

Buchbesprechungen

Armin Köster, Die Bewertung von Elektrizitätsversorgungsunternehmen vor dem Hintergrund der Liberalisierung der europäischen Strommärkte, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main u.a. 2004, 240 S.

Über viele Jahrzehnte verwirklichte sich im Recht der Energieversorgung der Glaube, dass allein eine monopolistische Struktur dieses Wirtschaftszweiges die Grundlage für Sicherheit und Preiswürdigkeit der allgemeinen Versorgung mit energiewirtschaftlichen Leistungen sein könne. Dieser restriktive Ordnungsrahmen der Energiewirtschaft fand seine traditionelle Rechtfertigung in deren technischen und ökonomischen Eigenheiten: Leitungsgebundenheit, hohe Kapitalintensität der Anlagen für Erzeugung und Verteilung der Energie (v.a. der Transportnetze), Nichtspeicherbarkeit bzw. nur geringe Speicherbarkeit von Energie. Nachdem sich die Energiewirtschaft unter diesen Auspizien zunächst im weitgehend von gesetzlicher Intervention freien Raum bewegt hatte, trat im Jahre 1935 das wettbewerbsaverse Energiewirtschaftsgesetz in Kraft, das die „volkswirtschaftlich schädlichen Auswirkungen des Wettbewerbs“ verhindern sollte und die sichere sowie preiswürdige Energieversorgung zur normativen Zielsetzung erhob. Das Prinzip der geschlossenen Versorgungsgebiete, das durch Gebietsschutzverträge der Energieversorgungsunternehmen ermöglicht wurde, begründete staatlich tolerierte Privatmonopole. Wettbewerb zwischen den Energieversorgungsunternehmen wurde durch umfassende Staatsaufsicht ersetzt. Mit der Zeit indes gerieten die der monopolistischen Versorgungsstruktur zugrundeliegenden ökonomischen Annahmen angesichts von in anderen europäischen Ländern eingeführten Wettbewerbsmodellen unter Rechtfertigungszwang. Hinzu kam der Druck gemeinschaftsrechtlicher Entwicklungen hin zu einem Energie-Binnenmarkt, mit dessen Verwirklichung monopolartige Strukturen nicht zu vereinbaren waren. Vor diesem

Hintergrund wurden mit der Energierechtsnovelle des 1998 die bestehenden rechtlichen Barrieren für den energiewirtschaftlichen Wettbewerb in GWB und EnWG beseitigt. Dies bedeutete mit der Abschaffung der wettbewerbsrechtlichen Freistellung erstens für Demarkationsverträge zwischen Versorgungsunternehmen bzw. zwischen diesen und Gebietskörperschaften, zweitens für Verbundverträge zwischen Versorgungsunternehmen über die ausschließliche Zurverfügungstellung von bestimmten Versorgungsleistungen sowie drittens für Verträge zwischen Versorgungsunternehmen verschiedener Marktstufen über vertikale Preisbindungen das Ende des rechtlichen Schutzes für geschlossene Versorgungsgebiete. Dieser Übergang von einer streng reglementierten, gebietsmonopolistischen zu einer wettbewerbsorientierten Struktur der Energiewirtschaft bedarf indessen aufgrund der angedeuteten ökonomischen und technischen Besonderheiten dieses Wirtschaftszweigs besonderer Regulierungen. Das größte Hindernis für einen unreglementiert funktionierenden Wettbewerb bilden die mit den zu Zeiten des bestehenden Monopols durch die Energieversorgungsunternehmen errichteten Netzen erheblichen „versenkten“ Kosten sowie die vertikale Integration von Netzinhaberschaft und Stromhandel in einem einzigen Unternehmen. Die versenkten Kosten begründen ein nicht angreifbares natürliches Monopol der ehemals gebietsmonopolistisch strukturierten Energieversorgungsunternehmen, das sich auf den nachgelagerten Markt der Energieversorgung auszuwirken droht.

Die Hamburger Doktorschrift von Armin Köster verfolgt vor diesem Hintergrund ein betriebswirtschaftlich-technisches Anliegen: Sie präsentiert und evaluiert Bewertungsmodelle für Stromversorger unter den Bedingungen des liberalisierten europäischen Energiemarktes. Diese Aufgabe erfordert ein Verständnis der energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen ebenso wie der entsprechenden, kontextabhängigen Strukturen

von Unternehmen und Wirtschaftszweig. Beides analysiert der Autor eingangs seiner Untersuchung – auch unter Berücksichtigung des europäischen Auslands.

Anschließend wendet Köster sich auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse den spezifischen Bewertungsfragen bei Elektrizitätsversorgungsunternehmen zu. Der nicht ökonomisch beschlagene Leser sollte sich durch die formalen Aspekte der folgenden Überlegungen nicht von einer Lektüre abhalten lassen. Denn auch für den an Regulierung bzw. Regulierungsverwaltungsrecht Interessierten sind die Ausführungen von Belang. Köster führt in seinen Überlegungen – nach einer abstrakten Betrachtung verschiedener Bewertungsverfahren – zunächst eine Segmentierung der verschiedenen Aktivitäten im Bereich der Stromversorgung durch (Vertrieb, Übertragung und Verteilung, Erzeugung, „Sonstige Stromaktivitäten“), ohne aber die bewertungsrelevanten Interdependenzen zwischen den Segmenten aus den Augen zu verlieren, die zudem am Ende der Untersuchung gesonderter Betrachtung unterzogen werden. In diesen Segmenten zeigt Köster die verschiedenen bewertungsrelevanten Entwicklungspfade und -potenziale auf und macht insbesondere deutlich, wie sich die Geschäftspolitik der Energieversorgungsunternehmen aufgrund der Liberalisierung ändert bzw. ändern musste: Wo sich ein Energieversorgungsunternehmen früher noch auf einen festen, da mit der gebietsmonopolistischen Struktur abgesicherten Kundenstamm verlassen konnte, muss es heute durch einen spezifischen Mix von Preis-, Leistungs-, Kommunikations- und Distributionspolitik seine Stellung im Wettbewerb durch Kundenbindung und -akquise behaupten und dabei das Kundenverhalten auf Änderungen v.a. seiner Preispolitik antizipieren. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass mit der Liberalisierung auch neue Dienstleistungssegmente – wie etwa Stromhandel/-brokerage – entstanden sind, die weitere Wertschöpfungsmöglichkeiten eröffnen, aber auch Vertriebsherausforderungen bedingen.

Besonderen Schwierigkeiten bei der Entwicklung der sektorenspezifischen Bewertungsmodelle sieht Köster sich aufgrund des Umstandes gegenüber, dass die Liberalisie-

rung der Energiemärkte zwar im Jahre 1998 eingeleitet wurde, die tatsächliche Etablierung eines funktionsfähigen Wettbewerbs aber auf sich warten lässt. Dies führt zu Unsicherheiten bei der Bewertung künftiger Geschäftsentwicklungen, die der Autor bei der Entwicklung seines Gedankengangs in Rechnung zu stellen hat. Des Weiteren macht Köster auch in verschiedenen Zusammenhängen (innerhalb der verschiedenen Segmente) deutlich, in welchem Maße politische Interventionen in den Energiemarkt das Wettbewerbsziel, das Fluchtpunkt der Marktliberalisierung ist, durch die Auferlegung zusätzlicher Belastungen gleichsam wieder in Frage stellen. Im Bereich der Erzeugung sind insoweit politische Interventionen in Form des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG), der Einführung einer Zertifikatspflicht für Emissionen, des Erneuerbare-Energien-Gesetzes oder des Atomausstiegs zu bemerken. Deren Auswirkung wird auch noch dort weiter verstärkt, wo sie eine gewisse Planungsunsicherheit, die sich für die Untersuchung als Bewertungsunsicherheit erweist, dadurch mit sich bringen, dass sie „Gesetze auf Zeit“ sind (vgl. § 13 Abs. 2 KWKG).

Wie bereits angedeutet ist die Untersuchung Kösters auch für das Regulierungsverwaltungsrecht von Interesse: Bekanntlich hat die Regierungsvorlage zum zweiten Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts festgelegt, dass die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) Entscheidungen über die Bedingungen und Methoden für den Netzanschluss oder den Netzzugang trifft (§ 29 RegE-EnWG). Die RegTP soll einen diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleisten und die von den Netzbetreibern erhobenen Netznutzungsentgelte kontrollieren. Die noch auf der Grundlage der einschlägigen Verbändevereinbarungen berechneten, bereits innerhalb Deutschlands auf Kosten der Bewertungssicherheit des Segments Übertragung und Verteilung stark schwankenden Netznutzungsentgelte dürften sich in einem System staatlicher Regulierung stärker angleichen und daher auch berechenbarer werden. Es ist des Weiteren anzunehmen, dass sich – ähnlich wie in dem Bereich der Telekommunikation – insbesondere die Modali-

täten der Berechnung von Netznutzungsentgelten als Gegenstand komplexer Auseinandersetzung innerhalb des von Behörde, Netzinhaber und Zugangspetent gebildeten Regulierungsdreiecks erweisen werden. Die segmentspezifisch, insbesondere im Bereich der Übertragung und Verteilung gewonnen Erkenntnisse sind dann für die Berechnung zulässiger Anteile der Eigenkapitalverzinsung bzw. der Netzinvestitionen in den Netznutzungsentgelten fruchtbar zu machen. Dieser Aspekt macht deutlich, dass die vorliegende Doktorschrift aufgrund ihrer gewissenhaften Aufarbeitung der Funktionsbedingungen von Energieversorgern im liberalisierten Energiebinnenmarkt auch über die genannten Fragestellung hinaus Aufmerksamkeit von Lesern auf sich ziehen dürfte, die nicht unmittelbar mit der eher formalen Einkleidung der Bewertung solcher Unternehmen angesprochen sind.

Florian Becker

Gerrit Brösel, Medienrechtsbewertung – Der Wert audiovisueller Medienrechte im dualen Rundfunksystem, Gabler Verlag Wiesbaden 2002, 230 S.

Die vorliegende Arbeit ist eine Dissertation aus dem Jahr 2002, die allerdings in der Zwischenzeit überhaupt nicht an Aktualität verloren hat. Zentraler Ausgangspunkt der Studie sind die in den letzten Jahren stark angestiegenen Preise für audiovisuelle Contents (v.a. in der Sparte Unterhaltung) und die damit verbundene ökonomische Angemessenheit dieser Preise. Brösel untersucht diverse theoretisch fundierte Bewertungsmodelle der Entscheidungsfindung für potenzielle Käufer. Hierzu überträgt er die Erkenntnisse und das Instrumentarium der modernen funktionalen Unternehmensbewertungstheorie auf die Medienrechtsbewertung.

Die Arbeit ist verdienstvoll, sauber erstellt, informativ und gehaltvoll. Darüber hinaus wird Neuland beschritten und es lohnt sich eine intensive Beschäftigung mit der Studie. Es werden stets enge und praxisrelevante operative Bezüge hergestellt, die hervorragend geeignet sind, den Wert der audiovisu-

ellen Medienrechte im dualen Rundfunksystem messbar zu gestalten.

Brösel konzentriert sich auf theoretisch fundierte Bewertungsmodelle der Entscheidungsfindung potenzieller Rechteerwerber. Mit diesen Modellen soll der Erwerb von Medienrechten – wobei er sich auf öffentlich-rechtliche und private Sender bezieht – systematisch unterstützt werden.

Die Arbeit ist in vier Hauptkapitel gegliedert. Nach einer Einführung der Preisproblematik in diesem Segment und einer Erläuterung der Grundlagen des dualen Rundfunksystems in Deutschland werden im zentralen Teil der Studie die ökonomischen Theoriekonzepte der Unternehmensbewertung auf die Bewertung der Medienrechte übertragen. Brösel entwickelt einen heuristischen Lösungsansatz, der zur Balance zwischen Praktikabilität, Genauigkeit sowie Berücksichtigung von Besonderheiten der Branche beitragen soll.

Im Mittelpunkt steht sicherlich das dritte Kapitel, wo Brösel die Ansätze der modernen Unternehmensbewertung auf das Spezialfeld der Medienrechtsbewertung überträgt. Die besondere Herausforderung besteht darin, aus einer total-partialanalytischen Perspektive eine Verknüpfung der gewählten Bewertungsmethoden mit der modellgestützten Programmplanung herzustellen. Im Zentrum steht die Prüfung der Aufnahme von bestimmten Programmobjekten in das jeweilige TV-Programm, wobei die Parameter wie beanspruchte Sendezeiten, finanzielle Rahmenbedingungen etc. Berücksichtigung finden. Um das Problem der Auswirkungen von Unsicherheiten transparent zu gestalten, werden Sensitivitäts- und Risikoanalysen eingesetzt. Ziel des Modells von Brösel ist es, eine Balance zwischen Praktikabilität, Genauigkeit und v.a. der Berücksichtigung der Branchenspezifika herzustellen. Mit einer fundierten theoretischen Herangehensweise und überzeugenden Praxisbeispielen ist dieses Ziel eines theoriegeleitenden Ansatzes zur Ermittlung der Wertgrenzen von Medienrechten überzeugend erreicht worden.

Die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit von Geisler lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen: (1) Entwicklung eines einfachen Totalmodells zur Bewertung von audiovisuellen Medienrechten (basierend auf Arbeiten von Hering und Matschke). (2) Aus den Grenzen dieses Modells wurden die Möglichkeiten und Grenzen des Zukunftserfolgswertverfahrens im Sinne eines Partialmodells erarbeitet. (3) Nachweis der Redundanz des Partialmodells für die Ermittlung des Entscheidungswertes aufgrund der dafür vorausgesetzten Lösung des korrespondierenden Totalmodells. (4) Entwicklung eines investitionstheoretisch fundierten Entscheidungswertes, der den Entscheidungsträgern in den Verhandlungssituationen eine annähernd zuverlässige quantitative Entscheidungshilfe bietet. (5) Erfolgreiche Verknüpfung finanztheoretischer und medienökonomischer Ansätze in einem bisher wenig bearbeiteten Fachgebiet.

Brösel stellt zusammenfassend fest, dass die Investitions- und die moderne Unternehmensbewertungstheorie wichtige Ansatzpunkte zur Programmplanung und zur Bewertung audiovisueller Medienrechte geliefert haben. Dieser Aussage ist auch im Sinne der Weiterentwicklung der zu Recht von ihm als „rudimentär entwickelte“ Medienökonomie uneingeschränkt zuzustimmen.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass Brösel einen wertvollen Beitrag zur analytischen und empirischen Aufarbeitung des Themas Medienrechtsbewertung leistet. Die Arbeit trägt zu einer Horizonsweiterung bei und vertieft das betriebswirtschaftliche Fundament der funktionalen Unternehmensbewertungstheorie. Das Werk ist in hohem Maße geeignet, nicht nur den wissenschaftlichen Diskurs zu befruchten, sondern auch den Entscheidern in der Praxis der TV- und Medienunternehmen konkrete Denkanstöße zu geben.

Die Studie ist auf hohem Niveau theoretisch fundiert und somit auch mit einem hohen Abstraktionsmaß verbunden. Umso höher ist zu bewerten, dass der Autor mit konkreten Beispielen stets die Anwendungsoptionen aufzeigt. Die Studie ist ein wichtiger medienökonomischer Beitrag vor allem wegen des äußerst dankenswerten Bemühens um eine methodisch fundierte Weiterentwick-

lung der in der Praxis vorzufindenden Ansätze. Insofern hat man es mit innovativen und zukunftsweisenden Arbeiten zu tun, deren Lektüre hohen Nutzen stiftet.

Mike Friedrichsen

Claudia Leimkühler, Unternehmensrechnung und ihre Überwachung in kirchlichen Verwaltungen, Eine Analyse aus Sicht der Katholischen Kirche in Deutschland, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2004, 423 S.

Die Ausgestaltung der Rechnungslegung von kirchlichen Körperschaften ist weder auf Bundes- und auf Landesebene noch auf kirchlicher Ebene geregelt. Im Wesentlichen gelten für kirchliche Körperschaften haushaltsrechtliche Aufzeichnungen im Sinne einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung mit Vermögensübersicht. Die fehlende Einheitlichkeit der Vorgaben zur Rechnungslegung kirchlicher Körperschaften hat zu einer Vielfalt der Arten der Rechnungslegung geführt.

Bei kritischer Betrachtung kann festgestellt werden, dass in der Haushaltsrechnung bzw. in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung mit Vermögensübersicht, die nicht miteinander verknüpft sind, wesentliche Informationen fehlen. Diese traditionelle Rechnungslegung stellt auf die der kirchlichen Körperschaft zufließenden und von ihr abfließenden Zahlungsmittel ab. Aus ihr wird nicht erkennbar, ob Zahlungen für mehrere Perioden geleistet oder empfangen wurden. Auch wird aus dieser Form der Rechnungslegung nicht ersichtlich, ob eine dem Zweck der kirchlichen Körperschaft nicht entsprechende Thesaurierung und Risikovorsorge vorgenommen wurde. Für die Bewertung der Vermögensübersicht fehlen normative, objektive Regeln.

Daher ist es zielführend, andere Formen für die Rechnungslegung von kirchlichen Körperschaften anzuwenden. Die von Leimkühler vorgelegte Arbeit ist deshalb als gelungene Arbeit zu werten. Die als Dissertation bei Prof. Dr. Carl-Christian Freidank, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Hamburg, verfasste Schrift setzt sich

mit einem wichtigen Teilaspekt der Unternehmensrechnung auseinander.

Die Monographie behandelt das Thema in sieben Teilen. Zunächst gibt die Autorin nach einer Einführung in die Zielsetzung der Untersuchung (Teil I) einen Überblick über die Rechtsstellung der Katholischen Kirche, ihre Finanzierung und die kirchenrechtliche Qualität der Vermögensverwaltung und der Rechnungslegung (Teil II). Die Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften wird wegen der grundsätzlichen Garantie des im Grundgesetz verankerten Selbstbestimmungsrechts der kirchlichen Körperschaften durch kirchliche Rechtssetzung geregelt. Die kirchlichen Verwaltungen und ihre Einrichtungen unterliegen somit keiner gesetzlichen Rechenschaftspflicht, soweit sie nicht mit einem von ihnen unterhaltenen Gewerbebetrieb Vollkaufmann sind oder in einer Rechtsform des privaten Rechts betrieben werden, die den Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuches oder anderer Vorschriften wie bspw. der Krankenhaus-Buchführungsverordnung oder der Pflege-Buchführungsverordnung, der Werkstättenverordnung unterliegt. Kirchliche Körperschaften sind daher in ihren Verwaltungen bei der Wahl der Form der Rechnungslegung grundsätzlich frei.

Im Dritten Teil geht Leimkühler auf die Entwicklung eines Gestaltungskonzeptes für das externe Rechnungswesen der Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften näher ein. Auf der Grundlage einer Leistungskonzeption (Dominanz der Sachziele gegenüber Formalzielen) klärt sie die Zwecke der Rechnungslegung. Anschließend bewertet sie die Bestandteile des Jahresabschlusses im Einzelnen und gibt anschließend Ausführungen zu Zusatzinformationen zum Jahresabschluss beim Anhang und beim Lagebericht sowie Zusatzrechnungen in Form der Kapitalflussrechnungen, Segmentberichterstattung und Wertschöpfungsrechnungen. Abschließend gibt sie noch Hinweise zur Planungsrechnung als integriertes Element des finanziellen Rechnungswesens und fasst die Jahresabschlussrechnung zu einem konsolidierten Jahresabschluss zusammen.

Die Autorin kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines an der Finanzkon-

zeption orientierten Buchführungssystems einen weiten gestaltungsfähigen Entscheidungsspielraum zur Bildung und Realisierung von stillen Reserven eröffnet, da die kirchlichen Rechtspersonen aufgrund des Selbstbestimmungsrechts die Bewertung von Vermögensgegenständen jederzeit ändern können. Die handelsrechtlichen Vorschriften setzen der subjektiven Gestaltung des Jahresabschlusses Grenzen. Die Abschlussinformationen sind dann durch einen hohen Objektivierungsgrad gekennzeichnet. Die handelsrechtlichen Bestimmungen zur Ausgestaltung des Rechnungswesens stehen den kirchlichen Normen nicht entgegen.

Im Vierten Teil geht die Autorin auf die Prüfung der Rechnungslegung kirchlicher Körperschaften näher ein. Für sie ist die Prüfung der Rechnungslegung ein wesentlicher Bestandteil der Informations- und Kontrollkonzeption der kirchlichen Körperschaften. Die externe Prüfung unterstützt und entlastet die Organe der kirchlichen Vermögensverwaltung in der Erfüllung ihrer Überwachung, sie gibt insbesondere den Aufsichtsorganen die Chance, die Qualität ihrer Überwachungstätigkeiten zu verbessern. Der Gesetzgeber hat einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Kontrolle im Unternehmensbereich und der Transparenz der unternehmerischen Tätigkeit erlassen. Das Anliegen dieses Maßnahmenkataloges und die gesetzlichen Neuregelungen stellen trotz einschränkender Aussagen zur Anwendbarkeit einzelner Vorschriften auch eine Herausforderung für die Organe der Vermögensverwaltung kirchlicher Körperschaften dar. Durch eine risikoorientierte Prüfung wird der Abschlussprüfer verpflichtet, mit Hilfe seiner Berichterstattung und des Bestätigungsvermerks die geforderte Transparenz zu erhöhen. Der Abschlussprüfer trägt dazu bei, die Zusammenarbeit der Organe der kirchlichen Vermögensverwaltung zu intensivieren, die der Schlüssel zu einer nachhaltigen Sicherung der ökonomischen Existenz der kirchlichen Rechtsperson sind. Im Fünften Teil „Gestaltungskonzept zur Offenlegung der Rechnungslegung“ spricht sich die Autorin dafür aus, die Lücke zwischen der Realität der Rechnungslegung und der positiven Wahrnehmung des Auftrags der Kirche in der Gesellschaft nachvoll-

ziehbar zu machen und zu erhalten, aber auch die Lücke zwischen der engen innerkirchlichen Zielgruppenorientierung und der weiteren faktischen Unterstützungspotenziale zu schließen. Unter diesen Aspekten kommt dem systematischen Einsatz moderner Informations- und Multimediatechnologien besondere Bedeutung zu. Im Sechsten Teil erörtert die Autorin die verschiedenen Instrumente der Unternehmensrechnung wie Kosten- und Leistungsrechnung, Indikatorenrechnung, Budgetierung und Planungsrechnung, quantitative Budgetanalyse als System zur Risikoeinschätzung und Performance Measurement Systeme. Nach ihrer Auffassung stellen sie alle in der Gesamtheit ein entscheidungsorientiertes ganzheitliches Führungsinstrument der kirchlichen Verwaltung dar. Die Etablierung des internen Rechnungswesens in kirchlicher Verwaltung als Ergänzung des externen Rechnungswesens führt zu einem geschlossenen sach- und formalzielbezogenen Steuerungssystem. Im Siebten Teil fasst die Autorin alle Ergebnisse ihrer Arbeit zusammen. Zum Schluss findet sich ein sehr ausführliches Literaturverzeichnis.

Die besondere Bedeutung der Arbeit von Frau Leimkühler liegt darin, dass sie die Fragestellung einer zweckentsprechenden externen Rechnungslegung für kirchliche Vermögensverwaltungen nicht nur wissenschaftlich analysiert, sondern parallel dazu auch die Anwendungsmöglichkeit in der Praxis untersucht. Als Folge ihres durchgängigen Praxisbezuges enthält die Arbeit eine Fülle von Anregungen zur Einführung und Umsetzung der von ihr beschriebenen Unternehmensrechnung für kirchliche Vermögensverwaltungen. In diesem Zusammenhang kommt Frau Leimkühler ihre jetzige Tätigkeit als Finanzdirektorin des Erzbistums Hamburg zugute. Dort hat sie inzwischen vorbildhaft für alle übrigen deutschen Diözesen und wegweisend für die externe Rechnungslegung kirchlicher Körperschaften ihre Erkenntnisse umgesetzt.

Josef Gronemann

Astrid Unterrieder, Qualitäten der Qualität in Krankenhäusern, Thematisierung der Variabilität von Qualität anhand einer Fall-

studie im Allgemeinen öffentlichen Bezirkskrankenhaus St. Johann in Tirol, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2004, 284 S.

Das Qualitätsmanagement hat sich in den vergangenen fünf Jahren zu einem zentralen Anliegen im Krankenhauswesen entwickelt. Bereits seit Anfang der neunziger Jahre ist ein stetig steigendes Interesse an diesem Thema zu beobachten.

Den eigentlichen Durchbruch verdankt es – zumindest in Deutschland – im Wesentlichen der Einführung des neuen Fallpauschalensystems.

Die DRGs (Diagnosis Related Groups) sollen – so die Vorstellung des Gesetz- und Verordnungsgebers – dazu beitragen, die Effizienz im Krankenhaus zu erhöhen. Vereinfacht gesagt, kann jeder Leistungserbringer nun mit einem (landes-)einheitlichen Entgelt für seine Verrichtung rechnen. Unterschreiten seine Selbstkosten den Erlös, so erzielt er Deckungsbeiträge, überschreiten sie ihn, so macht er Verluste.

Sehr früh war jedem Beobachter klar, dass dies eine erhebliche Ökonomisierung der Leistungserstellung nach sich zieht und die Gefahr bedeutet, Behandlung und Entlassungszeitpunkt des Patienten weniger an dem ärztlich und pflegerisch Indizierten und mehr am wirtschaftlich Interessanten zu orientieren. Besonders griffig und zugespitzt brachten manche Autoren dies auf die Formel der „blutigen Entlassung“, womit sie die, aus Kostengründen veranlasste und befürchtete, zu frühe Entlassung der Patienten umschrieben.

Um Missbräuche zu verhindern, formulierte der Gesetzgeber eine Pflicht, „sich an einrichtungsübergreifenden Maßnahmen der Qualitätssicherung zu beteiligen, die insbesondere zum Ziel haben, die Ergebnisqualität zu verbessern und einrichtungsintern ein Qualitätsmanagement einzuführen und weiterzuentwickeln“ (vgl. § 137 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 SGB V in Verbindung mit § 135 a Absatz 2 Nr. 1 und 2 SGB V). Auf dieser Grundlage schlossen die Kostenträger und die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG)

unter Beteiligung der Bundesärztekammer und des Deutschen Pflegerats zum 1. Okto-

ber 2002 eine Vereinbarung über „die grundsätzlichen Anforderungen an ein einrichtungsinternes Qualitätsmanagement“, aus dem in Deutschland der Branchenstandard KTQ[®] (Kooperation für Transparenz und Qualität im Krankenhaus) erwuchs. Den Kern des solchermaßen formulierten Qualitätsgedankens bildet die stetige, interne, systematische Bewertung des erreichten Standes der Qualitätssicherungsanstrengungen.

Da Qualität schwierig zu messen ist, stellt KTQ[®], übrigens ähnlich wie das in Europa übliche EFQM oder andere Verfahren (pro-Cum Cert, ISO), zunächst auf die Prozess- und Strukturqualität, darüber hinaus aber auch auf die Ergebnisqualität des zu prüfenden Hauses ab. Es fragt anhand eines höchst detaillierten Fragenkataloges minutiös die im zu prüfenden Krankenhaus gelebte Patienten- und Mitarbeiterorientierung, die Sicherheit, das Informationswesen, die Struktur der Krankenhausführung und den Stand des Qualitätsmanagements ab. Das Ergebnis wird bepunktet, bei Überschreiten einer bestimmten Schwelle wird die Einrichtung zertifiziert. Das KTQ[®]-Verfahren erfüllt die Erwartung an ein Qualitätsmanagement: es ist strukturiert, stetig und versucht, Sachverhalte umfänglich zu objektivieren.

Dieses Vorgehen kontrastiert mit der Grundannahme – der Verfasser sieht darin einen Grundfehler – der Arbeit von Unterrieder. Für die Autorin ist „Qualität“ unbestimmt und liegt im Auge des Betrachters, weswegen sie ihre Arbeit konsequenterweise mit „Qualitäten der Qualität“ überschreibt. Qualität, so ihre These, sei situativ geprägt, personenabhängig und eine Funktion der jeweiligen Perspektive (vgl. S. 33). „Messfetischisten“ (S. 34) verstünden nicht, dass sie immer nur einen „Schnappschuss“ (S. 33) einfangen könnten: „Qualität lässt sich festmachen, ja, aber nur für den Moment, in dem ein bestimmtes Individuum sich für eine bestimmte Perspektive entschieden hat“ (S. 33).

Die relativistische Auffassung der Autorin greift zu kurz. Qualität mag man auf unterschiedliche Weise definieren, aber definieren muß man sie eben doch. Selbstverständlich lässt sich nicht jede Facette von Qualität mathematisch korrekt erfassen; trotzdem

lohnt es sich, genau dies anzustreben. Realistischerweise wird man nie annehmen, in jedem Teilbereich von Qualität zu einer mathematisch eindeutigen Aussage zu gelangen, doch wird man, inkremental, diesem Ziel immer näherkommen. Diese Vorgehensweise an sich stellt bereits einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess dar. Was spricht zum Beispiel dagegen, zu prüfen und zu bepunkten, ob Statistiken über nosokomiale Infektionen und Sekundärheilungen existieren (KTQ[®]-Frage 3.2.2), ob klare Regelungen bezüglich der Budgetverantwortung bestehen (KTQ[®]-Frage 5.2.3), ob regelmäßig Mitarbeiter- und Patientenbefragungen durchgeführt (KTQ[®]-Frage 6.3.2) oder ob und wie – patientenschonend – Vorbefunde genutzt werden (KTQ[®]-Frage 1.2.2)? Der einzelnen Frage mag man die Relevanz absprechen, in der Gesamtschau schält sich jedoch ein Bild der im jeweiligen Haus praktizierten Qualität heraus.

Unterrieder beschreitet methodisch einen anderen Weg. Im Rahmen einer sehr umfassenden und mit großem Fleiß erstellten Untersuchung beleuchtet sie die Auffassung der Krankenhausmitarbeiter in drei Schritten: „ein Erfragen eines Teiles der multiplen Qualitätsvorstellungen, ein systematisches Suchen nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten, ein Erklären der Hintergründe und des Zustandekommens der Qualitäten“ (S. 35).

Der Erkenntnisgewinn hält sich – für den Verfasser nicht überraschend – in Grenzen. Der relativistische Ansatz führt zu einem ebenso relativistisch-subjektiven Ergebnis. So resümiert Unterrieder in ihrer „Reflexion der eigenen Arbeit“:

„Ja, mir fällt wirklich nichts ein. Ich weiß nicht, was Qualität ist. Das wissen die Leute doch selbst. Sie kennen ihre Qualität und ein bisschen nun auch die der anderen. Ich weiß auch nicht, wie man Qualität macht und erhält. Diesbezüglich sitzen – oder besser liegen, stehen, gehen und laufen – die wahren Profis auch im Krankenhaus“ (S. 268).

Für die Praxis ist diese Conclusio untauglich. Führung und Führungsverantwortung bestehen darin, erstens die richtigen Dinge frühzeitig zu erkennen und zweitens, sie umzusetzen. Eine qualitativ hochstehende Leistung im Krankenhaus zu erstellen, ist

nicht nur ethisch geboten, es ist auch aus Wettbewerbsgründen unverzichtbar und somit eine Führungsaufgabe für Geschäftsführung oder Vorstand. Alle Mitarbeiter, in jeder Berufsgruppe und Hierarchiestufe, müssen in die kontinuierliche Verbesserung der Leistungsgüte eingebunden, ihre Vorschläge und Talente systematisch genutzt werden. Dies bedeutet gerade nicht, das Qualitätsmanagement den verschiedenen Berufs- und Bezugsgruppen im Krankenhaus inhaltlich zur freien Disposition zu geben: Diese werden ohne Vorgabe eines Ordnungsrahmens – unter anderem auch von Eigeninteressen geleitet – Qualität unterschiedlich definieren und dementsprechend unabgestimmt, ja inkompatibel, handeln. Das Ergebnis ist das Gegenteil von Qualität.

Erik Hamann

Adalbert Evers und Jean-Louis Laville (Hrsg.), The Third Sector in Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2004, 288 S.

Es ist ein prominent besetzter Sammelband zur europäisch vergleichenden Dritte-Sektor-Forschung. Er versammelt Beiträge renommierter Experten aus mehreren europäischen Ländern aus Soziologie, Wirtschafts- und Politikwissenschaft, die im Kontext des EMES European Research Network seit einiger Zeit kooperieren. Er wendet sich mit seinen informativen grundsätzlichen Informationen über den Dritten Sektor in Europa, mit seinen theoretischen Analysen sowie den Perspektiven auf politikrelevante Handlungsstrategien an eine breite Zielgruppe – von Studierenden über Wissenschaftler der Soziologie, der (auch vergleichenden) Sozialpolitikforschung, der wie auch immer disziplinär angebotenen Verbände- bzw. Dritte-Sektor- oder NPO-Forschung bis hin zu gestaltenden Akteuren des Dritten Sektors aus dem Sektor selbst bzw. aus Administrationen und der Politik auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen der jeweiligen Länder.

Der Band untersucht den europäischen Dritten Sektor – die Non-Profit- bzw. Not-for-Profit-Organisationen, u.a. solche Dienstleistungsersteller wie Vereine, Verbände, Ge-

nossenschaften, Hilfsvereine (bzw. -versicherungen) auf Gegenseitigkeit, Freiwilligenorganisationen usw. Er wendet sich dagegen, dass diese bei aller Bedeutung bis heute in sozialökonomischen und sozialpolitikwissenschaftlichen Analysen allzu oft „übersehen“ werden. Gegen einen der Gründe, warum gerade die diesbezüglichen europäischen Forschungen so oft übersehen werden – die vielfach noch immer allzu starke Anbindung der in Europa im Prinzip reichen Dritte-Sektor-Forschung an nationale Phänomene und ihre Thematisierung in nationalen Diskursen –, wendet sich der Band mit der international vergleichenden Perspektive. Innerhalb dieser Perspektive aber reflektiert er die bestenfalls „mixed utility“ (S. 1) der US-amerikanisch dominierten Diskussion und Konzepte und nimmt – im Kontext einer damit aufgegriffenen stärker werdenden akademischen Debatte – explizit den europäischen Referenzrahmen in den Blick: „Trying to highlight some specific European features of the third sector and of a multidisciplinary approach towards it may help to establish commonalities and differences and to contribute to an international debate that is more sensitive to regional and national realities and streams of thinking“ (S. 11) – so die Herausgeber in ihrem eigenen Überblicksbeitrag.

Die Beiträge untersuchen den dritten Sektor in Europa auf der Grundlage theoretischer Rahmenüberlegungen, die zwei bislang weithin separierte Analysestränge miteinander zu verzahnen suchen – die sozialökonomische Perspektive, wie sie der Begriff „non-profit“ bezüglich freier Assoziationen aktiver Bürger und Bürgerinnen in den Vordergrund rückt sowie die Perspektive auf freiwilliges Engagement in der Perspektive auf zivilgesellschaftliche Entwicklung, das breitere Konzept der „not-for-profit-Organisationen“ usw. Der Band entwickelt und diskutiert theoretische Konzepte und leuchtet die Beziehungen zwischen der Entwicklung nationaler Gesellschaften, öffentlicher Wohlfahrt und dem Dritten Sektor aus. Dabei wird ebenso der Stellenwert staatlicher und öffentlicher Politikansätze als auch von Institutionen und Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union (dies ist Thema dreier Beiträge des Teil 3 von J. Le-

wis, P. Lloyd und Jacques Delors) berücksichtigt.

Der Band wird eingeleitet durch einen Grundsatzaufsatz der Herausgeber (offensichtlich in kooperativer Zusammenarbeit mit vielen der weiteren AutorInnen) zu den unterschiedlichen Realitäten und ebenso unterschiedlichen Konzepten im Kontext des Dritten Sektors in Europa. Er umreißt zentrale empirische Befunde in vergleichender Perspektive auf der Folie einiger theoretischer Rahmenüberlegungen, die ebenso Unterschiede zum intensiven amerikanischen Diskurs der Non-Profit-Organisationsforschung klarmachen wie sie historische Vergewisserungen im Kontext der jüngeren wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen erlauben. Im umfangreichen zweiten Teil werden Länderstudien zu Italien (C. Borzaga), Schweden (Victor Pestoff), Frankreich (P. Chanial/Jean-Louis Laville), Deutschland (I. Bode/Adalbert Evers), England (M. Taylor) und den Niederlanden (Jan P. Dekker) präsentiert. Die Einzelbeiträge verfolgen jeweils unterschiedliche Foci, versuchen zu meist eine „wohlfahrtsgesellschaftliche“ Perspektive, die in der Regel ohne historische Klärungen nicht auskommt, und schließen nationale Begriffstraditionen im Kontext zentraler Konzepte – zwischen welfare pluralism, Intermediarität, économie sociale u.a. – plastisch so auf, dass sowohl die „internationalen“ als auch die „nationalen“ Begriffskonzepte davon profitieren in Sachen analytischer Präzision und empirischer Anschlussfähigkeit. Allerdings ist dazu durchaus erhebliche synthetisierende Anstrengung der Leser/Innen notwendig, denn die Diversität der verwendeten Konzepte ist groß, ihre Verwendung teilweise gar widersprüchlich. Und es sind dazu die theoriebezogenen Abschlusstexte des vierten Teils hilfreich, die u.a. (bei R.M Kramer) im Durchgang durch konkurrierende Theoriekonzepte für eine dynamische „Sektor“-Perspektive, wie sie v.a. durch die Ansätze des „welfare mix“ in Theorie und Empirie seit längerem fruchtbar ausgearbeitet wird bzw. (bei Adalbert Evers und Jean-Louis Laville) für das analytische Konzept „hybrider Organisationen“ plädieren – beides Perspektiven, die letztlich enge Dritte-Sektor- wie NPO-Ansätze notwendig sprengen müssen. In diesem

Schluss teil merken die Autoren selbst an, dass auch basale Konzepte im vorliegenden Band weder von der Theoriekonstruktion noch in begrifflicher Hinsicht konsistent verwendet werden, die von Kramer sowie Evers und Laville selbst angebotenen o.g. Konzepte bieten allerdings durchaus wichtige Elemente eines für den internationalen Vergleich geeigneten Referenzrahmens an. Die Beiträge machen klar, wie notwendig Politik-, Unterstützungs- und Steuerungsformen sind, die den zusätzlichen Nutzen der Dritte-Sektor-Organisationen in Rechnung stellen und akzeptieren und ihn dennoch nicht separieren. In künftigen europäischen Wohlfahrtsstaaten bzw. -kulturen ist – so wird argumentiert – weniger die Größe des Dritten Sektors bedeutsam als vielmehr sein umfassend analysierter Einfluss in Form seiner zivilgesellschaftlichen Qualitäten in den diversen Sphären, Settings und Handlungsrationitäten des welfare mix. Die Schlüsselaussage macht bereits der Einleitungsaufsatz: „Politics are needed that open the way for social and civic entrepreneurs. There is a tension in modern economics: the necessity of creating new links between public action and civil society contrasts with the increasing tendency to turn human services into commodities“ (p. 38). Einmal mehr geht es um einen angemessenen Begriff sozialwirtschaftlicher Ökonomie, worin nicht zuletzt die große theoriebezogene Herausforderung des Buches zu sehen ist: „to reconstruct the specificities of a third sector economy as part of a plural set of economies“ (p. 5) – eine Herausforderung, die durch den Band ausgesprochen respektabel angegangen wird. Und einmal mehr geht es – gerade auf dem Fundament in Europa wirkungsmächtiger Traditionen und Strukturen – darüber hinaus um die spezifische Wichtigkeit und Bedeutung der Wohlfahrtsstaaten für den Dritten Sektor und umgekehrt. Damit fordert der Band nicht nur die aktuelle Politik heraus, sondern auch die Sozialpolitik- und Wohlfahrtstheorie, denn „the conspicuous absence (...) of the third sector is one of their weakest points“ (S. 4).

Ulrich Otto

Uschi Backes-Gellner und Petra Moog (Hrsg.), Ökonomie der Evaluation von Schulen und Hochschulen, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2004, 154 S.

Dieser Sammelband basiert auf der 28. Jahrestagung des Bildungsökonomischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, in dessen Schriftenreihe er 2004 erschienen ist. Sechs der zehn im März 2003 an der Universität Zürich vorgestellten Tagungsbeiträge wurden zur Veröffentlichung ausgewählt. Das titelgebende Thema der Sitzung „Evaluation von Schulen und Hochschulen“ ist nicht erst seit der PISA-Studie (Programme for International Student Assessment) sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der volks- und betriebswirtschaftlichen Literatur präsent. Wer den Sammelband aufgrund des Wortes „Evaluation“ in den aktuellen Bedeutungszusammenhang zahlreicher betriebswirtschaftlicher Publikationen rückt, die sich unter diesem Titel mit Qualitätsmanagement oder Akkreditierungsmaßnahmen von Bildungseinrichtungen befassen, unterschlägt die vorgegebene Schwerpunktsetzung durch den Zusatz „Ökonomie der...“. Ziel der sechs Beiträge ist es zwar zum einen, mittels Evaluationen die Effizienz öffentlicher Bildungseinrichtungen zu prüfen (ein Bestreben, das auch das New Public Management verfolgt), zum anderen jedoch sollen gerade diese Evaluationsverfahren wissenschaftlich untermauert und im Hinblick auf ihre Validität kritisch analysiert werden.

Die Beiträge basieren hierbei auf einem Evaluationsbegriff, der über die Messung von Schul- und Hochschulleistungen hinaus die kausalen Wirkungszusammenhänge von bspw. sozioökonomischen Faktoren auf die Produktion von Bildung und Forschung betrachtet. Insofern überrascht es wenig, dass sich die Publikation weder an den „interessierten Laien“ noch an Praktiker aus Schul- und Hochschulwesen richtet. Vielmehr appellieren die insgesamt 13 AutorInnen in den Schlussformeln ihrer Beiträge an die Bildungspolitik, welche neben den Bildungsforschern als eigentlicher Adressat identifiziert werden kann. Die Autorenschaft rekrutiert sich vornehmlich aus Hochschulen oder Forschungseinrichtungen im deutschen,

österreichischen und Schweizer Umfeld, welche sich mit bildungsökonomischen Sachverhalten beschäftigen.

Gundlach/Wößmann eröffnen den ersten Teil des Bandes, der sich in drei Beiträgen der Evaluation von Schulleistungen widmet. Der mit 38 Seiten umfangreichste Beitrag geht zunächst dem Einfluss von Humankapital auf die Arbeitsproduktivität, das Einkommen der Armen und die soziale Bildungsrendite nach. Den Autoren gelingt es hierbei überzeugend, den Qualitätsaspekt von Bildung in ihre ökonometrische Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einzubeziehen. Darüber hinaus geben sie durch die Betrachtung mikroökonomischer Determinanten der Bildungsqualität dem New Public Management im Schulwesen wertvolle Hinweise, ob Änderungen in der Ressourcenausstattung (geringere Klassengröße) oder die Reform institutioneller Arrangements (zentrale Abschlussprüfungen im Zusammenhang mit Budget- oder Gehaltsautonomie von Schulen) tatsächlich effektiv im Hinblick auf Schülerleistungen sein können.

Während Gundlach/Wößmann beide Kategorien bildungspolitischer Maßnahmen (Ressourcen und Bildungsinstitution) betrachten, konzentrieren sich Büchel(†)/Jürges/Schneider auf einen Aspekt institutioneller Rahmenbedingungen, die zentral festgelegten Standards in Form zentraler Abschlussprüfungen. Dies ist insbesondere für das deutsche Schulwesen von Bedeutung, da dessen föderale Struktur Länder mit und ohne Zentralprüfungen hervorbringt. Wie Gundlach/Wößmann stützen die Verfasser ihre Analyse auf Daten, die im Rahmen der TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) erhoben wurden.

Der einzige englischsprachige Beitrag von Wolter/Vellacott setzt sich zum Ziel, den Effekt der Familiengröße auf die Bildungschancen der einzelnen Kinder zu untersuchen. Auf der Basis von PISA-Daten der Schweiz analysiert er die geschwisterliche Konkurrenz als sozioökonomischen Einflussfaktor in Bezug auf die Lesekompetenz. Der hochschulökonomische zweite Teil des Sammelbandes wendet sich zunächst der universitären Forschung zu. Vor dem Hin-

tergrund der zunehmend geforderten Rechenschaftslegung von Hochschulen, Forschungsinstitutionen und einzelnen Wissenschaftlern stellt sich die Frage nach den für die Messung geeigneten Grundlagen. Kocher/Sutter/Heregger unterziehen die Evaluation von Forschungsleistungen auf der Basis von Zeitschriftenveröffentlichungen einer kritischen Analyse und hinterfragen die Stabilität der Rankings hinsichtlich der herangezogenen Zeitschriften. Hierzu dienen zwei empirische Untersuchungen als Grundlage, im deutschsprachigen Raum und in Kanada, wobei die Forschung von Institutionen, nicht von einzelnen Wissenschaftlern, in den Vordergrund gerückt wird. In beiden Studien folgt die Reihung der Zeitschriften dem Impact-Faktor in den Journal Citation Reports (JCR) als Maß der relativen Zitationshäufigkeit ihrer Artikel.

Fandel/Blaga ergänzen den zweiten Teil um eine Untersuchung aus produktionstheoretischer Sicht, um die bisherigen Betrachtungen der Effizienz von Hochschulen dahingehend zu erweitern, dass die Qualität der Studierenden als externer Faktor im Dienstleistungsprozess und ihr Einfluss auf den Verlauf und den Abschluss des Studiums dargestellt werden können. Hierzu betrachten die Verfasser die Entwicklung dreier Absolventenjahrgänge der Fernuniversität in Hagen.

Konsequenterweise macht die Autorenschaft des Bandes nicht vor der Evaluation der Lehr- und Forschungstätigkeit ihrer eigenen Zunft halt. So widmet sich Wagner in seinem Beitrag der Evaluation volkswirtschaftlicher Politikberatung. Dieser wirft die Frage auf, ob für volkswirtschaftliche Hochschullehrer ein Trade-off zwischen Politikberatung (durch bspw. Gutachtertätigkeiten) und starkem Engagement in Forschung und Lehre besteht. Da er sich dem Bereich der Forschungsausgaben zuwendet, den wissenschaftliche Publikationen (Citation Index) gerade nicht erfassen, werden als Grundlage die Ergebnisse einer Expertenbefragung unter Fellows des Centre for Economic Policy Analysis (CEPR) in London herangezogen. Der erste Beitrag (Gundlach/Wößmann) zeigt auf, wie über Jahrzehnte elaborierte ökonomische Bewertungsverfahren verfeinert und um bislang nicht betrachtete As-

pekte erweitert werden können. Entsprechend verdeutlicht Wagner in dem von ihm bearbeiteten Beitrag die Möglichkeiten, in einem empirisch bisher noch kaum ausgearbeiteten Themenbereich erste explorative Forschungsansätze zu verfolgen und gibt somit einen Ausblick auf die weitere Entwicklung in der ökonomischen Evaluation von Bildungsinstitutionen.

Der Sammelband spannt einen Bogen vom ersten zum sechsten Beitrag, der sowohl den bisher unternommenen Forschungsbemühungen als auch den aktuellen Verfahren und Methoden Rechnung trägt. Auch das New Public Management sollte bei der Umsetzung von Reformbestrebungen im öffentlichen Bildungswesen die zu erwartenden Wirkungen dieser Maßnahmen sowie die methodische Zuverlässigkeit der Evaluationsverfahren nicht vernachlässigen. Aus diesem Grund ist es den Herausgeberinnen und AutorInnen zu wünschen, dass sich nicht nur Bildungspolitik und bildungsökonomische Wissenschaft den Ergebnissen und aufgeworfenen Fragen dieser Publikation annehmen, sondern auch die interessierte Betriebswirtschaft und Pädagogik.

Katharina Spraul

Arne von Boetticher, Die frei-gemeinnützige Wohlfahrtspflege und das europäische Beihilfenrecht, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003, 156 S.

Die Abhängigkeit der frei-gemeinnützigen Wohlfahrtspflege von der öffentlichen Hand gerät mehr und mehr in den Blickpunkt der europäischen Wettbewerbshüter. In dem Maße, in dem grenzüberschreitende soziale Dienstleistungen zu- und rein innerstaatliche Sachverhalte abnehmen, ist dieses Thema auch von zunehmendem Interesse für die Praxis.

Bei aller Heterogenität der frei-gemeinnützigen Wohlfahrtspflege bietet dieser Teilbereich des Dritten Sektors doch eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten, die es rechtfertigen, ihn insgesamt am europäischen Beihilfenrecht zu messen. Dieser Herausforderung hat sich Arne von Boetticher in seiner Dissertation gestellt. Er kommt letztendlich zu dem Ergebnis, dass die deutschen

Gemeinnützigkeitsregeln in diesem Bereich nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und macht Vorschläge, wie darauf zu reagieren ist. Diese richten sich in erster Linie an den Gesetzgeber und nicht unmittelbar an Erbringer sozialer Dienstleistungen. Um einen „Praxisleitfaden“ handelt es sich bei der Veröffentlichung also nicht, wenngleich die Lektüre auch für Vertreter sozialer Dienstleister zu empfehlen ist, da sie wesentliche Aspekte der Debatte beleuchtet und darauf vorbereitet, dass die europarechtlichen Anforderungen an den Gemeinnützigkeitsstatus steigen werden. Die Europäische Kommission hat in ihrem Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse [KOM (2004) 374] zwar die Initiative für eine Rahmengesetzgebung in diesem Bereich noch aufgeschoben, aber gleichzeitig angekündigt, bis spätestens Juli 2005 ein Maßnahmenpaket zur Präzisierung und Vereinfachung des Rechtsrahmens für die Finanzierung von Gemeinwohlaufgaben annehmen zu wollen. Diese Entwicklungen verdeutlichen, wie aktuell und brisant das von Boetticher behandelte Thema ist.

Zunächst stellt der Autor die finanziellen Privilegierungen gemeinnütziger Anbieter sozialer Dienste von Leistungsentgelten über Spenden und Eigenmittel bis zu vielfältigen staatlichen Förderungen dar und verschafft dem Leser gleichzeitig einen Überblick über das breite Spektrum von Leistungen und Anbietern der frei-gemeinnützigen Wohlfahrtspflege. Sodann arbeitet der Autor heraus, dass sowohl der persönliche als auch der sachliche Anwendungsbereich des Beihilfenrechts eröffnet ist und es sich sowohl bei den Sozialsubventionen als auch bei den Steuervergünstigungen um Beihilfen im Sinne des EU-Rechts handelt. In diesem Zusammenhang kritisiert er insbesondere die Rechtsprechung des EuGH zum sog. Mehrkostenausgleich, nach der ein staatlich gewährter wirtschaftlicher Vorteil dann nicht als Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG einzustufen ist, wenn er lediglich die zusätzlichen Kosten ausgleicht, die dem Begünstigten durch die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Pflichten entstehen. Seine Kritik hat systematische Gründe, bezieht sich aber auch darauf, dass der EuGH seine Prämisse, die Beihilfeeigenschaft anhand ihrer Wir-

kung, nicht anhand der ihr zugrunde liegenden Ziele zu beurteilen, nicht konsequent verfolgt. In der Rs. Altmark-Trans vom 24. Juli 2003, die erst nach Erscheinen der Dissertation ergangen ist und daher keine Berücksichtigung finden konnte, hat der EuGH diesen Ansatz fortgeführt. Praktische Relevanz dieser sog. Tatbestandslösung ist, dass die Anbieter sozialer Dienstleistungen keine Anmeldung bei der Kommission als Beihilfe herbeiführen müssen. Für die Anbieter sozialer Dienstleistung bietet dieses Vorgehen den Vorteil, dass sie keine formalen Fehler im Anmeldeverfahren machen können, Boetticher kritisiert jedoch, dass die Kommission ihre Überwachungsfunktion – mangels Beihilfeeigenschaft – nicht wahrnehmen kann.

Nachdem er also, entgegen dem Ansatz des EuGH, die Beihilfeeigenschaft bejaht hat, legt der Autor dar, dass die deutschen Gemeinnützigkeitsprivilegien auch geeignet sind den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen. Eine solche Gefahr bestehe auch nicht erst, wenn grenzüberschreitende Dienstleistungen angeboten würden, sondern bereits durch die Konkurrenz mit Leistungserbringern anderer Mitgliedstaaten. Mit zunehmender Größe und Grenznahe des Anbieters steige allerdings die Wahrscheinlichkeit einer Wettbewerbsverfälschung.

Im letzten umfangreichen Kapitel geht Boetticher der spannenden Frage nach, weshalb die Kommission bisher das Beihilfenverbot in Bezug auf die Gemeinnützigkeitsprivilegien nicht durchgesetzt hat. Erfolgreiche Lobbyarbeit der Spitzenverbände? Politische Gründe? Oder liegt tatsächlich eine juristische Rechtfertigung der Beihilfe vor? Letzteres untersucht der Autor v.a. bezüglich einer möglichen Rechtfertigung als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nach Art. 86 Abs. 2 EG. Eine solche kommt seiner Ansicht nach grundsätzlich in Frage. Es bestehe ein Bedürfnis der Empfänger bestimmter sozialer Dienstleistungen nach „persönlicher Ansprache“, das über die Inanspruchnahme kommerzieller Dienstleistungen hinausgehe. Nach der derzeitigen Ausgestaltung des Gemeinnützigkeitsrechts sei der Verstoß gegen das Beihilfenverbot jedoch auf diese Weise nicht zu

rechtfertigen, weil der steuerliche Freistellungsbescheid keinen staatlichen Vertrauensakt im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG darstelle, die Anbieter zur Erbringung solcher sozialer Mehrleistungen nicht verpflichtet seien und die Kalkulierung solcher Mehrkosten zu intransparent sei.

Auf diese Feststellungen beziehen sich auch Boettichers rechtspolitische Vorschläge zur Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben: diese könne durch eine Definition sozialer Mehrleistungen, derer die Allgemeinheit bedarf und die nur durch gemeinnützige Anbieter erbracht werden können sowie durch deren Bewertung ihres Mehrwerts erfolgen. Außerdem schlägt er vor, ein Verfahren zur Messung der staatlich gewährten Vorteile einzuführen, zum Beispiel indem die steuerlichen Spendenanreize abgeschafft werden. Darüber hinaus sollten periodische Anerkennungs- und Prüfverfahren bezüglich gemeinnütziger Anbieter durch eine von der Finanzverwaltung unabhängige Institution eingeführt werden und die Anknüpfung des Gemeinnützigkeitsrechts an den Sitz des Anbieters im Inland gem. § 1 Abs. 1 KStG abgeschafft werden.

Der EuGH hingegen hat in dem bereits erwähnten Urteil *Altmark Trans* bekanntermaßen vier Kriterien festgelegt, bei deren Erfüllung staatliche Ausgleichszahlungen keine Beihilfen darstellen: erstens die tatsächliche Betrauung mit klar definierten Verpflichtungen des Unternehmens, zweitens objektive und zuvor aufgestellte Erstattungsparameter, drittens die Verhältnismäßigkeit zwischen Ausgleichszahlung und tatsächlichen Kosten zzgl. Gewinn und schließlich die Bestimmung der Ausgleichszahlungen anhand eines öffentlichen Vergabeverfahrens oder anhand des Vergleichs mit einem gut geführten Unternehmen.

Über diese Maßstäbe gehen die auf das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht zugeschnittenen Vorschläge Boettichers hinaus. Ihre Umsetzung wäre geeignet, die erhebliche Rechtsunsicherheit, die bei Einrichtungen der frei-gemeinnützigen Wohlfahrtspflege derzeit herrscht, zu lindern und den Sektor zu stärken. Bei der Formulierung seiner rechtspolitischen Vorschläge hätte sich allerdings ein Blick über die deutschen Grenzen hinaus gelohnt, zumal sich in

Frankreich, um nur ein Beispiel zu nennen, ähnliche Fragen stellen.

Boetticher hat mit seiner Veröffentlichung einen grundlegenden Beitrag zu der aktuellen Diskussion um die sogenannten „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ geleistet. Auch wenn das Werk aufgrund der jüngsten Entwicklungen nicht auf dem aktuellsten Stand ist und obwohl fraglich ist, ob die Fragestellung isoliert von Parallelentwicklungen in anderen EU-Mitgliedstaaten gelöst werden kann, so ist es doch für die Debatte in Deutschland eine wichtige Diskussionsgrundlage und wird Wissenschaftlern wie Praktikern unbedingt zur Lektüre empfohlen.

W. Rainer Walz

Gregor van der Beek, Kulturf Finanzen, Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zur Reform der öffentlichen Museen und Theater in Deutschland, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2002, 257 S.

In einer Zeit, in der zuweilen mehr über die Finanzierung als über die Inhalte von Kultur diskutiert wird, darf die Studie von Gregor van der Beek „Kulturf Finanzen – Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zur Reform der öffentlichen Museen und Theater in Deutschland“ auf hohe Aufmerksamkeit rechnen. Zumal die Untersuchung, die im Rahmen der Habilitation des Verfassers an der Gerhard-Mercator Universität Duisburg entstand und 2002 publiziert wurde, 2005 noch ebenso aktuell ist wie am Tag ihrer Erstveröffentlichung.

Bei seiner volkswirtschaftlichen Betrachtung der Kulturlandschaft in Deutschland fokussiert sich Gregor van der Beek auf die Theater- und Museenlandschaft. Nach einer ausführlichen Beschreibung des Status quo der Finanzierung der Theater und Museen und hier insbesondere der Beiträge der verschiedenen staatlichen Ebenen (die Hauptverantwortung für die Theater- und Museumsförderung liegt nach wie vor bei den Kommunen), wendet sich der Autor den strukturellen, wirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklungen der öffentlichen Theater- und Museumslandschaft in Deutschland zu. Dabei steht dem unbestreitbaren Faktum,

dass Deutschland über eine Dichte an Theatern und Museen verfügt, die im internationalen Vergleich ihresgleichen sucht, die Tatsache gegenüber, dass die öffentlichen Ausgaben für Theater und Museen zwar in den 70ern und 80ern Jahren kontinuierlich und kräftig stiegen, sie seit Anfang der 90er Jahre jedoch auf hohem Niveau stagnieren.

Im anschließenden „normativen Versuch“ stellt der Autor die Gründe für und gegen ein ökonomisches Engagement der öffentlichen Hand in Kulturbetrieben gegenüber. Dabei kommt er zum Schluss, dass es sehr wohl ökonomische Argumente für die staatliche Förderung von Theatern und Museen gibt, d.h. dass auch der Ökonom konstatiert, dass ein kollektiver Handlungsbedarf im Fall von Theatern und Museen besteht, wenn man nicht das Absterben der reichen Theater- und Kulturlandschaft in Deutschland zulassen will.

Im vierten Kapitel seiner Arbeit analysiert Gregor van der Beek in Form eines „positiv-wirkungsanalytischen Versuchs“ die Auswirkungen der verschiedenen institutionellen Ausgestaltungen der Theater- und Museumslandschaft auf die allokativen, technischen sowie qualitative Effizienz der Leistungen dieser Kulturinstitutionen. Dabei stellt er immer wieder die Ambivalenz seiner Ergebnisse fest und mahnt zu differenzierten Aussagen.

Dies gilt auch für den Abschnitt der Arbeit, der für die gegenwärtige Diskussion vermutlich der Spannendste ist, in der Gregor van der Beek die Vor- und Nachteile verschiedener Reformoptionen für die Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland darstellt. In einem erfrischend pragmatischen Ansatz diskutiert er dabei u.a., ob und in welcher Intensität mit der Umsetzung der verschiedenen Reformoptionen ein Theater- und Museumsterben verbunden ist sowie – und das ist ja die entscheidende Frage – ob eine solche Entwicklung kulturpolitisch und politökonomisch vertretbar ist.

Die Quintessenz der Untersuchung ist, dass sich ihre Ergebnisse „einer griffigen Formel entziehen“ und „einer vorschnellen Übertragung von Modellüberlegungen in praktischen Politikempfehlungen“ (S. 230) widerstehen. Das damit verbundene vehemente Plädoyer für eine Einzelfallbetrachtung und

die Warnung vor überzogener Euphorie bei der Suche nach neuen Wegen für die Theater- und Museumslandschaft in Deutschland ist eindrucksvoll und sollte bei künftigen Diskussionen zum Thema sehr ernst genommen werden.

Der Autor hat sich neben den Darlegungen der Ergebnisse seiner ökonomisch-finanzwissenschaftlichen Untersuchungen zum Thema Kulturfinauzen zum Ziel gesetzt, mit seiner Publikation auch Nichtökonominnen für die ökonomische Diskussion über Kunst und Kultur zu gewinnen. Dabei geht er davon aus, dass sich weite Teile der Kulturszene nur höchst unwillig mit ökonomischen Argumenten auseinandersetzen (S. 100, 101). Dazu ist zu sagen, dass die Zeiten, in denen sich Kulturschaffende leisten konnten, ökonomische Argumente zu negieren (leider?) vorbei sind. Die Notwendigkeit, sich mit derartigen Fragen zu beschäftigen, liegt auf der Hand. Allerdings – und dies ist die einzige kritische Anmerkung die zu der Arbeit von Gregor van der Beek erlaubt sein darf – könnte zum Verständnis zwischen Ökonomen und Kulturschaffenden beitragen, wenn die Ökonomen hin wieder ihre Sphäre – zumindest die ihrer Fachsprache – verlassen würden und ihre klugen Thesen so formulierten, dass sie auch von Nichtfachleuten gerne gelesen werden.

Karin Freifrau v. Welck