

Buchbesprechungen

Herbert Wiesner, Bodo Leibinger und Reinhard Müller, Öffentliche Finanzwirtschaft, 11. Auflage, Verlag R. v. Decker, Heidelberg 2004, 292 S.

Der richtige Umgang mit den öffentlichen Kassen ist für das Funktionieren des Staates essentiell. Er setzt eine kundige und aufgeklärte Verwaltung voraus. Von daher ist die Weiterführung des in der Lehre vom Haushalt bewährten Bandes von Herbert Wiesner durch Bodo Leibinger und Reinhard Müller zu begrüßen. Die nunmehr 11. Auflage gibt einen gut strukturierten Überblick über das öffentliche Haushaltswesen. Im Vergleich zur 10. Auflage nutzt die Neuauflage Chancen, die sich aus Reformen im Haushaltrecht ergeben, für eine deutlich verbesserte Übersichtlichkeit. Sieben Kapitel befassen sich mit der Finanzverfassung, der Abgrenzung und den wesentlichen Funktionen der öffentlichen Haushalte, ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung, der Haushaltssystematik, der Finanzplanung, den Haushaltgrundsätzen und mit dem Haushaltskreislauf, also dem Prozedere in der Aufstellung und Abwicklung des öffentlichen Haushalts am Beispiel des Bundeshaushalts. Besonders gelungen und auch vom Umfang her mit Abstand am ausführlichsten erläutert ist das Kapitel zum Haushaltskreislauf. Zusammen mit übersichtlich gestalteten Kapiteln zu den Haushaltgrundsätzen und der Haushaltssystematik bekommt der Leser einen klaren Eindruck von der praktischen Implementierung der Haushaltspolitik.

Über das Haushaltswesen hinaus wird versucht, den Haushalt auch in die größeren Zusammenhänge einzuordnen. Hieraus ergeben sich im Prinzip wichtige Einblicke in die Finanzpolitik und deren gesetzliche Rahmenbedingungen. Allerdings gelingt die Einordnung in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang nicht zufriedenstellend, da sich die Darstellung nicht von dem Enthusiasmus für Finanzplanung und fiskalpolitische Konjunktursteuerung lösen kann, der durch die Reformen der 60er Jahre in die

Finanzpolitik getragen wurde. So wird im Abschnitt über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Haushaltes die diskretionäre antizyklische Fiskalpolitik als insgesamt sinnvolles Instrument dargestellt. Relativierend wird dann zwar auf einzelne Probleme verwiesen. Zugleich wird der Leser aber belehrt, dass die Alternative einer angebotsorientierten Politik die Probleme auch nicht lösen könne. Dass diese vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung propagierte Politik schon in West-Deutschland kaum zum Zuge kam und schon gar nicht für die Finanz- und Wirtschaftspolitik der Wiedervereinigung verantwortlich gemacht werden kann, wird dabei geflissentlich übersehen. Natürlich kann ein Lehrbuch für die Verwaltung nicht deutlich für oder gegen wirtschafts- und finanzpolitische Positionen Stellung beziehen. Es darf sich aber auch nicht dazu hergeben, unfundierte, populistische Wahlkampfthesen zu verbreiten.

Die fehlende kritische Distanz zur Haushaltspolitik zeigt sich auch in verschiedenen anderen Abschnitten. So wird das in den letzten Jahren offenkundig gewordene Scheitern der Finanzplanung von Bund und Ländern, eine Einhaltung des gesamtstaatlichen Defizitkriteriums des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sicherzustellen, mit keinem Wort erwähnt. Der Anstieg der Verschuldung wird zwar angesprochen – eine Diskussion der (Un-)Wirksamkeit des im Grundgesetz verankerten zentralen Verschuldungsgebots zur Finanzierung laufender Ausgaben (Artikel 115) fehlt aber völlig. Wie sollen sich angehende Verwaltungsfachleute da in der finanzpolitischen Diskussion zurechtfinden? Ungeachtet dieser Einschränkungen bietet das Buch eine gute Darstellung des Haushaltswesens am Beispiel des Bundeshaushalts. Unter Begleitung durch verantwortungsvolle Dozenten, die angehenden Verwaltungsfachleuten die großen Probleme der aktiven Konjunktursteuerung mit den Mitteln der Fiskalpolitik und das Unvermögen der bestehenden Regeln, die Finanzpolitik

auf einen nachhaltigen Kurs zu verpflichten, nicht verschweigen, dürfte es auch weiterhin im Studium der Verwaltung einen wertvollen Dienst leisten.

Thiess Büttner

Mark Oelmann, Zur Neuausrichtung der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft, Kölner Wissenschaftsverlag, Köln 2005, 352 S.

Das von Mark Oelmann im Kölner Wissenschaftsverlag erschienene Buch „Zur Neuausrichtung der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft“ thematisiert den wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmen in der EU und in Deutschland. Es wird insbesondere ein Regulierungsrahmen für die deutsche Wasserwirtschaft entwickelt, der sich eng an das in England und Wales praktizierte System anlehnt. Abgeleitet wird der Vorschlag aus einer Analyse der Gutseigenschaften von Wasser, der Beschreibung verschiedener theoretischer Regulierungsmethoden und deren praktischer Anwendung, sowie einer Diskussion des Problems der Qualitätsregulierung.

Das Verdienst des Autors besteht darin, die Diskussion um die Neuordnung der Wasserwirtschaft in Deutschland gesamthaft zu illustrieren. Der Autor versucht allerdings, im Rahmen einer auf 294 Seiten begrenzten Publikation gleichzeitig eine theoretische Abhandlung, empirische Studie, Literaturschau und ein Diskussionspapier zu verfassen, und muss daher notwendigerweise selektiv vorgehen. Während bestimmte Themen sehr ausgiebig diskutiert werden (z.B. das Problem der Qualitätsregulierung), werden andere wichtige Themenkomplexe (z.B. Benchmarking) nicht oder nur ansatzweise beschrieben. Dies führt auch dazu, dass ein roter Faden durch die zuweilen detaillierte Darstellung nicht einfach zu erkennen ist.

Der erste Teil des Buches (sowie Textstellen in späteren Abschnitten) bietet einen sehr informativen Überblick über die Organisation der deutschen Wasserwirtschaft und zu den Gutseigenschaften von Wasser. Insbesondere sind diese Informationen sehr ausschlussreich für den interessierten Leser, der nicht in der deutschen Wasserwirtschaft

„beheimatet“ ist (z.B. Ökonomen, Juristen, Ingenieure anderer Fachrichtungen etc).

Der zweite Teil beschreibt verschiedene Verfahren der Regulierung von Monopolunternehmen in der Wasserwirtschaft (Preis- und Kostenregulierung) sowie die Konzepte der Etablierung vom Wettbewerb im Markt und des Ausschreibungswettbewerbs (Wettbewerb um den Markt). Während das Problem der Informationsasymmetrie zwischen Aufsichtsbehörde und reguliertem Unternehmen analytisch präzise dargestellt wird, beschränkt sich der Verfasser bei Diskussion der eigentlichen theoretischen Regulierungskonzepte auf einen groben Überblick.

Obgleich gegen diese knappe Darstellung im Prinzip nichts einzuwenden wäre, besteht die Gefahr, dass der Leser eine leicht verzerrte Sichtweise erhält. Insbesondere beim Vergleich der Preis- und der Kostenregulierung fällt auf, dass erstere vom Verfasser klar favorisiert wird, und zwar mit Hinblick auf die Anreizwirkung des Verfahrens. Der Kostenregulierung hingegen werden keinerlei (oder nur sehr geringe) Anreizwirkungen zugeschrieben, was nur dann richtig ist, wenn man unter Kostenregulierung einen reinen „Cost-plus“ Ansatz versteht, d.h. das Durchreichen aller Kosten (und Kostenänderungen) an die Verbraucher.

In der internationalen Regulierungspraxis wird weitgehend eine Kombination beider Ansätze verfolgt. Hierbei werden Kostenobergrenzen über mehrere Jahre festgesetzt. Die Anreizwirkung besteht darin, dass bei einer Unterschreitung der Kostenobergrenzen das regulierte Unternehmen – zumindest für die Dauer der Regulierungsperiode – die überschüssigen Einnahmen einbehalten darf. Schließlich fällt auf, dass die Methoden zur Durchführung eines Vergleichsmarktansatzes – einer möglichen Vorstufe zur Setzung sowohl von Preis- als auch von Kostenobergrenzen – kaum Erwähnung finden. Auch weitere Ausgestaltungsoptionen des Regulierungsregimes wie z.B. Yardstick-Competition oder Begrenzung von Umsätzen werden nicht thematisiert.

In einem weiteren Abschnitt legt der Autor ausführlich das Problem der Qualitätssicherung dar, das sich bei der ökonomischen Regulierung eines Wasserversorgungsunternehmens ergeben kann, wenn Kosten zu

Lasten der Versorgungsqualität gesenkt werden könnten. Ein Verdienst des Autors besteht hierbei darin, die ökonomische Dimension von Qualität herauszustreichen, d.h. zu verdeutlichen, dass der Grad der optimalen Qualität von Verbraucherpräferenzen (insbesondere der Zahlungsbereitschaft der Verbraucher) abhängt und somit auch regional differieren kann. Andererseits fällt auf, dass hinsichtlich der Instrumente zur Durchsetzung der Qualitätsziele monetäre Hebel in Kombination mit absoluten und variablen Qualitätsstandards nicht aufgegriffen werden, die v.a. in der britischen Regulierungspraxis mittlerweile üblich sind. Diese Standards verpflichten Versorger, bei Unterschreitung gewisser Qualitätsziele entweder Zahlungen direkt an Verbraucher zu leisten oder eine Verringerung in den erlaubten Umsätzen zu akzeptieren (diese können bei Übererfüllung auch zu einer Erhöhung der erlaubten Kostenbasis führen).

Schließlich folgt in einem Schlussabschnitt ein Modellvorschlag für die Einführung wettbewerblicher Elemente in der deutschen Wasserwirtschaft. Im Wesentlichen plädiert der Verfasser für einen Regulierungsrahmen, der sich eng an jenen in England und Wales praktizierten anlehnt. Zunächst sollen nur für große Wasserversorgungsunternehmen im Rahmen eines Vergleichsmarktansatzes Effizienz- und Kostensenkungsziele ermittelt werden, die dann zu entsprechenden Preisobergrenzen führen. Kleine Versorger sollen durch entsprechende Änderungen des Rechtsrahmens und einem in der Folge möglichen Versorgerwechsel ihrer Kunden gedrängt werden, sich zu größeren Versorgungseinheiten zusammenzuschließen und somit Effizienzpotenziale zu erschließen. Nach erfolgtem Zusammenschluss wären diese Unternehmen im Vergleichsmarktansatz zu berücksichtigen.

Zur Sicherstellung der Qualität werden eine Reihe administrativer Verfahren vorgeschlagen z.B. die Prüfung von Investitionen in Instandhaltung und Netzausbau auf ihre ökonomische Sinnhaftigkeit. Hier fällt auf, dass sich der Verfasser einerseits bei der Setzung von Anreizen für Kosteneffizienz sehr stark an das britische System anlehnt, andererseits bei den Instrumenten zur Qualitätssicherung keinen Rückgriff auf jüngste

Ansätze der britischen Regulierungspraxis unternimmt.

Insgesamt kann man durch die Lektüre des Buches von Mark Oelmann einen Einblick in die Problematik der Einführung wettbewerblicher Elemente in der deutschen Wasserwirtschaft erhalten und man wird auf eine ganze Reihe von Einzelproblemen und Lösungsvorschläge für diese aufmerksam gemacht.

Uli Brunner und Christoph Riechmann

Maria Oppen, Detlef Sack und Alexander Wegener (Hrsg.), Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Edition Sigma, Berlin 2005, 219 S.

In dem Sammelband mit dem provokanten Titel „Abschied von der Binnenmodernisierung?“, der in der Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors erschienen ist, könnte man – wäre der Titel nicht mit einem Fragezeichen versehen – nahezu den Abschlussband dieser Reihe vermuten. So war doch die Binnenmodernisierung, die die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Sektors herstellen sollte, das zentrale Thema in der Modernisierungsdebatte seit Beginn der 1990er Jahre. Das klassische Public Choice-Argument präferiert private Leistungsproduktion gegenüber öffentlicher Eigenproduktion und wurde von den Vertretern dieser Binnenmodernisierung zunächst infrage gestellt. Über Wettbewerbssurrogate und Quasiwettbewerb in Form von Benchmarking und ähnlichen Instrumenten sollte der öffentliche Sektor leistungsfähig gemacht werden. Problematisch blieb dabei, dass dieser Reformprozess aufgrund der kommunalen Finanzkrise nicht nur von den Mitarbeitern häufig lediglich als Instrument der Kostensparnis gesehen wurde. Schon mit der Entdeckung der Bürgergesellschaft am Ende der 1990er Jahre wurde deutlich, dass jenseits der Alternativen „Markt und Staat“ Kooperationsmöglichkeiten zwischen öffentlichem und dem privaten Sektor, in diesem Fall dem Bürger, bestanden.

Interessanterweise rücken in dem Reformdiskurs zunehmend hybride Steuerungsarrangements in den Vordergrund. Der bislang

bestehende Wettbewerb zwischen privaten und staatlichen Institutionen sowie innerhalb dieser Bereiche wird zunehmend durch eine Kooperation ersetzt, und eine „Co-opetition“ tritt in den Vordergrund.

In den darauffolgenden Jahren lassen sich neben der Binnenmodernisierung und erneuteten zumeist regionalen, auf Teilbereiche beschränkten Privatisierungsversuchen drei Entwicklungen unterscheiden: Dritte Sektor Strategien, Public Private Partnership sowie die Entwicklung von städtischen Eigengesellschaften.

In dem Beitrag von Tanja Klenk wird der Wandel der Steuerungsformen des öffentlichen Sektors weg von „Hierarchie und Gehorsam“ hin zu „Markt und Wettbewerb“ sowie „Netzwerk und Kooperation“ beschrieben. Governance wird demnach als soziales Ordnungsmuster definiert, das Beziehungen zwischen und innerhalb von Organisationen neu koordiniert.

In Bezug auf den Wettbewerbdiskurs in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion weist Wegener in seinem Beitrag zu Recht darauf hin, dass in Deutschland Wettbewerb oft fälschlicherweise synonym mit Privatisierung verstanden wird. Im OECD-Kontext wird dagegen Wettbewerb auch als unmittelbare direkte Konkurrenz öffentlicher Dienstleistungsproduzenten mit privaten oder freien gemeinnützigen Anbietern gesehen. Dieses wird in den gesetzlichen Regelungen z.B. in Bezug auf das Gemeindewirtschaftsrecht in den einzelnen Bundesländern oder durch die Normierung der Vergaberechte durch den Bund zum Teil fehlinterpretiert. So wird z.B. auch in den skandinavischen Ländern die Privatisierung oder Reduzierung des öffentlichen Sektors nicht als Königsweg angesehen und eine Wahlfreiheit propagiert. Selbst in Großbritannien wurde das Konzept des Compulsory Competitive Tendering, das von 1998 bis 2001 dominierte, durch das „Best Value“ Programm ersetzt, das die Optimierung der Dienstleistungsproduktion über Leistungstiefenüberprüfung, Benchmarking etc. vorsieht. Dabei ist der Wettbewerb so zu gestalten, dass er sich nicht nur am Preis orientiert, sondern auch nutzerdefinierte Qualitätsstandards berücksichtigt werden und in einem interaktiven Prozess Standards formuliert und diese

transparent gemacht werden. Dabei spielt die Existenz eines ernst zu nehmenden, öffentlichen Konkurrenten eine wichtige Rolle im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern.

Die weiteren Beiträge machen deutlich, dass Public Private Partnership-Initiativen bei der technischen Infrastruktur sowie im Bereich der Raumplanung eher häufig, aber bei den personengebundenen sozialen Dienstleistungen sehr selten anzutreffen sind. In der deutschen Sozialpolitik war ohnehin der Staat neben den Wohlfahrtsverbänden und den Familien sowie den selbstverwalteten Versicherungsträgern nur eine Instanz neben anderen. In der Kinder- und Jugendpolitik sollen über diese Ansätze integrierte, sozialräumliche Dienstleistungen aus einer Hand gewährleistet werden. In der Altenpflege sollen Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen, die von unabhängigen Prüfinstanzen kontrolliert werden, die Qualitätssteigerung sichern. Public Private Partnership kann somit auch Lerneffekte zwischen den kooperierenden Organisationen bewirken.

Aus gewerkschaftlicher Sicht wird der Wandel vom öffentlichen zum halbprivatisierten Betrieb durch ein Bedürfnis der Mitarbeiter nach großmöglicher Arbeitsplatz-Sicherheit gekennzeichnet.

Privatisierung ist für viele Politiker noch das Allheilmittel. Ausschreibung ohne entsprechende Festlegung von Qualitätsstandards haben zu einem Verdrängungswettbewerb qualitativ hochwertig arbeitender öffentlicher Bereiche geführt. Erfolgreiche kommunale Unternehmen orientieren sich bereits vielfach an Markstrukturen und kennen Konkurrenten, Produkte, Qualität der Leistungen und Preise. Dabei geht es darum, dass Qualitätsstandards durch die Politik und auch durch die Bürger festgelegt werden. Letztendlich muss in einem breiten gesellschaftlich Diskurs eine Aufgabenkritik festlegen, welche Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge geschützt werden müssen. Public Private Partnership als hybride Organisationsform ist dann sinnvoll, wenn soziale wie kommerzielle Interessen vereinbar sind und Synergieeffekte durch die Ko-operation genutzt werden können. Dabei sind die Standards zu definieren und zu kontrollieren.

Der Sammelband greift die spannende Entwicklung der Public Private Partnership auf und beschreibt theoretisch wie an Fallbeispielen aus verschiedenen Politikfeldern die Vor- und Nachteile dieses Prozesses, der das beste beider Welten zu verbinden versucht. Alternative Wege wie Ausgliederungen versuchen ebenfalls mit diesem Ziel recht erfolgreich eine ähnliche Gradwanderung zu bewerkstelligen. Ein Ende der Binnenmodernisierung, wie der Titel prophezeit, ist aber trotz Privatisierung oder Ausgliederung nicht in Sicht, bleiben doch wesentliche Bereiche nicht nur der Hoheitsverwaltung in öffentlicher Hand.

Norbert Kersting

Armin Homburg, Legitimität des öffentlichen Versicherungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, LIT Verlag, Münster 2004, IX + 289 S.

Öffentliche Unternehmen sind derzeit in zweierlei Hinsicht einem erheblichen Anpassungs- und Veränderungsprozess ausgesetzt: Einerseits sehen sich viele öffentliche Eigentümer aus Finanz- und/oder Kostengründen genötigt, eine materielle Privatisierung zu erwägen. Andererseits wird ein immenser Druck seitens verschiedener politischer und gesellschaftlicher Gruppierungen in Richtung auf eine Privatisierung ausgeübt, wobei zur Begründung sowohl Effizienz- als auch Wettbewerbsargumente herangezogen werden. Eine besondere Dynamik hat dieser Prozess durch die Bemühungen um eine europäische Harmonisierung der Rechts-, Wirtschafts- und Wettbewerbsstrukturen erfahren. Davon sind in Deutschland in jüngster Zeit vorrangig die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken betroffen, aber es dürfte nur eine Frage der Zeit sein, bis auch die öffentlich-rechtlichen Versicherungen verstärkt hinterfragt werden.

An dieser Stelle knüpft die von Armin Homburg vorgelegte Untersuchung an, der sich mit einem eigentlich zentralen Aspekt der Diskussion befasst, der allerdings aus unterschiedlichen Gründen vernachlässigt worden ist: Ihn interessiert die grundlegende Frage, ob öffentliche Betriebe und Strukturen – speziell das öffentliche Versicherungswes-

sen – legitim sind. „Allein aus dem Pramat der Legitimität bemisst sich die Bedeutung und Effizienz staatlicher und kommunaler Wirtschaftsgebilde, die in Deutschland nicht unweentlich zum Aufbau funktionsfähiger volkswirtschaftlicher Strukturen und einem im Vergleich zu vielen anderen Ländern breiten Wohlstand beigetragen haben.“ (Vorwort, o. S.) Um eine Antwort auf die Frage nach der Legitimität zu erhalten, hat Homburg öffentliche Versicherungen über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet und studiert. Die Ergebnisse dieser empirischen Forschungen werden im vorliegenden Band präsentiert.

Konzeptionell ist das Buch in sechs Kapitel untergliedert. Kapitel I skizziert die Grundlagen der Untersuchung, Kapitel II operationalisiert den zentralen Begriff der Legitimität, und in Kapitel III wird die Eignung des Untersuchungsobjekts näher betrachtet. Kapitel IV analysiert die Aufgaben öffentlicher Versicherer, deren Erfüllungsgrad dann im Rahmen einer empirischen Überprüfung in Kapitel V detailliert dargestellt wird. Die Schlussbetrachtung in Kapitel VI fasst die in den vorhergehenden Abschnitten erlangten Erkenntnisse noch einmal zusammen und wagt einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung.

In den Grundlagen der Untersuchung (Kapitel I) zeichnet Homburg zunächst die Argumentationswege der Befürworter von Privatisierungen öffentlicher Unternehmen nach, bevor er sich der ihn vorrangig interessierenden Frage zuwendet, nämlich der Legitimität des öffentlichen Versicherungswesens. Legitimität versteht Homburg (S. 7) in diesem Kontext als die Übereinstimmung von Staatsgewalt und der gesellschaftlich akzeptierten Werteordnung. Dieses Verständnis von Legitimität kann ggf. zu der Konsequenz führen, dass auch legales Agieren von Versicherern illegitim ist, wenn keine von der Gesellschaft anerkannten Aufgaben wahrgenommen werden. Da sich die öffentlichen Versicherer grundsätzlich im selben Markt bewegen wie ihre privaten Konkurrenten, folgert Homburg, dass sich öffentliche Versicherer bei erfolgreicher Erfüllung öffentlicher Aufgaben erstens anders verhalten als die private Konkurrenz und dass

zweitens dieses Verhalten dann auch beobachtbar sein muss.

Angesichts dieses konkreten Untersuchungsziels stellt Homburg in Kapitel II dar, welche Voraussetzungen für das Agieren der öffentlichen Hand im Versicherungsmarkt grundsätzlich bestehen. Dafür werden sowohl wirtschaftliche als auch rechtliche Gesichtspunkte miteinander verknüpft. Homburg befasst sich zunächst mit den möglichen Gründen für einen Eingriff in die Wirtschaft. Dazu gehören neben der tatsächlichen historischen Entwicklung auch grundsätzliche Faktoren wie die Unvollkommenheit von Märkten, das individuelle Gewinnstreben als Kontrast zum allgemeinen Interesse sowie einige Besonderheiten des Versicherungsmarktes (Transparenz-, Insolvenz- und Selektionsproblem). Dann werden die rechtlichen Voraussetzungen – also die Legalität öffentlichen Handelns auf dem Markt – geprüft. Abschließend geht es in diesem Kontext um die Frage, ob die staatlichen Interventionen aus wirtschaftlicher Betrachtung auch angemessen sind. Die Kosten der Regulierung sind somit den verschiedenen Formen der Regulierung und den durch sie erzielbaren Erfolgen gegenüberzustellen. Homburg gelangt am Ende dieser Gegenüberstellung zu folgendem Ergebnis: „Unter der Prämisse, dass die Zielsetzung durch das gewählte Mittel erreicht wird, ergibt sich aus den zuvor dargestellten Eingriffsformen, dass der öffentliche Wettbewerbsversicherer im Rahmen der indirekten Regulierung sowohl hinsichtlich der rechtlichen als auch der ökonomischen Perspektive eine optimale Regulierung verkörpert. Der öffentliche Wettbewerbsversicherer ist das einzige, hier aufgezeigte Eingriffsinstrument, dessen Einsatz notwendigerweise keine negativen Effekte auslöst.“ (S. 49).

Kapitel II besagt somit, dass die existierende Form der Regulierung grundsätzlich nicht nur legal und legitim ist, sondern auch die grundsätzlich beste Variante. Ob sie aber nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch die an sie gestellten Ansprüche erfüllt, erfordert eine Überprüfung ihres tatsächlichen Verhaltens und der durch sie erzielten Effekte. In Kapitel III wird daher genauer untersucht, ob die öffentlichen Versicherer über grundsätzliche Besonderheiten verfügen, die

sie nicht nur von ihrer privaten Konkurrenz abheben, sondern ihnen auch die Erfüllung der staatlichen Regulierungsaufgabe ermöglichen. Dazu betrachtet Homburg nicht nur Rechtsformen, Zielsetzungen, Haftungsregelungen und Geschäftsgebiete, sondern leitet auch acht funktionale wirtschaftliche Eigenschaften ab, die von öffentlichen Versicherern grundsätzlich zu erfüllen sind. Im Einzelnen sind dies: 1. Angebotsgewährleistungsfunktion, 2. Ankerfunktion, 3. Kontrahierungsfunktion, 4. Regionale Angebotsfunktion, 5. Sicherheitsfunktion, 6. Strukturpolitische Funktionen, 7. Wettbewerbsförderfunktion und 8. Wettbewerbskorrekturfunktion.

Auf der Basis dieser grundsätzlichen Effekte sowie der Regulierungswirkung gilt es nun, den legitimitätsbegründenden öffentlichen Auftrag abzuleiten. Dies geschieht in Kapitel IV, wobei Homburg zunächst auf die historische Entwicklung dieses Auftrags seit dem 17. Jahrhundert eingeht. Dabei gelangt er zu einer teleologischen Ableitung eines öffentlichen Auftrags, der u.a. Aspekte wie die Gewährleistung des Wohlstandes oder die regionale Wirtschaftsförderung umfasst. Für die aktuelle Betrachtung wichtiger ist allerdings die daran anschließende Ableitung des öffentlichen Auftrags von den Marktbedingungen. Hier bleibt eine Existenzberechtigung für öffentliche Versicherer als Regulativ zur Minimierung eines möglichen Marktvorschlags. Bei einer Zunahme von Marktkonzentration, Markttransparenz, Risikoselektion und/oder Insolvenzrisiko sieht Homburg triftige Gründe für ein Agieren öffentlicher Versicherungsunternehmen auf dem Markt (S. 121 f). Darüber hinaus sieht er als dritten Ansatzpunkt für die Auftragsableitung die Interessen der Anteilseigner und Gewährträger. Insgesamt wird der öffentliche Auftrag nach Homburg bestimmt von den Elementen „allgemeine Zweckbestimmung“, „Förderung des Gemeinwohls“, „Daseinsvorsorge“, „Förderung ausgewogener Wirtschaftsstrukturen“ und „Zusammenarbeit mit geeigneten Einrichtungen“ (S. 133 f). Aus diesen Bestandteilen leitet Homburg fünfzehn einzelne Facetten des öffentlichen Auftrags ab, die anschließend empirisch zu überprüfen sind.

Sofern öffentliche Versicherer ihren originären Auftrag beachten – und damit ihre Existenz rechtfertigen –, kann sich dies in verschiedener Art und Weise äußern und dementsprechend auch unterschiedlich gemessen werden. So liegt es zunächst nahe, dass öffentliche Versicherer über ihren Auftrag und dessen Erfüllung in ihren Geschäftsberichten informieren. Dies geschieht nach Homburg allerdings nur unzureichend (S. 137). Daher ist es erforderlich, im Rahmen einer detaillierten Analyse Unternehmenskennzahlen auszuwerten und eine Branchenbefragung durchzuführen. Dabei gelangt Homburg zu dem Schluss, dass die öffentliche Versicherungswirtschaft in der Tat ihren Auftrag wahrnimmt (S. 232), wobei sich daraus für die Verbraucher allerdings nur geringe Vorteile ergeben. Die Legitimität der öffentlichen Versicherungswirtschaft ist somit durchaus gegeben, wenngleich den einzelnen Unternehmen die Bedeutung ihres öffentlichen Auftrags seitens ihrer Gewährträger und Anteilseigner durchaus deutlicher in Erinnerung gerufen werden sollte. Vor dem Hintergrund anhaltender Fusionsbestrebungen und des relativ engen Marktes erscheint es erforderlich, die mit dem öffentlichen Auftrag verbundenen legitimitätsstiftenden Ziel- und Steuerungsvorgaben in Zukunft stärker zu beachten, da eine konsequente Vernachlässigung oder gar Missachtung ungeachtet aller wirtschaftlichen Erfolge die zukünftige Existenz gefährden kann.

Homburg ist es in vorbildlicher Weise gelungen, eine konkrete Frage (Legitimität der öffentlichen Versicherer) unter Heranziehung abstrakter Sachverhalte (Definition und Operationalisierung des öffentlichen Auftrags) empirisch zu überprüfen und zu beantworten. Dabei hat er nicht nur der öffentlichen Versicherungswirtschaft und ihren Unterstützern Argumente für das Fortbestehen dieser Strukturen an die Hand gegeben, sondern ihnen auch aufgezeigt, wo sie in der Vergangenheit (zu) nachlässig agiert und ihre Widersacher gestärkt haben. Wer aber über den Erfolg seinen Auftrag vergisst, gefährdet seine Existenz – eine Lektion, die in der öffentlichen wie auch in der gemeinnützigen Wirtschaft noch keineswegs überall verstanden worden ist. Homburgs Studie kann auf diese Weise deutlich über den Ver-

sicherungssektor hinauswirken, zeigt sie doch, wie ein spezifischer Auftrag – jenseits von Sonntagsreden und Jubiläumsvorträgen – hergeleitet, konkretisiert und überprüft werden kann.

Jost W. Kramer

Eckart Stüber, Ein Kenngrößensystem für Aufgabenträger im Öffentlichen Personennahverkehr, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main u.a. 2002, XVIII + 423 S.

In der Arbeit, die 2002 an der Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt der Technischen Universität München bei Professor Dr. Dieter Witt von Eckhard Stüber als Doktorarbeit vorgelegt wurde, wird ein umfassendes Kenngrößensystems entwickelt, mit Hilfe dessen Benchmarking in einem abgegrenzten Verkehrsgebiet eines Aufgabenträgers im ÖPNV durchgeführt werden kann. Dies soll der Bewertung der vielfältigen Aspekte des ÖPNV und der von den beauftragten Verkehrsunternehmen erbrachten Nahverkehrsleistungen dienen.

Im Sinne des „New Public Management“ soll ein Steuerungselement geschaffen werden, das im Hinblick auf ein politisches Controlling eine Leistungsmessung in dem öffentlichen Aufgabenfeld ÖPNV ermöglicht. Dies wird sowohl für gesamtwirtschaftliche als auch für einzelwirtschaftliche Einflussfaktoren der Verkehrsunternehmen und der ÖPNV-Aufgabenträger durchgeführt.

Im Unterschied zu häufig anzutreffenden verkehrsunternehmens- oder verkehrsmittel-spezifischen Vergleichen, versucht der Autor die Summe aller in einem Verkehrsgebiet erbrachten Betriebsleistungen aller Verkehrsunternehmen in ein System zusammenzuführen und zu bewerten. Durch die Bestimmung des Ausmaßes des Qualitätsniveaus im Vergleich zu anderen Gebieten soll die Effektivität des eigenen Systems und der Betriebsleistungen optimiert werden und ein maximales Maß an qualitativ und quantitativ hochwertigen ÖPNV-Leistungen den Fahrgästen zur Verfügung gestellt werden.

Häufig wird Benchmarking in Zusammenhang mit Kundenzufriedenheitsmessungen

gebracht. Im Gegensatz zu Kundenbefragungen, die auf subjektiven Bewertungen der Kunden beruhen, basiert das hier vorgestellte Kenngrößensystem auf objektiven und quantitativ messbaren Einflussfaktoren.

Nachdem die Grundlagen und ökonomischen Rahmenbedingungen des ÖPNV dargelegt wurden, werden in Kapitel III die grundlegenden Aspekte des Management-Instrument Benchmarking erläutert. Dabei wird eine allgemeingültige Systematik der Benchmarking-Arten entwickelt und die Benchmarking-Phasen erläutert.

Die Grundlagen und der Aufbau des Kenngrößensystems sowie ein entsprechendes Berechnungsverfahren werden in Kapitel IV beschrieben. Den meisten Nutzen für die jeweiligen in der Gesellschaft Agierenden stehen entsprechende Zahlungsbereitschaften gegenüber. Sie dienen als Basis zur Entwicklung eines Flussmodells, das die Zusammenhänge zwischen Nutzen- und Finanzströmen beschreibt und die Grundlage des Kenngrößensystems darstellt. Nach den Nutzenzielen werden drei übergeordnete Bereiche abgegrenzt: der gesamt- und einzelwirtschaftliche Bereich und der individuelle Bereich. Der individuelle Bereich wird vom Autor nicht behandelt, da die Einflussfaktoren bei subjektiven Empfindungen schwer zu quantifizieren sind. Bei der Berechnung der Kenngrößen werden zur Herstellung der Vergleichbarkeit sieben Prinzipien zugrunde gelegt. Diese gewährleisten u.a., dass eine einzelne Kenngröße auch isoliert betrachtet und repräsentativ für die Gesamtbeurteilung des Systems herangezogen werden kann. Auch eine Positionierung der Verkehrsgebiete kann vorgenommen werden, indem eine Abweichung vom „Besten“ in Prozent angegeben wird.

In Kapitel V beginnt die Darstellung des gesamtwirtschaftlichen Bereichs. Dabei wird auch der soziale Nutzen und Kosten (externe Effekte) des ÖPNVs miteinbezogen. Dies macht sowohl eine Quantifizierung der Mengen als auch eine Monetarisierung der externen Effekte erforderlich. Es werden u.a. Kenngrößen für die Unfallträchtigkeit, den Energieumsatz, die Schadstoff- und Lärmimmissionen des ÖPNVs entwickelt.

In Kapitel VI wird der verkehrsunternehmensbezogene Bereich behandelt. In ihrem

jeweiligen Marktumfeld müssen die Verkehrsunternehmen mit internen organisatorischen und finanzwirtschaftlichen Maßnahmen eine effiziente und wirtschaftlich optimale Situation erreichen. Es erfolgt eine Einteilung der Einflussfaktoren in Nachfrage-, Angebots- und Verkehrsunternehmenssituation. Bei der Nachfragesituation werden die einwohner- und verkehrsbedingten Grundlagen für den ÖPNV mit Kenngrößen erfasst. Hier erfolgt z.B. eine Einordnung nach Einwohnerdichte, -struktur, -einkommen bzw. nach Verkehrsmittel-, Verkehrsnetz-, Verkehrsstromdichte. Anhand dieser Kenngrößen lässt sich ein Verkehrsgebiet als für Massenverkehrsmittel geeignet oder nicht geeignet charakterisieren.

Die Kenngrößen der „Angebots situation“ beschreiben die Rahmenbedingungen des ÖPNV-Marktes. Dabei wird die Organisation des ÖPNV-Marktes (mit den beiden Extrema Monopol und Polypol), die Finanzierung der ÖPNV-Leistungen und die Organisation der Verkehrsunternehmen vergleichbar gemacht.

Die Betriebssituation wird charakterisiert durch einen effektiven Verkehrsmittel- und Personaleinsatz (Betriebsleistungsstruktur), durch den „Ertragsmix“ aus öffentlichen und privaten Geldern (Ertragsstruktur) und durch die Aufwandsstruktur (Kenngrößen für Produktions-, Verkehrsmittel- und Infrastrukturaufwand).

Schwerpunkt der Arbeit ist die Beurteilung der Qualität eines ÖPNV-Systems für einen Aufgabenträger in seinem Verantwortungsbereich. Dies wird in Kapitel VII behandelt. Die Beurteilung der Qualität erfolgt anhand der vier Marketinginstrumente: Distribution, Produkt, Preis und Kommunikation. Dabei werden sowohl quantitativ (leicht) erfassbare Qualitätsfaktoren, wie z.B. die Häufigkeit der Fahrten, die Haltestellendichte, die Beförderungszeiten, Pünktlichkeit, Ausfallhäufigkeit als auch „weiche“ wie z.B. die Sauberkeit, das Erscheinungsbild, die Verkaufsberatung, die Medienarbeit, die Serviceangebote miteingeschlossen.

Insgesamt umfasst das vom Autor entwickelte Kenngrößensystem 66 Kenngrößen, die zum Vergleich relativiert und zu vier Kenngrößen im gesamtwirtschaftlichen Bereich, acht Kenngrößen im verkehrsunternehmens-

bezogenen Bereich und 14 Kenngrößen im aufgabenträgerbezogenen Bereich zusammengefasst werden. Es stellt ein stringentes einheitliches System zur Bewertung von Einflussfaktoren im ÖPNV dar.

Es wird eine ganzheitliche Vergleichsmöglichkeit geboten, bei der auch gesamtwirtschaftliche und umweltpolitische Aspekte berücksichtigt werden. Die Vorteilhaftigkeit des ÖPNV unter ökologischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte man sich insbesondere angesichts der derzeitigen massiven Kürzungen öffentlicher Beiträge für den ÖPNV stärker vor Augen führen.

Durch die neue EU-Rechtssprechung und die öffentliche Forderung nach Liberalisierung der Verkehrsmärkte werden die Aufgabenträger verstärkt zu Ausschreibungen gezwungen. Es wäre wünschenswert, wenn dabei Qualitätsgesichtspunkte nicht zu kurz kommen und z.B. mit Hilfe der hier entwickelten Kennzahlen auch Qualitäts- und Gebietsvergleiche durchgeführt werden würden. Gerade im politischen Zielkonflikt zwischen Sparzwängen der öffentlichen Haushalte und steigenden Erwartungen der ÖPNV-Nutzer stellt das vom Autor entwickelte Kenngrößensystem einen interessanten Ansatz dar.

Andreas Kerber und Monika Pfanger

Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Waldersee (Hrsg.), Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Gabler Verlag, Wiesbaden 2005, 300 S.

Eine Vielzahl von Unternehmenskrisen hat sowohl national als auch international in der Öffentlichkeit und auch in Fachkreisen eine schon seit einigen Jahren andauernde Corporate Governance Diskussion in Gang gesetzt. Im Mittelpunkt steht die Entwicklung von Kodizes, welche als Regelwerk sowohl Vorschriften des Gesellschaftsrechts, Rechtsansichten der Kodexkommissionen, praxiserprobte Empfehlungen sowie Anregungen für eine verantwortungsbewusste Unternehmensführung beinhalten. Im Fokus lagen dabei lange Zeit privatwirtschaftliche, börsennotierte Unternehmen.

Das Sammelwerk erweitert diese eher einseitig geführte „private for-profit sector“ Diskussion und widmet sich öffentlichen Unternehmen sowie Nonprofit-Organisationen. Fünf Themenbereiche werden dabei abgedeckt. Den Anfang bildet eine Transparenzdiskussion, die in verschiedenen Beiträgen behandelt wird. Dietrich Budäus befasst sich in seinem Beitrag mit den Kontextbedingungen, innerhalb derer ein Public Corporate Governance Kodex (PCG) entwickelt wird, welche Anforderungen sich daraus ergeben und wie deren (Nicht-)Erfüllung die Wirksamkeit eines Kodex beeinflussen. Hier geht der Autor in erster Linie der Frage nach, welchen Beitrag ein PCG-Kodex leisten kann um das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Bürger (wieder-)herzustellen. Die Autoren Henke, Hillebrand und Steltmann verorten in der Befassung mit der PCG ein hohes Effizienzpotenzial, welche sie auf die im Vergleich zur Privatwirtschaft vorzufindenden schwierigeren Steuerungsverhältnisse öffentlicher Unternehmen zurückführen, die in einer „verlängerten“ Prinzipal-Agent Kette begründet liegen. Eine freiwillige Selbstverpflichtung auf einen PCG Kodex, würde nach ihnen nicht nur zu mehr Transparenz sondern auch zu einer stärkeren Vertrauensbildung seitens der Bürger und damit Prinzipale führen. Nach Jens-Hermann Treuner könnte man dem bisher vorherrschenden eher diffusen Verständnis über gute öffentliche Unternehmensführung zu mehr Klarheit verhelfen, indem sich Beteiligte aus Bund, Land und Gemeinden in einen intensiven Diskussionsprozess begeben und aufbauend auf den schon bestehenden Deutschen Corporate Governance Kodex ein notwendigerweise weitergehendes Regelwerk entwickelt wird. Anita Wolf und Christian Ziche begeben sich in ihren Beitrag auf die kommunale Ebene und stellen fest, dass bestehende rechtliche Regelungen aus Sicht der Gemeinden als Anteilseigner reichen, um sich über die kommunalen Unternehmens- bzw. Beteiligungsverhältnisse zu informieren, dabei aber eine wesentliche Ebene, nämlich jene der Bürger außer Acht gelassen wird. Deren notwendige Vertrauensstärkung in die Führung öffentlicher Unternehmen wird von den Autoren als zentrales Motiv für die Entwicklung eines kommunalen Kodexes

(„Gütesiegel“) erkannt. Inhaltlich schlagen auch sie eine Anlehnung an den schon bestehenden Deutschen Corporate Governance Kodex vor. Harald Plamper konzentriert sich im letzten Beitrag des Schwerpunktbereichs „Transparenz“ auf in privater Rechtsform betriebene öffentliche Unternehmen und auf das dort vorherrschende Demokratiedilemma, in Form der Mitbestimmung, welches er als zentral zu behandelndes Thema innerhalb eines PCG Kodex identifiziert.

PCG Erfahrungen in öffentlichen Unternehmen bilden den zweiten Schwerpunkt des Sammelbandes. Hier kommen Experten aus Bund, Land und Gemeinden zu Wort, die über ihre bisherigen Erfahrungen im jeweiligen Umfeld berichten. Dabei ergeben sich ganz verschiedene Standpunkte. Jürgen Siewert verortet keine Notwendigkeit für ein eigenständiges Regelwerk speziell für öffentliche Unternehmen auf der Bundesebene, sondern sieht in einer Veränderungen antizipierenden pragmatischen Beteiligungsteuerung ein wirkungsvollereres Instrument. Die Erfahrungen in Sachsen-Anhalt weisen für Ralf Siebecke darauf hin, dass sich die Einführung eines Corporate Governance Kodexes positiv in Hinblick auf mehr Transparenz und Verantwortungsbewusstsein im Entscheidungsverhalten in öffentlichen Unternehmen auswirken könnte. Aufgrund der Größe und in der Regel nicht börsennotierten Unternehmen sowie den zahlreichen und unterschiedlichen Betätigungsfeldern zweifelt er jedoch die Zweckmäßigkeit eines einheitlichen öffentlichen Äquivalents zum Deutschen Corporate Governance Kodex für börsennotierte Unternehmen an. Michael Föll beschreibt in einem weiteren Beitrag wie ein PCG Kodex in der Landeshauptstadt Stuttgart ausgestaltet sein könnte bzw. welche spezifischen Anforderungen dieser erfüllen müsste. Thomas Mirow betrachtet einen PCG Kodex unter dem Aspekt der Risikominimierung und kommt zum Schluss, dass systematische Regelungen positiv dazu beitragen können und darüber hinaus – v.a. für kleinere Gebietskörperschaften – ressourcenschonend wirken. Wie schon angedeutet, finden sich innerhalb dieses Schwerpunktes verschiedene Standpunkte, welche deutlich machen, dass Wissenschaft und Praxis zu-

künftig noch stärker gefordert sind, einen gemeinsamen Weg zu gehen.

Im dritten Kapitel stehen Bestandteile und Instrumente der PCG im Mittelpunkt von vier Beiträgen. Die Evaluation des Aufsichtsrats im Spannungsfeld zwischen Kommune und Unternehmen wird anhand eines konkreten Beispiels von Gerhard Wieder und Silke Reichel erörtert. Im nachfolgenden Beitrag von Markus Häfele wird der Frage nachgegangen, ob ein regelmäßiger Abschlussprüferwechsel zu einer verbesserten Corporate Governance führt. Der Autor kommt zum Schluss, dass dies keine sachgerechte und geeignete Lösung darstellt, sondern eher noch negativ auf die Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsrat und Abschlussprüfer wirkt. Im – das dritte Kapitel abschließenden – Beitrag von Rudolf X. Ruter findet sich ein PCG-Musterkodex, sowie wichtige Hinweise auf den Erstellungsprozesses desselben.

Das nun folgende Kapitel besteht aus vier Beiträgen, welche sich mit der grundsätzlichen Relevanz sowie der Übertragbarkeit eines Corporate Governance Kodexes auf Nonprofit-Organisationen auseinandersetzen. Die Entwicklungen der bzw. Herausforderungen für die freie Wohlfahrtspflege als Anbieter sozialer Dienstleistungen werden von Dominik H. Ernst untersucht. Er sieht neben der Professionalisierung des Managements, v.a. in der Verbesserung der externen Kontrollen und mehr Transparenz in der Rechnungslegung wesentliche Schritte für die Zukunftsfähigkeit der Wohlfahrtsverbände. Es finden sich in diesem Beitrag keine konkreten Vorschläge zur Formulierung, Ausgestaltung und Umsetzung eines Corporate Governance Kodex. Vielmehr wird in eindrucksvoller Weise anhand von Zahlen und Fakten dargestellt, warum es in Zukunft keinen Umgehungsgrund für einen „Governance Kodex für Wohlfahrtsverbände“ (S. 191) geben soll bzw. kann. Robert Bachler hingegen, stellt in seinem Beitrag einen Projektfahrplan für die Entwicklung und instrumentelle Umsetzung eines Kodexes für eine Nonprofit-Organisation vor. Zwei weitere Autoren behandeln die Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten in eine gemeinnützige Organisation, wobei diese auch Elemente einer Corporate Governance

umfassen. Klaus Pfaffen betrachtet in seinen Ausführungen den Aufbau eines strategiefokussierten Informationswesen als wichtiges Gestaltungsfeld einer „guten“ Corporate Governance für Nonprofit-Organisationen, wobei er auf das Konzept der Balanced Scorecard zurückgreift.

Das abschließende Kapitel ist den Public Corporate Governance Erfahrungen der Länder Österreich und Schweiz gewidmet. Albert E. Hofmeister warnt vor einer unreflektierten Übertragung einer „Corporate Governance“ der Privatwirtschaft, fasst den Rahmen breiter und stellt ein Governance Modell vor, welches neue Spielregeln für die Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft enthält. Ein Governance Kodex ist hierbei „nur“ ein Bestandteil der Public Governance. Herbert Schmalhans stellt für Österreich fest, dass eine PCG Diskussion bislang noch weitgehend ausgeblendet wird. Dies, obwohl die Anzahl der öffentlichen Unternehmen die Zahl der börsennotierten Unternehmen im Prime Market um ein Vielfaches übersteigt. (S. 287) Nach Ansicht des Autors – und der kann man sich durchaus anschließen – besteht dringender Bedarf für die Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodexes, wobei die (vom Autor) beschriebenen vorherrschenden Interessenslagen der verschiedenen Akteure als negative Initialbedingungen gesehen werden können.

Das Sammelwerk greift spezifische Besonderheiten des öffentlichen und Nonprofit Bereiches auf und unterbreitet, aus der Perspektive von Wirtschaftsfachleuten, Wissenschaftlern, Wohlfahrtsorganisationen sowie Politikern, verschiedene Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Führung öffentlicher Unternehmen und Nonprofit-Organisationen. Diese Handlungsempfehlungen beschränken sich dabei nicht nur auf eine Diskussion verschiedener Möglichkeiten der Kodifizierung, sondern gehen darüber hinaus, indem der Prozess der Kodexerstellung selbst untersucht wird und über die Verbindlichkeit eines solchen „Regelwerks“ im jeweiligen Kontext diskutiert wird. Der Sammelband spannt damit einen weiten Bogen (die Behandlung von öffentlichen Unternehmen, Nonprofit-Organisationen sowie ein Ländervergleich), welcher jedoch in Anbet-

racht der lange andauernden „Unterbelichtung“ dieser Thematik gerechtfertigt scheint. Herausgeber und Autoren bieten eine aktuelle Einführung in die Public Corporate Governance Diskussion, welche in einer Fülle interessanter Anregungen resultiert, denen es zukünftig nachzugehen gilt.

Paolo Rondo-Brovetto

Klaus J. Hopt, Thomas von Hippel und W. Rainer Walz, Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2005, XV + 391 S.

Nonprofit-Organisationen (NPO`n) spielen in den Volkswirtschaften v.a. der westlichen Welt eine zunehmende Rolle. Sie prägen den *dritten Sektor*, der in den letzten Jahren stark wächst, insbesondere durch das Ansteigen der Gebühren und selbsterwirtschafteten Mittel. Demgegenüber geht der Anteil staatlicher Zuwendungen und Spenden zurück. Das darin angelegte Paradox ist keines – NPO`n arbeiten zwar nicht gewinnorientiert – zunehmend aber kostendeckend. Sie adaptieren marktwirtschaftliche Verhaltensformen, was sich in einem gewandelten Verständnis im Bereich der Corporate Governance einerseits und im Bereich der externen Marktteilnahme (Leistungen gegen Entgelt) ausdrückt. NPO`n sind traditionell im Bereich der Wohlfahrtspflege (23%) tätig, daneben stehen soziale Dienstleistungen (19%) und das Gesundheitswesen (14%). Auch Kultur und Freizeit (19%), Entwicklungsförderung (8%) und die Verwirklichung bürgerlicher Interessen (4%) bilden einen wichtigen Schwerpunkt der Arbeit von NPO`n. Die Vereinigten Staaten von Amerika, die gewöhnlich als Hochburg des dritten Sektors bezeichnet werden, rangieren im internationalen Vergleich nur an fünfter Stelle. Der Anteil des dritten Sektors am gesamten Beschäftigungsvolumen (ohne Landwirtschaft) ist in den Niederlanden, Irland, Belgien und auch in Israel vergleichsweise größer als in den USA. Deutschland rangiert im oberen Drittel – immerhin 5,9% aller Beschäftigten sind im dritten Sektor tätig – ca. 3,8% finden dort bezahlte Arbeit – der Rest arbeitet freiwillig.

Obwohl der dritte Sektor also ein *Wachstumsmarkt* ist, wird er, sowohl von den Ökonomen als auch von den Juristen, in der Bundesrepublik Deutschland wenig beachtet. Der vorliegende Band versucht etwas Licht ins Dunkel zu tragen. Er beruht auf einer interdisziplinären Tagung über Nonprofit-Organisationen, die am 26. und 27. September 2003 im Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Privatrecht in Hamburg stattgefunden hat. Der Band enthält insgesamt 21 Beiträge (7 von Juristen, 6 von Ökonomen, 5 von Soziologen sowie jeweils einen Beitrag eines Politologen, Historikers und eines Psychologen): Die Autoren wurden gebeten, den state of the art und neue Entwicklungen ihrer jeweiligen Disziplin darzustellen, sowie Brücken zu anderen Disziplinen aufzuzeigen oder zu schlagen. Zugleich wurden die Autoren gebeten, die wichtigsten Beiträge ihrer Disziplin zu den verschiedenen Fragestellungen der Nonprofit-Organisationen aufzulisten. Diese Bibliografie (S. 373-385) gibt einen hervorragenden Überblick über den bisherigen Stand der Literatur zu ganz unterschiedlichen Fragenkreisen, wie etwa dem Stiftungswesen, dem Fundraising, den NGO'n oder der ökonomischen Theorie über Nonprofit-Organisationen.

Der Band enthält zwei Teile mit jeweils vier Kapiteln. Der erste Teil beschäftigt sich mit den allgemeineren theoretischen Fragestellungen (Begriffe und Theorien), der zweite mit der Corporate Governance in NPO'n und mit anderen spezielleren Fragestellungen. Helmut Anheier und Stefan Toepler versuchen zunächst einmal das Phänomen der Nonprofit-Organisationen soziologisch zu erfassen und zu definieren. Sie stellen eine hochinteressante empirische Studie der Johns Hopkins-Universität vor und betten den dritten Sektor in ein sich wandelndes Staatsverständnis (Schuppert'sche Typologie) ein. An die Stelle des klassischen Verfassungs- und Kooperativenstaates tritt der Gewährleistungs- und der aktivierende Staat. Aus diesem Wandel resultieren nicht nur andere Anforderungen und Aufgaben für den dritten Sektor, es wird auch offenkundig, dass jeweils unterschiedliche Annahmen und Erwartungen damit verbunden sind. Thomas von Hippel analysiert, inwieweit Begriffs-

bildung und Problemkreise der Nonprofit-Organisationen auf diesen Wandel juristisch reagieren und nimmt später auch der Perspektive ökonomischer Theorien zur Typologie der Nonprofit-Organisationen erneut Stellung. Toepler/Anheier fragen, wieso es überhaupt zu Nonprofit-Organisationen aus ökonomischer Perspektive kommt. Jens Maßmann nimmt zum Verhalten in Nonprofit-Organisationen aus ökonomischer Perspektive Stellung. Es folgen aus gesellschaftswissenschaftlicher Perspektive Überlegungen zum Nonprofit-Sektor, zur Zivilgesellschaft und zum Sozialkapital (Annette Zimmer/Thorsten Halmann). Zu freiwilligem Engagement in der Zivilgesellschaft nehmen Hermann Strasser und Michael Stricker Stellung. Es folgen Überlegungen zur Theorie des Gebens und zur Nutzenmaximierung, zu Altruismus und Reziprozität (Frank Adloff), ökonomische Theorieansätze des Gebens (Ludwig von Auer), Vertrauen in historischer Perspektive (Manuel Frey) und psychologische Theorien hilfreichen Verhaltens (Dieter Frey/Tobias Greitemeyer/Peter Fischer/Daniele Niestea).

Aus der Perspektive der Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen geht es um principle-agent-Konflikte (Claus Koss), um Kontrollprobleme in Nonprofit-Organisationen und Lösungsansätze (Axel Schuhn), um Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen (Klaus J. Hopt), um Rechnungslegung für Nonprofit-Organisationen (W. Rainer Walz) und um Verwaltungskosten bei Nonprofit-Organisationen (Rainer Sprengel).

Die Überlegungen von Dieter Reuter zur wirtschaftlichen Betätigung von Nonprofit-Organisationen werden von Hans-Bernd Schäfer kommentiert. Eckhard Priller untersucht, ob und inwieweit Nonprofit-Organisationen Partner und „verlängerter Arm“ des Staates sind. Florian Becker stellt die gleiche Frage aus der Perspektive der Privatisierung (contracting out) von Leistungsverwaltung. Monika Jachmann schließt den Band mit einer der wichtigsten Fragen für Nonprofit-Organisationen, nämlich den Steuervergünstigungen, ab. Der Band zeigt, dass der Forschungsstand der verschiedenen Disziplinen recht unterschiedlich ist und dass die theoretischen deutschsprachigen Arbeiten über

Nonprofit-Organisationen in den einzelnen Disziplinen noch weit voneinander entfernt sind. Dennoch lassen viele Beiträge des Buches gemeinsame Ansätze zu einer funktionalen Typologie erkennen. Bemerkenswert ist dabei, dass diese funktionale Typologie unabhängig von der jeweiligen Disziplin ist und für unterschiedlichen Fragen hilfreich zu sein scheint. Dies wiederum ist – so die Herausgeber zu Recht – ein Indiz dafür, dass es trotz der Unterschiede doch hinreichende Gemeinsamkeiten der Nonprofit-Organisationen gibt, die es rechtfertigen, sie als ein gemeinsames Forschungsgebiet anzusehen. So gesehen besteht kein Zweifel daran, dass dieses Werk für jeden, der sich mit Nonprofit-Organisationen beschäftigt, ein absolutes Muss ist.

Eine der zentralen Fragen, die sich Nonprofit-Organisationen in Zukunft stellen müssen, ist noch nicht Gegenstand des vorliegenden Bandes. Es geht um die Frage, ob Nonprofit-Organisationen im Wettbewerb mit profitorientierten Organisationen ihr inneres Selbstverständnis geradezu notwendig verlieren müssen, ob also die Währung Vertrauen im Wettbewerb mit dem Dollar, dem Euro und dem Pfund letztlich das Nachsehen hat. Die Frage stellt sich, weil Nonprofit-Organisationen zunehmend auf Gebühren und Kostendeckung angewiesen sind – die Zuwendungen der Staaten nehmen angesichts leerer öffentlicher Kassen ab und die Spendenbereitschaft Privater sinkt. Damit geraten Nonprofit-Organisationen zunehmend in ein Dilemma. Sie leben im inneren Kern vom Geist der Philanthropie, der Selbstlosigkeit, des Gemeinsinns – aber sie müssen sich – ob sie wollen oder nicht – zumindest zur Kostendeckung nach den Grundsätzen des Kapitalismus finanzieren. Das wiederum führt dazu, dass auf Nonprofit-Organisationen Regeln des Kartell- und Wettbewerbsrechts ebenso anzuwenden sind wie etwa die Beihilfenvorschriften oder das öffentliche Auftragsrecht. Daraus resultieren Anpassungzwänge für NPO`n, die zur Durchsetzung bilanzrechtlicher Standards, eines betriebswirtschaftlichen Innencontrollings und von Haftungsstandards für fehlerhaftes Verhalten führen. Verträgt die schöne heile Welt der auf Vertrauen und Gemeinsinn basierenden Nonprofit-Organisationen

einen derartigen Kälteschock kapitalistischer Benchmarks? Der vorliegende Band gibt erste tastende Hinweise zur Beantwortung dieser Frage – aber eine wirklich überzeugende Antwort steht noch aus.

Hans-Peter Schwintowski

Ulrich Kirchhoff und Gerhard Trilling (Hrsg.), Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel, Zum Spannungsfeld von europäischer Wettbewerbsordnung und Allgemeininteresse, Festschrift für Helmut Cox, Transfer Verlag, Regensburg 2003, 501 S.

Helmut Cox ist ein sehr vielseitiger Wissenschaftler. Er hat in Duisburg von 1971 bis 2003 die Kombination „Volkswirtschaftslehre/Spezielle Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsdidaktik“ vertreten. Zu seiner Emeritierung haben ihm Schüler und Fachkollegen aus Wissenschaft und Praxis eine umfangreiche Festschrift gewidmet: *Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel – Zum Spannungsfeld von europäischer Wettbewerbsordnung und Allgemeininteresse*, herausgegeben von Ulrich Kirchhoff und Gerhard Trilling. Ein solches Werk kann man nicht wirklich rezensieren; man müsste zehn Seiten der ZögU darauf verwenden: Auf 513 Seiten sind versammelt: 27 Fachartikel, eine Lebensbeschreibung des Jubilars, ein Schriftenverzeichnis (mit 88 Nennungen, leider sind Cox' Veröffentlichungen erst ab 1980 vollständig aufgeführt, von den vorher erschienenen nur eine Auswahl) und eine Vorstellung der insgesamt 33 Autoren. Die eigentlichen Artikel sind auf fünf Kapitel aufgeteilt, deren Titel die Breite und Vielfalt des Buches andeuten: (I) Grundprobleme öffentlicher Wirtschaft und Verwaltung, (II) Sektorspezifische Fragen von öffentlicher Wirtschaft, (III) Europäische und internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik, (IV) Sozialwirtschaft und (V) Bildung als öffentliche Aufgabe. Mittendrin versteckt ist ein Überblick über 25 Jahre Forschungsgruppe Öffentliche Wirtschaft an der Universität Duisburg und den Beitrag, den Helmut Cox darin geleistet hat, also eine Würdigung des Emeritus. Die Beiträge des Bandes behandeln abstrakte und konkrete,

globale, europäische, nationale und regionale Fragen, aber auch betriebstypbezogene und innerbetriebliche Probleme, von der Weltwettbewerbsordnung bis zu Prüfungsfragen für Auszubildende, vom Euro bis zu unternehmensinternen „Märkten“. Nicht alle Artikel können auch nur erwähnt werden; die Auswahl dessen, was im Folgenden besprochen wird, ist daher notwendigerweise willkürlich.

Die ersten beiden Teile des Buches durchzieht die alte und immer neue Diskussion über Berechtigung, Organisation und Leistungen öffentlicher Unternehmen und ihre Umwandlung in private oder ihr Ersatz durch solche und ihre Zusammenarbeit mit solchen. Begriffe wie Daseinsvorsorge, öffentliche Aufgaben und öffentliches Interesse werden allgemein besprochen; die kommunale Versorgungswirtschaft, Landesbanken und Sparkassen, die Wasserversorgung und der öffentlich-rechtliche Rundfunk werden genauer betrachtet. Einige Beiträge ergeben eine Art Apologie des öffentlichen Auftrags und Unternehmens (bedroht durch die EU-Wettbewerbspolitik); andere plädieren für mehr Privatwirtschaft. Dabei scheint die berufliche Stellung des jeweiligen Autors in manchen Fällen seine Argumentation zu bestimmen: Landesbankdirektoren verteidigen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, während Unternehmensberater etwa für die wenigstens teilweise Privatisierung der Trinkwasserversorgung plädieren. Was in der Diskussion meistens fehlt, erscheint auch in einzelnen einschlägigen Beiträgen dieses Buches als Mangel: Die öffentlichen Aufgaben und ihre Erfüllung durch öffentliche Unternehmen werden oft zu wenig konkret beschrieben und v.a. belegt; es bleibt bei relativ allgemeinen Aussagen. Einen interessanten historischen Beitrag liefert Gerold Ambrosius: Er untersucht, wie die Eisenbahnen im neugegründeten Deutschen Reich nach 1871 zu einem „netzgebundenen Dienstleistungssystem“ zusammengeführt wurden. Vielleicht lassen sich daraus Schlüsse für die Regulierung und Organisation von Netzen im vereinten Europa schließen. Die damals sehr wichtige Eisenbahn blieb jedenfalls, so Ambrosius, nur teilweise integriert, sondern weiterhin von Bundesstaat zu Bundesstaat anders geordnet (aus politischen

Gründen) – und doch nahm das Reich in diesen Jahren einen ungeheuren wirtschaftlichen Aufschwung. Eine grundsätzliche und grundlegende Studie von Karl Oettle sei noch hervorgehoben: „Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlich-innerbetrieblicher Anreizstrukturen“. Oettle bleibt hier seinem differenzierenden Denken treu und unterscheidet zwischen Betriebstypen, für die marktähnliche Anreize nach seiner Analyse mehr oder weniger gut geeignet sind. Deutlich wird, dass die Einschätzung von Anreizen vom Menschenbild abhängt. Oettle differenziert auch hier: Der Mensch ist schon an sich eher ein Marktpartner als ein (innerbetrieblich frei verfügbarer) Produktionsfaktor. Nach den Betriebstypen stellt Oettle auch drei (Ideal-) Typen von Grundverhältnissen zwischen Eigentümern und Mitarbeitern dar: solidarische Erwerbs-, Berufsausbildungs- und Dienstgemeinschaften. Auch die Leistungsanreize (und -hemmnisse) werden nach sieben Gesichtspunkten in insgesamt 23 Typen zerlegt, mit denen nun genauer gearbeitet werden kann. Der Beitrag stellt an den Leser hohe Ansprüche, bringt aber auch große Klarheit in ein viel diskutiertes, von vielerlei impliziter Axiomatik belastetes Problem. Für die Freunde der Mathematik bieten Peter Friedrich und Xiao Feng mit ihrem „Steuerüberwälzungsmodell für Verwaltungen“ reichlich Stoff. Die Rezessenten geben zu, dass sie die seitenlangen Formeln nicht zu beurteilen vermögen. Sie retten sich in die allgemeine, widerlegliche Vermutung, dass reale Zusammenhänge selten so exakt sind, dass sie sich in Formeln berechnen ließen. Das gilt zum Beispiel für die Bewertung des Outputs von Verwaltungen, der als Wert „X“ in Formeln steht, sich aber in der Wirklichkeit kaum, jedenfalls nicht zweifelsfrei genug feststellen lässt (man denke an die echte Hoheitsverwaltung, an die Justiz oder auch an Schulen). (Dass es zur Zeit en vogue ist, auch in der öffentlichen Verwaltung mit fiktiven und äußerst leicht manipulierbaren Zahlen zu rechnen, zeigt die Umstellung auf die doppelte Buchführung in vielen Kommunen. So lange sich alle Politiker, Bürger usw. des Bewertungsspielraums und seiner rechnerischen Folgen bewusst sind, ist das kein Problem. Doch kann man davon ausgehen?)

Die Finanzen der EU, der Euro, eine Welt-Wettbewerbsordnung und der Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich – diese Themen des dritten Kapitels zeigen, dass Cox, seine Schüler und Kollegen, obwohl aus einer deutschen Tradition kommend, stets weit darüber hinaus denken. Immer wieder fällt auf, dass die EU die Vorstellungen herkömmlicher Theorien sprengt, weil sie doch etwas Neues ist. Daher erscheint die Aussage „mit dem Euro ist der zukünftige europäische Bundesstaat ... zum ersten Mal in den Alltag des Bürgers eingetreten“ (Nollmann und Strasser, S. 283, Hervorh. d. Rezens.) etwas gewagt, nicht nur weil die Franzosen und Niederländer den europäischen Verfassungsvertrag abgelehnt haben und ein *Bundesstaat Europa* damit eher unwahrscheinlich geworden ist (diese Entwicklung hat allerdings erst nach der Veröffentlichung des Artikels stattgefunden). Ein langjähriger Politiker, Uwe Jens, diskutiert zielorientiert Möglichkeiten für eine Welt-Wettbewerbsordnung, und Thomas Schwedler vergleicht Konzepte der Arbeitsmarktordnung. Beide Artikel sind auch als Einführungen und Überblicke sehr interessant.

Die Sozialwirtschaft – Thema des vierten Kapitels – ist, wie auch diesem Sammelband wieder klar zu entnehmen ist, eine zersplitterte Sache, die vielleicht gar nicht unter einen Überbegriff zu bringen ist; zu unterschiedlich sind Rahmenbedingungen, Traditionen und Probleme von Gesundheitswesen im allgemeinen, Krankenkassen im besonderen und Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit im Detail (einer in der Fach- wie der öffentlichen Diskussion zu Unrecht sehr vernachlässigten Organisationsform, die von Olaf H. Bode klar, übersichtlich und knapp mit ihrer Situation und ihren Rahmenbedingungen dargestellt wird). Manche Probleme werden seit dreißig und mehr Jahren beschrieben, im vorliegenden Band etwa die Reform der Krankenkassen und die Zukunft der Pflegeversicherung. Die realen Konsequenzen daraus zu ziehen ist offensichtlich schwerer als die Probleme zu analysieren und Vorschläge zu ihrer Bewältigung zu machen. Vielleicht sollte sich die Forschung daher künftig mehr mit der Frage auseinandersetzen, *wie Änderungen im Gesundheitswesen mit ausreichender Legitimation und*

Kraft ins Werk zu setzen sein könnten (sozusagen ein systembezogenes „change management“). Doch das ist ein Gedanke, der die Rezessenten nach der Lektüre beschlich und die Beiträge des vorzustellenden Buches keinesfalls in Frage stellt. Einen sprachlich besonders komplexen Beitrag hat Frank Schulz-Nieswandt beigesteuert, sozusagen auch formal passend zu den rechtlichen Grundlagen des komplexen gesetzlichen Krankenversicherungssystems, die er beschreibt. Gerade angesichts der verwickelten Sache, die er darstellt, hätte man sich einen übersichtlicheren, leichter fassbaren Stil wünschen können. Manche Sätze haben schon einen nahezu esoterischen Charakter (z.B. der zweite Absatz auf S. 334). Schulz-Nieswandt handelt nach unserer Ansicht weniger von realen „normativ-rechtlichen“ Grundlagen, sondern er geht – mit dem Begriff der „generalisierten Reziprozitätsneigung“ (passim) – aus von im weiteren Sinne motivationstheoretischen Überlegungen, nicht aber von realen Motiven der vorliegenden Gesetze, wie sie z.B. bei der Auslegung durch Gerichte untersucht und er-schlossen werden.

Der fünfte und letzte Teil des Bandes behandelt Bildungsfragen. Aus beruflichen Schulen sollen „Kompetenzzentren“ werden (eine Bezeichnung, die allmählich etwas überstrapaziert erscheint). Was dazu nötig wäre, beschreiben Marc Beutner und Martin Twardy. Eine sehr volkswirtschaftlich-theoretische Sicht auf die Hochschulfinanzierung mit der äußerst optimistischen, ja gewagten Aussage „Für jede Bildungsinvestition lässt sich ein Ertragswert (V_0) berechnen“ (folgt eine mathematische Formel) hat Thorsten Lang beigesteuert. Ob das wirklich möglich und realistisch ist, v.a. als ex-ante-Betrachtung (nur diese wäre mit handlungsleitend)? Gegen Ende des Bandes finden sich einige konkretere Beiträge: ein Modellprojekt zur Erwerbsintegration von Migranten in Bremen wird beschrieben, und der federführende Herausgeber Gerhard Trilling schließt den Band mit einer Untersuchung der konkreten Realität ab: Sein Thema sind die Prüfungsaufgaben der Industrie- und Handelskammern, die Auszubildende bewältigen müssen. Der alte Pädagogenspruch „What you test is what you get“ drückt es aus: Auszu-

bildende wollen eine konkrete Prüfung bestehen, auf die hin werden sie sich orientieren und lernen; ziemlich unabhängig von allgemeinen Prinzipien wie Handlungsorientierung und von neuen Begriffen wie Lernfeldern. Ist nicht die Bearbeitung alter Prüfungsaufgaben die beste Prüfungsvorbereitung? Es kommt also darauf an, was konkret geprüft wird und wie. Untersucht wird das selten, Trilling hat sich der Mühe und Kleinarbeit unterzogen. Das Ergebnis einigermaßen ernüchternd: Fragen und Musterlösungen sind sachlich teilweise fehlerhaft und unklar (im Sommer 2002 war es im Fach Bürowirtschaft z.B. ein Sechstel der Fragen); das Wissen, nach dem gefragt wird, ist manchmal praktisch irrelevant; viele Situationsaufgaben beruhen auf konstruierten und unechten Ausgangslagen. Manche dieser Probleme sind schon erkannt. Trilling macht Vorschläge zur Besserung mit praktischen Beispielen.

Eine Gesamtwürdigung eines solchen Sammelbandes ist kaum möglich. Wer mehrere Beiträge liest, wird immer über seinen Horizont hinausgeführt werden, denn es liegt eine enorme Vielfalt von Themen, Sicht- und Herangehensweisen vor. Diese Vielfalt halten wir für sehr befriedigend. Für jeden ZögU-Leser dürfte etwas Interessantes dabei sein – und auch etwas Neues.

Dieter Witt und Hilmar Sturm