsg. von Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels, Baden-Baden, S. 153-156.
- Schumpeter, Joseph A. (1993) [1950], Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. Auflage, Tübingen und Basel.

Robert Schediwy, Ein Jahrhundert der Illusionen. Ökonomie, Politik und Kultur im 20. Jahrhundert, Lesewerkstatt Rezensionen, Band 2, Herausgeber Jost W. Kramer und Robert Schediwy, Salzwasser Verlag, Bremen 2008, 286 S.

Das vorliegende Buch habe ich im Anschluss an die von vier Autoren vorher veröffentlichte und von mir in der ZögU rezensierte instruktive Schrift "Anders als die Anderen. Eine unbefangene Annäherung an Genossenschaften, Sozialwirtschaft und Dritten Sektor", Bremen 2006, gelesen.¹ Der diesmalige Alleinautor Schediwy zeigt sich in dieser Schrift wiederum als außergewöhnlich belesener und dadurch überaus genau informierender Sozial-Ökonom. Er ist auch Kenner der schönggeistigen und kulturellen Szene der einbezogenen Jahrzehnte. In seinen zustimmenden oder kritischen Bemerkungen zu gut ausgewählten Werken stellt er sich zugleich als großer Stilist vor. Durch seine Darlegungen zu bedeutenden Erstveröffentlichungen und zu späteren Werken, durch welche er die neue Reihe "Lesewerkstatt" zweifellos wesentlich mitgestaltet, vermag er hoffentlich viele Leser des Buches zum Studium der besprochenen Werke zu veranlassen.

1 Zum weithin gleichen Themenkreis siehe auch die Dokumentation der CIERIEC/IFIG unter der Leitung von Rafael Chavas und Jose Luis Monzon, Die Sozialwirtschaft in der Europäischen Union, in: ZögU, 31. Jg., (2008), S. 204-237.

Bei den rezensierten Schriften, die angeblich alle unter dem Kennzeichen der mehr oder weniger utopisch-irrealen, das Jahrhundert aber gleichwohl prägenden "Illusionen" zusammenzufassen seien – tatsächlich freilich bezogen auf dieses nach Eric Hobsbawm betont "kurz" erscheinende zwanzigste Jahrhundert wohl eher unter dem Merkmal der extremen Situationen und der durch außergewöhnliche Gegebenheiten ausgelösten Verhaltensweisen ihrer Wahrnehmer und Gestalter, lebten und wirkten sie in Österreich, Deutschland oder in anderen Ländern der Welt – handelt es sich insgesamt um etwa 40 Bücher, darunter um Hauptschriften oder Beurteilungen von Isaiah Berlin, Albert Camus, Ernst Fischer, Eric Hobsbawm, John Maynard Keynes, Victor Klemperer, Bruno Kreisky, Golo Mann, Karl Polanyi, Hjalmar Schacht, David A. Stockman, Thomas J. Watson/Peter Petre, Alexander Weißberg-Cybulski und Ernst Karl Winter.

Viele oder gar die meisten der in ihren Werken erörterten Autoren, darunter nicht wenige jüdischer Herkunft, haben einen spezifischen Bezug zu Österreich als dem Heimatland Schediwys. Besonders trifft dies naturgemäß für Ernst Fischer und Ernst Karl Winter sowie für Arbeiten von Eduard März und Egon Matzner zu. Im letzteren Fall handelt es sich um zwei bereits verstorbene Persönlichkeiten, denen Schediwy freundschaftlich verbunden war. Sucht man nach einem weiteren verbindenden Kennzeichen der vom Autor ausgewählten und stets souverän und subjektiv einführend besprochenen Arbeiten, so kann auf die entschiedene Zurückweisung von Rassenhass und Dogmatismus jeder Art, d. h. auf die "kämpferische Berufung auf die Traditionen der Aufklärung" (vgl. S. 26) in einem linksliberalen Geiste hingewiesen werden. Nach den Worten Jost W. Kramers, des Mitherausgebers der neuen Reihe, "sind dies jene Werke, die sich mit den Themenkomplexen des Totalitarismus, egal welcher politischen Couleur, befassen, sowie mit dem Einfluss der Wirtschaftspolitik auf das Entstehen oder aber die Verhinderung totalitärer Systeme" (S. 7). Relativ viele der von Schediwy rezensierten Bücher reflektieren dabei zwar unzweifelhaft "den Weg enttäuschter Linker" (vgl. S. 12). Jedoch plädiert der Autor gleichwohl

für eine Wirtschaftspolitik, welche die "Tabuisierung jeglicher Ausweitung öffentlicher Eigentumsrechte" zu vermeiden sucht (S. 133), d. h. für eine Position, welcher auch der Besprecher seines Buches vieles abgewinnen kann.

Werner W. Engelhardt

Manfred Wichmann, Straßenreinigung und Winterdienst in der kommunalen Praxis, Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben, 6. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2009, 663 S.

Hiermit wird den Lesern der ZögU eine Literaturgattung beispielhaft vorgestellt, die außer Verwaltungsleuten und Juristen kaum jemandem begegnet ist, die aber zum Handwerkszeug besonders der Juristen gehört. Minutiös ist alles an Vorschriften, Rechtsprechung und Literatur zusammengetragen, was zum Thema Straßenreinigung und Winterdienst gehört. Das Buch ist nicht zum Lesen gedacht, sondern zum Nachschlagen; es trägt wie die meisten Gesetzeskommentare und juristischen Handbücher lexikalischen Charakter. Dementsprechend ist das Werk gegliedert, nämlich in Kapitel über die Rechtslage (Rechtsgrundlagen, immerhin fast 300 Seiten), über Organisation und Haftung, über die Reinigung aus ökologischer Sicht und über die Gebührenerhebung.

In vielen Passagen wird eine Vielzahl gerichtlicher Urteile präsentiert, ein Beleg dafür, dass es, zumal bei Beteiligung von Versicherungen, immer wieder Anlass zu Auseinandersetzungen vor Gericht gibt. Das hängt aber auch damit zusammen, dass es oft um erhebliche Summen geht, beispielsweise wenn ein mangelhafter Winterdienst Unfälle ausgelöst hat. Manchmal geht es um – scheinbar – kleine Punkte, so z. B. darum, ab wann morgens gestreut werden muss (schon 5.50 Uhr, 7.00 Uhr, 8.00 Uhr – vgl. S. 195 ff.). Das Buch unterrichtet insoweit breit und zuverlässig und kann der Praxis als Hilfsmittel nur empfohlen werden.

Gibt es aber auch für andere Personen einen Grund, in dem Werk zu blättern? M. E. sehr wohl. Einmal sind sehr viele Menschen von

den einschlägigen Diensten betroffen und können neugierig sein, wie es um ihren Bereich steht. Aber das Buch referiert nicht nur, es bezieht auch vehement Position, z. B. gegen die Überforderung der Kommunen und der Anlieger beim Reinigungs- und Winterdienst, aber auch sonst. Ein Beispiel (S. 361): Ein städtischer Schneepflug räumt den Schnee auf den (von Anliegern gerade geräumten) Bürgersteig; die Anwohner protestieren, aber das Oberlandesgericht Nürnberg gibt ihnen nicht Recht, weil sonst der städtische Reinigungsdienst überfordert würde. Der Autor tritt dieser Beurteilung ausdrücklich bei. Im Übrigen berichtet das Buch aber auch über Weiterentwicklungen und entsprechende Modellversuche, z. B. zur besseren Bestimmung des regionalen Klimas (S. 307) oder zur Klärung, inwieweit Sonnenwärme Streusalz ersetzen kann (Schweizer Versuch, S. 433). Manchmal wendet sich das Buch auch gegen bürokratische Missgriffe wie gegen das Schild „Streugrenze“ des Kreises Coefeld (S. 123). So lohnt es sich auch für Nicht-Fachleute, einmal in diesem Buch zu blättern.

Günter Püttner