

## ERSTER TEIL:

# Die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre (ÖBWL) als wissenschaftliche Disziplin

## 1 Die ÖBWL als Teildisziplin der Betriebswirtschaftslehre

Das Erkenntnisobjekt der **Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (ÖBWL)** als Wissenschaft sind **öffentliche Betriebe**. Diese Betriebe sind als einzelwirtschaftlich organisierte Einheiten in öffentlicher Trägerschaft anzusehen, in welchen Personen und Sachvermögen, teilweise auch Finanzvermögen (im Bereich von öffentlichen Förderungen), als Ressourcen auf der Grundlage öffentlichen (gesellschaftlichen) Eigentums eingesetzt werden, um mit ihrem Leistungsspektrum öffentliche Aufgaben zu erfüllen.

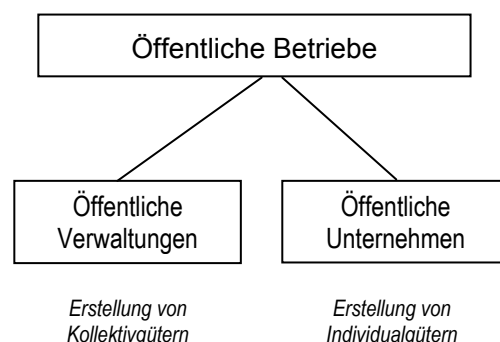
Erkenntnis-  
objekt der  
ÖBWL

**Öffentliche Aufgaben** ergeben sich aus dem Gemeinwohl, dem so genannten „öffentlichen Interesse“, und orientieren sich an den darauf abzielenden politischen Zielsetzungen. Als **öffentliche Träger** kommen die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), aber auch die Körperschaften ohne Gebietshoheit (Selbstverwaltungskörper wie z. B. Kammern oder gesetzliche Sozialversicherungen) in Frage.

Öffentliche  
Aufgaben und  
öffentliche  
Träger

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben hat zunächst die Gewährleistung sachpolitisch erwünschter Zustände (wie etwa innere oder äußere Sicherheit, Gesundheit, soziale Wohlfahrt, Bildung) zum Ziel. Dies ist im Wesentlichen die Aufgabe **öffentlicher Verwaltungen** (der öffentlichen **Verwaltungsbetriebe**), die oft auch als **Gewährleistungsbetriebe** bezeichnet werden. Die öffentliche Aufgabenerfüllung kann aber auch die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zum Inhalt haben, nach welchen in einer Gesellschaft Bedarf besteht. Diese Leistungen sind entweder die Grundlage für die Entwicklung einer Marktwirtschaft (z. B. Verkehrsinfrastruktur) oder ergänzen das marktwirtschaftliche Leistungsangebot. Dies ist im Wesentlichen die Aufgabe **öffentlicher Unternehmen**.

Öffentliche  
Verwaltungen  
und  
öffentliche  
Unternehmen



Der Begriff „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ kann auch als Kurzbezeichnung für „**Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltungen und der öffentlichen Unternehmen**“ angesehen werden.

Erstellung  
von  
Kollektiv-  
gütern

Die Gewährleistung sachpolitisch erwünschter Zustände in einer Gesellschaft durch öffentliche **Verwaltungen** (z. B. Sicherheit, Ordnung, soziale Gerechtigkeit, Bildung, Rechtspflege) wird auch als **Kollektivgüterproduktion** bezeichnet. Diese Güter (diese Leistungen) kommen einer Personengemeinschaft als Ganzes zugute und werden in der Regel durch die Einhebung von Steuern und anderer Abgaben finanziert (sie werden oft auch als **öffentliche Güter** bezeichnet).

Individual-  
güter und  
meritorische  
Güter

Öffentliche **Unternehmen** geben ihre Leistungen in der Regel gegen Entgelt an einzelne Leistungsabnehmer ab, zur Deckung des Bedarfs an diesen Leistungen gilt das Marktausschlussprinzip (die Leistung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn das hierfür geforderte Entgelt bezahlt wird, und steht anderen nicht zur Verfügung). Das Leistungsentgelt kann kostendeckend sein, eine Gewinnerzielung ermöglichen oder beabsichtigen bzw. aus sozialpolitischen Erwägungen heraus bewusst nicht kostendeckend gestaltet sein. Somit dominiert in öffentlichen Unternehmen in der Regel die **Individualgüterproduktion**. Als **meritorische Güter** werden marktgängige Leistungen (Individualgüter) angesehen, die gesamtwirtschaftlich so verdienstvoll erscheinen, dass eine öffentliche Subvention des Angebots angemessen erscheint, um die Nachfrage zu erhöhen (z. B. Aus- und Weiterbildungsangebote zur Qualifizierung von Arbeitskräften). Sie können auch von privaten Unternehmen angeboten werden.

## 2 Die Forschungsfelder der ÖBWL

Die ÖBWL als  
Institutionen-  
lehre und als  
Funktionen-  
lehre

Die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre beschäftigt sich als **Institutionenlehre** mit den Besonderheiten der öffentlichen Betriebe und als **Funktionenlehre** (siehe *Schauer* 2013, 19 ff.) mit der wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben in diesen Einrichtungen. Die öffentlichen Betriebe sind somit in erster Linie bedarfswirtschaftlich ausgerichtete Organisationseinheiten. Ihr Zielsystem orientiert sich weitgehend an der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben und damit an Sachzielen, die Formalziele wie Liquidität, Produktivität, Wirtschaftlichkeit und (im Falle der öffentlichen Unternehmen) Rentabilität sind diesen Sachzielen untergeordnet (**Dominanz der Sachziele**).

Hoheits-  
verwaltung  
(Ordnungs-  
verwaltung)

In **öffentlichen Verwaltungen** ist die Unterscheidung zwischen Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung üblich. Damit sind nicht institutionale Abgrenzungen angesprochen, sondern es geht um die Frage, mit welchen rechtlichen Mitteln der Aufgabenvollzug besorgt wird. In der **Hoheitsverwaltung** (auch: **Ordnungsverwaltung**) dominieren zur Regelung des gesellschaftlichen Lebens öffentliche Gebote und Verbote (staatliche Machtausübung, erkennbar z. B. an der Erlassung von Bescheiden nach den Regeln des AVG).

In der **Privatwirtschaftsverwaltung** wird der Aufgabenvollzug auf Grund privatrechtlicher Vereinbarungen (z. B. Leistungsverträge) abgewickelt. Deshalb wird sie auch **Leistungsverwaltung** genannt. In diesem Verwaltungsbereich werden Dienstleistungen in den verschiedensten Infrastrukturbereichen (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Verkehrsinfrastruktur), aber auch die Dienste der kommunalen Daseinsvorsorge (z. B. Soziale Dienste) erbracht.

Privatwirtschaftsverwaltung  
(Leistungsverwaltung)

Diese **öffentlichen Dienste** können im Rahmen einer Gebietskörperschaft (Trägerverwaltung) ohne eigene Rechtspersönlichkeit im Rahmen von „**Regiebetrieben**“ oder als rechtlich eigenständige öffentliche Unternehmen erbracht werden. Als **öffentliche Unternehmen** werden formal Unternehmen bezeichnet, die zur Gänze oder mehrheitlich in öffentlicher Trägerschaft stehen. Abbildung 2-1 zeigt die Zusammenhänge auf.

Öffentliche Dienste

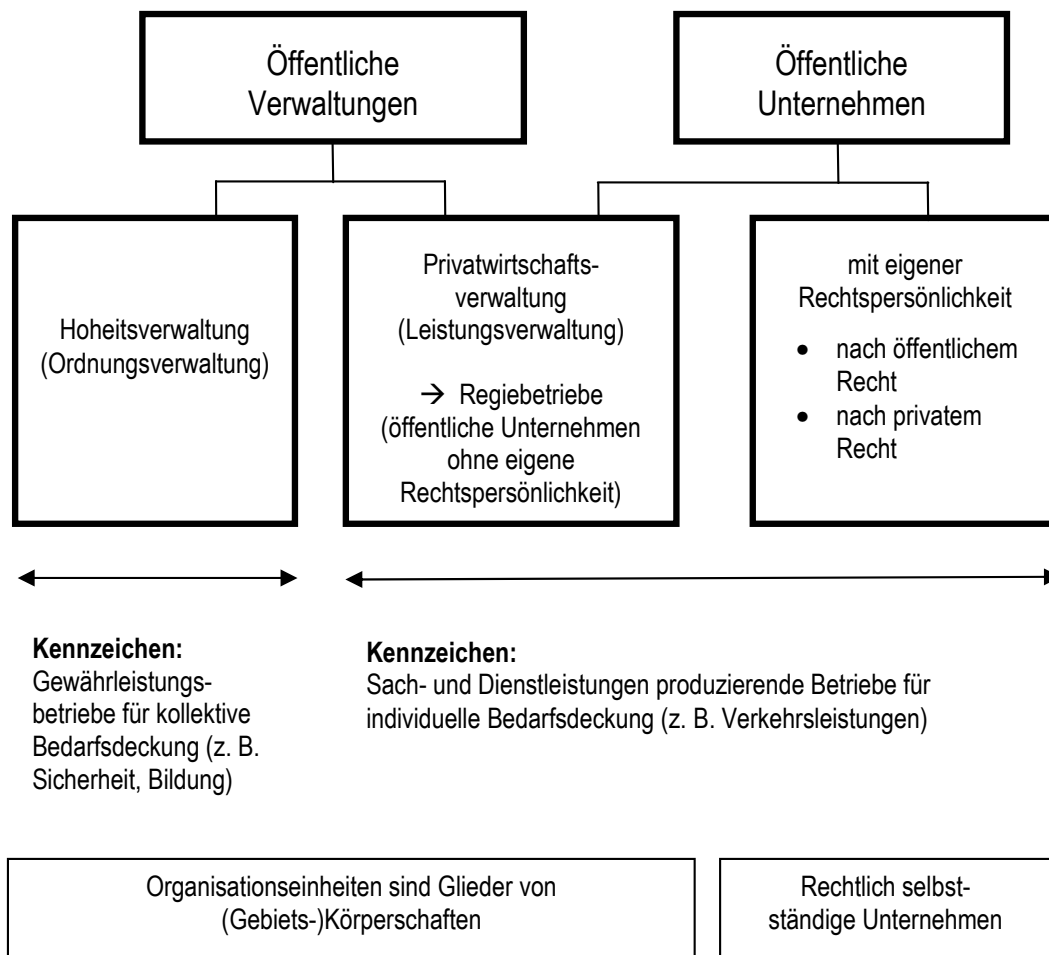


Abbildung 2-1: Abgrenzung zwischen öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen

Die öffentlichen Verwaltungen von Gebietskörperschaften sowie die Selbstverwaltungskörper (Einrichtungen der wirtschaftlichen, beruflichen und sozialen Selbstverwaltung) werden als **Öffentlicher Sektor** (im engeren Sinne) bezeichnet.

Öffentlicher Sektor

**Öffentliche  
Wirtschaft**

Die öffentlichen Unternehmen werden unter dem Begriff **Öffentliche Wirtschaft** zusammengefasst. Da öffentliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit nach dem öffentlichen Recht (z. B. Anstalt) oder dem privaten Recht (z. B. AG oder GmbH), aber auch ohne eigene Rechtspersönlichkeit als „Regiebetrieb“ in der Trägerschaft von (Gebiets-)Körperschaften ihre Tätigkeit entfalten können, kommt es in der erwähnten Abgrenzung zu Überschneidungen. Die folgende Abbildung 2-2 gibt einen Überblick.

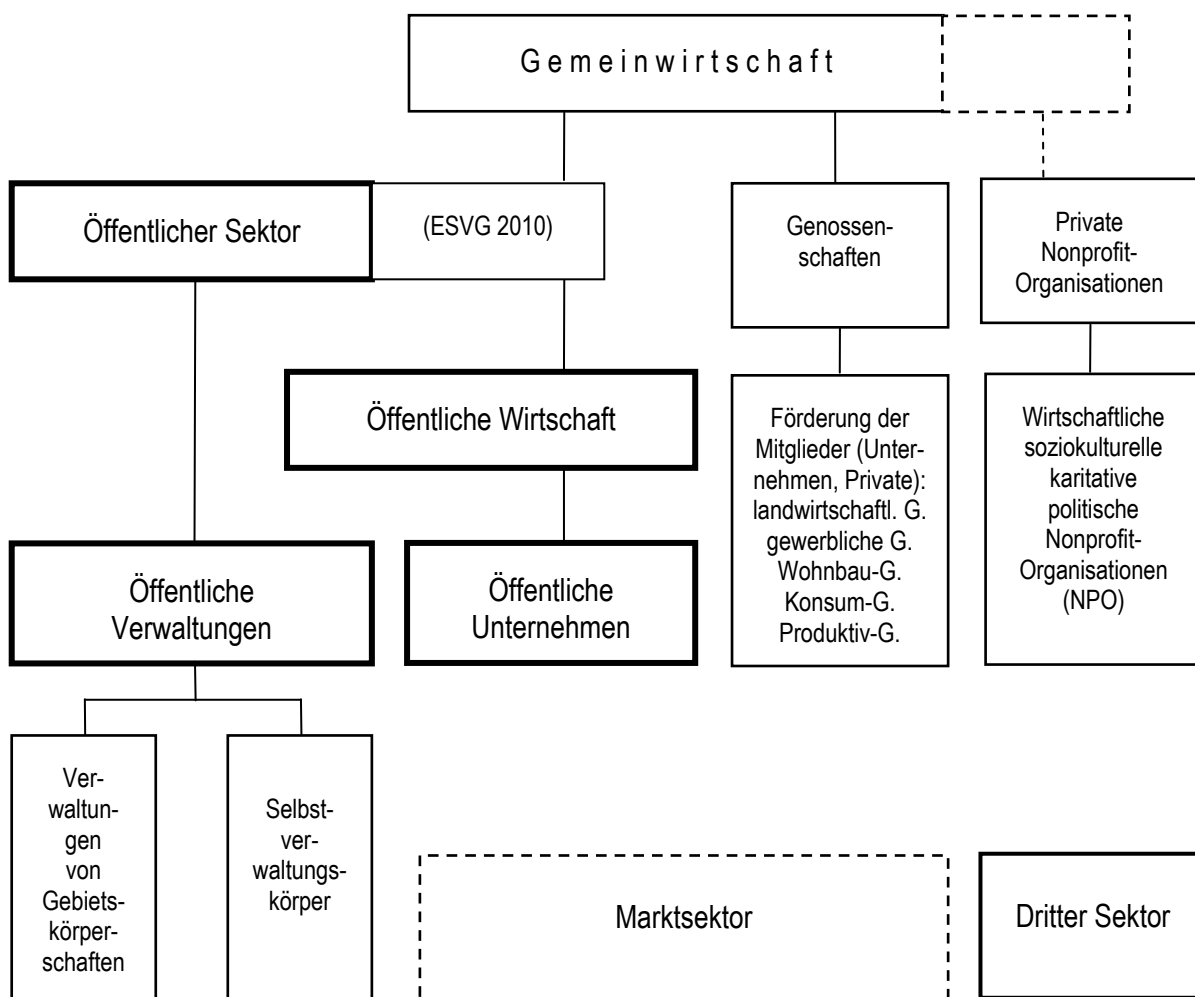


Abbildung 2-2: Staat, Markt und Dritter Sektor

**Öffentlicher  
Sektor im  
Sinne des  
ESVG 2010**

Zum **Öffentlichen Sektor** im weiteren Sinne gehören nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010) alle einer Volkswirtschaft zugehörigen institutionellen Einheiten, die vom Staat kontrolliert werden. Der öffentliche Sektor setzt sich somit aus zwei Gruppen von Einheiten zusammen:

- a) **Staatliche Einheiten** (Sektor Staat: S.13): Bund, Länder, Gemeinden, Selbstverwaltungskörper sowie deren rechtlich ausgegliederte Einheiten. Sie sind für die Maastricht-Kriterien „öffentliches Defizit“ und „öffentlicher Schuldenstand“ relevant.

b) **Öffentliche Unternehmen** und sonstige öffentliche Einheiten (S.11, S.12): sie sind als Marktproduzenten zwar nicht dem Sektor Staat zuzuordnen, werden aber von staatlichen Einheiten kontrolliert. „Kontrolle“ bedeutet die Fähigkeit, dass die allgemeine Managementlinie oder das allgemeine (Leistungs-) Programm der kontrollierten Einheit von der staatlichen Einheit bestimmt wird.

Die Liste der dem öffentlichen Sektor zuzurechnenden Einheiten ist nach der Gebarungsstatistik-Verordnung 2014, BGBl. II Nr. 345/2013 jährlich bis spätestens 31. März zu veröffentlichen. Mit Stand März 2015 waren dies:

Subsektor bzw. kontrollierender Subsektor	S.11	S.12	S.13	Summe
Bund	244	9	244	<b>497</b>
Länder	401	24	312	<b>737</b>
Gemeinden	2.022	7	4.605	<b>6.634</b>
Sozialversicherung	5	2	59	<b>66</b>
Insgesamt	2.672	42	5.220	<b>7.934</b>
S.xx = Sektor xx S.11 = Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, S.12 = Finanzielle Kapitalgesellschaften (Banken u.ä.), S.13 = Staat				

Tabelle 2-1: Übersicht über die Einheiten des Öffentlichen Sektors gemäß ESGV 2010

Die öffentlichen Unternehmen (die öffentliche Wirtschaft) sind Teil der **Gemeinwirtschaft**. In **institutioneller** Sicht umfasst dieser Wirtschaftssektor alle Betriebe, die im Interesse eines Gemeinwesens und damit einer den Einzelpersonen übergeordneten Personengesamtheit tätig werden. Dieses Interesse kann von Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch von Selbstverwaltungskörpern (z. B. Kammern) ausgehen. Zur Gemeinwirtschaft zählen aber auch die zumeist mitgliedschaftlich organisierten Genossenschaften und die wirtschaftlichen Aktivitäten von Nonprofit-Organisationen (NPO) in privater Trägerschaft.

**Gemeinwirtschaft**  
**Institutioneller Gemeinwirtschaftsbegriff**

**Genossenschaften** können dann zur Gemeinwirtschaft gezählt werden, wenn sie als Personengemeinwesen gewertet werden, denen die Förderung ihrer Mitglieder zur Unterstützung ihrer erwerbswirtschaftlichen Ziele (landwirtschaftliche und gewerbliche Genossenschaften sowie Produktivgenossenschaften) oder ihrer bedarfswirtschaftlichen Ziele (Wohnbau- und Konsumgenossenschaften) ein Anliegen ist.

**Genossenschaften**

**Nonprofit-Organisationen (NPO)**

Gemeinwirtschaftlich ausgerichtete Betriebe können aber auch im Interesse von Arbeitgebervertretungen (z. B. Wirtschaftsverbänden), Arbeitnehmervertretungen (z. B. Gewerkschaften), von karitativen Institutionen (z. B. Rotes Kreuz), von kirchlichen Organisationen (z. B. Ordensgemeinschaften) und anderen gesellschaftlichen Institutionen (z. B. politischen Parteien) tätig werden. Diese Trägerorganisationen werden als bedarfswirtschaftlich ausgerichtete (und ihren Mitgliedern verpflichtete) **Nonprofit-Organisationen (NPO)** in der Regel dem sog. „Dritten Sektor“ zugerechnet, der neben dem Staat und dem Markt für ergänzende bzw. korrigierende Leistungen sorgt.

**Funktionaler Gemeinwirtschaftsbegriff**

In einer **funktionalen** Sichtweise wird **Gemeinwirtschaft** als das Verhalten wirtschaftender Einheiten bezeichnet, deren Tätigkeit auf die dauernde Versorgung der Menschen mit Gütern und Diensten ausgerichtet ist und dabei nicht vom Ziel einer Gewinn- und Vermögensmehrung für Einzelpersonen bestimmt ist. Vielmehr ist das wirtschaftliche Interesse einer Personengemeinschaft als Ganzes zu beachten.

**Sozialwirtschaft**

In der Europäischen Union gewinnen die Organisationen der **Sozialwirtschaft** zunehmend an Bedeutung. Unter diesem Sammelbegriff sind Genossenschaften, (Versicherungs-)Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Wohlfahrtsvereine (-verbände) und Stiftungen in privater Trägerschaft zusammengefasst. Sie sind (mit Ausnahme der Stiftungen) Organisationen von Personen, die auf Basis einer freiwilligen Mitgliedschaft die Bedürfnisse von Einzelpersonen, privaten Haushalten und Familien decken sollen. Sie benötigen für ihre bedarfsdeckenden Leistungen zwar Kapital und andere nicht-monetäre Mittel, unterliegen aber nicht den erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen der Kapitalinvestoren. Etwaige Gewinne oder Überschüsse werden zwar an die Mitglieder ausgeschüttet, jedoch nicht im Verhältnis zum beigetragenen Kapital, sondern entsprechend den Tätigkeiten des Mitglieds für die Organisation.

Trotz der Ähnlichkeiten im Zielsystem gehören bedarfswirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen in privater Trägerschaft nicht zum Forschungsfeld der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Die einzelwirtschaftlichen Aktivitäten in Genossenschaften sind Gegenstand der **Betriebswirtschaftslehre der Genossenschaften** (siehe *Dülfer* 1995), jene in (privaten) Nonprofit-Organisationen sind Gegenstand der **Betriebswirtschaftslehre der Nonprofit-Organisationen** (siehe *Blümle u.a.* 2003, *Lichtsteiner u.a.* 2015).

### 3 Öffentliche BWL und Public Management

Im Zusammenhang mit dem immer aktuellen Anliegen von Verwaltungsreformen wird sehr häufig der Begriff „**Public Management**“ (**PUMA**) verwendet. Im angloamerikanischen Sprachraum hat sich diese Bezeichnung für einen Lehr- und Forschungsbereich neben den traditionellen Bereichen „Public Administration“ und „Public Policy“ etabliert. Im deutschen Sprachraum wird „Public Management“ zunehmend in Ergänzung zur „Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (ÖBWL)“ verwendet, oftmals auch in begrifflicher Übereinstimmung.

Public  
Management  
(PUMA)

In Anlehnung an das in der Betriebswirtschaftslehre übliche Verständnis von „Management“ als Führungsfunktion kann „**Public Management**“ (**PUMA**) als die zielorientierte Gestaltung und Lenkung (und somit Führung) des öffentlichen Sektors sowie der ihn bestimmenden Organisationseinheiten verstanden werden (*Reichard 1987, 134; Thom / Ritz 2008*). In diesen Managementaspekten überschneiden sich die Erkenntnisinteressen von ÖBWL und Public Management.

PUMA als  
Führungs-  
lehre

Public Management weist in seiner Ausrichtung auf Effektivitäts-, Legitimations- und Legalitätsaspekte intensive Schnittstellen mit den Politikwissenschaften auf (*Schedler / Proeller 2011; Mastronardi / Schedler 1998; Brühlmeier u.a. 2001*) und ist aus dieser Sicht bewusst interdisziplinär konzipiert. Die ÖBWL positioniert sich wegen ihres umfassenderen funktionalen Ansatzes eher als Teildisziplin der Betriebswirtschaftslehre.

Politische  
Steuerung

### 4 Die ÖBWL im Rahmen der Verwaltungswissenschaften

Öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen dienen traditionell einer Reihe von wissenschaftlichen Disziplinen als Untersuchungsgegenstand. Der einzelwirtschaftlichen Analyse im Rahmen der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre kann auch eine gesamtwirtschaftliche Analyse gegenübergestellt werden, die zwar nicht „Öffentliche Volkswirtschaftslehre“ genannt wird, aber doch enge Berührungsflächen mit der volkswirtschaftlichen Disziplin der **Finanzwissenschaft** hat. Die finanzwissenschaftlichen Arbeiten konzentrieren sich auf die Aktivitäten öffentlicher Haushalte aus makroökonomischer Sicht. Man erforscht die zweckmäßige Gestaltung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen und die Auswirkungen von Gesetzgebungsmaßnahmen und Regierungsentscheidungen auf die Wirtschaftspläne privater Wirtschaftssubjekte und auf die Entwicklung von gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Größen wie Bruttoinlandsprodukt, öffentliche und private Investitionen, Konsumausgaben, Umfang der Ersparnisse usw. (*Eichhorn / Friedrich 1976, 80 f.*).

ÖBWL –  
Finanz-  
wissenschaft

**Verwaltungs-  
ökonomie**

Die betriebswirtschaftlichen und die volkswirtschaftlichen Analysen öffentlicher Betriebe können unter der Bezeichnung **Verwaltungsökonomie** zusammengefasst werden und beinhalten sowohl eine theoretische als auch eine politische Komponente. Die verwaltungsökonomische Theorie umfasst wissenschaftliche Erklärungen und wissenschaftliche Prognosen. Die verwaltungsökonomische Politik hat die vornehmlich normative Gestaltung der Verwaltungen zum Inhalt. Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung über öffentliche Betriebe leitet sich aus der Knappheit der verfügbaren Ressourcen und damit aus dem **ökonomischen Prinzip als Leitlinie** auch des öffentlichen Handelns ab.

**Oberbegriff:  
Verwaltungs-  
wissen-  
schaften**

Öffentliche Institutionen sind naturgemäß auch Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschungen und des Öffentlichen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts und des Verwaltungsrechts, sowie der rechtswissenschaftlichen Disziplin der Verwaltungslehre. Aber auch die Soziologie beschäftigt sich mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Verwaltungssoziologie) ebenso wie die Psychologie (Verhaltensweisen in und gegenüber staatlichen Organen) oder die Geographie (Standortfragen). Alle diese Disziplinen werden unter dem Oberbegriff **Verwaltungswissenschaften** zusammengefasst. Abbildung 4-1 gibt einen Überblick.

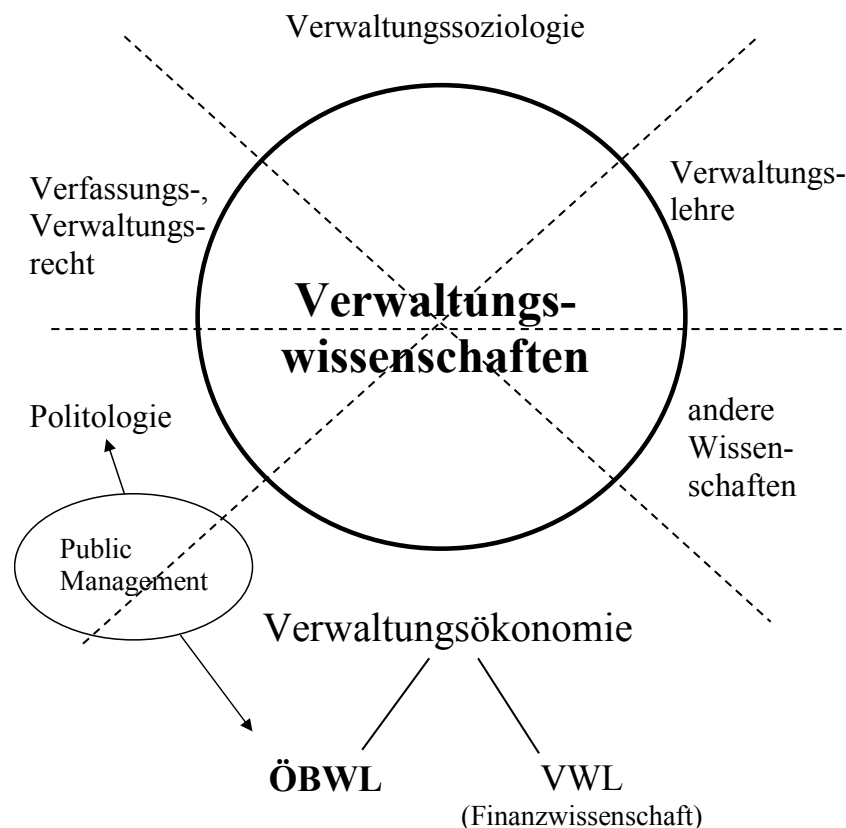


Abbildung 4-1: Die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre als verwaltungswissenschaftliche Disziplin



Aus **methodischer** Sicht ist die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre vor allem handlungs- und gestaltungsorientiert und somit als eine **angewandte Wissenschaft** zu verstehen. Es geht in der Regel um Empfehlungen zu effizienten staatlichen Strukturen oder zu effizienten Handlungsformen. Empirisch-erklärende und begründende Aussagen spielen vergleichsweise eine geringere Rolle (*Reichard 2003, 393*).

ÖBWL als  
angewandte  
Wissenschaft

Als **Vorläufer** der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre sind jedenfalls die Kameralwissenschaften im 17. und 18. Jahrhundert (*Schauer 2012, 19*) zu nennen. Die Arbeiten von Ernst *Walb*, Rudolf *Johns* und von Ludwig *Mülhaupt* in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts befassten sich intensiv mit einer interdisziplinären Analyse öffentlichen Wirtschaftens.

Vorläufer  
der ÖBWL

Wegbereiter der ÖBWL in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren ohne Zweifel Theo *Thiemeyer* (1975) und Karl *Oettle* (1976). Durch die konzeptionellen Arbeiten von Peter *Eichhorn* (1971 und 1976), Christoph *Reichard* (1977) und Dietrich *Budäus* (1982) und durch die Begründung der Wissenschaftlichen Kommission „Öffentliche Verwaltungen und Unternehmen“ im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V. im Jahr 1979 konnte sich das Fach als eigenständige Disziplin innerhalb der Betriebswirtschaftslehre etablieren. An verschiedenen Universitäten im deutschen Sprachraum (darunter Linz bereits 1970) wurden Professuren eingerichtet.

Entwicklung  
der ÖBWL

## 5 Forschungsansätze

Im Schrifttum wird mit unterschiedlichen Methoden versucht, zu wissenschaftlichen Erklärungen zu gelangen oder Gestaltungsempfehlungen für das wirtschaftliche Handeln in öffentlichen Betrieben zu entwickeln. Ausgangspunkt für betriebswirtschaftliche Analysen waren zunächst die Ergebnisse der **Verwaltungslehre** im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Forschung. Die Verwaltungslehre hat eine möglichst umfassende Beschreibung der Aktivitäten in öffentlichen Einrichtungen zum Inhalt und fragt nach deren Zweckmäßigkeit.

Forschungs-  
ansätze in der  
ÖBWL

Verwaltungs-  
lehre

Auf dieser Grundlage konnten innerhalb der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre vornehmlich systemorientierte, entscheidungsorientierte, verhaltensorientierte und vergleichende Forschungsansätze zur Erweiterung und Vertiefung dieses Wissenschaftsbereiches entwickelt werden (siehe im Detail *Eichhorn / Friedrich 1976, 30 ff.*).

Beim **systemorientierten** Ansatz wird zwischen Elementen (Ämter, Abteilungen, Verwaltungsorgane, private Unternehmen, Bürger usw.) mit unterschiedlichen Eigenschaften (Rechtsstatus, Kompetenzen, verfügbare Personal- und Sachkapazitäten usw.) differenziert, die miteinander durch verschiedene Beziehungen (Austausch von Informationen, Leistungen und Finanzmitteln, organisatorische Zusammenhänge usw.) verbunden sind.

System-  
orientierter  
Ansatz

Daraus leitet sich ein Bezugsrahmen ab, der die wirtschaftlichen Leistungsprozesse in öffentlichen Betrieben analysieren und im Hinblick auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit optimieren lässt.

**Entscheidungsorientierter Ansatz**

Der **entscheidungsorientierte** Ansatz erstreckt sich auf das Treffen von Entscheidungen und damit auf die Wahl aus Handlungsalternativen in öffentlichen Betrieben. Für diese Auswahlentscheidungen sind die bewusste Ausrichtung auf vorgegebene Ziele (vorgegeben durch einen gesetzlichen Handlungsauftrag oder durch deren Interpretation durch die politische Führung) und die Unsicherheit hinsichtlich der Entscheidungsfolgen kennzeichnend. Damit eng verbunden sind die Prozesse der Willensbildung und der Willensdurchsetzung, somit Fragen des Verwaltungsmanagements. Aus der deskriptiven Entscheidungsforschung sollen in weiterer Folge Gestaltungsempfehlungen für künftiges Handeln abgeleitet werden.

**Verhaltensorientierter Ansatz**

Der **verhaltensorientierte** Ansatz behandelt das Verhalten von Individuen und Gruppen innerhalb von Organisationen sowie die Formulierung und Durchsetzung von Zielen der Organisationsmitglieder. Dabei werden sowohl soziologische als auch psychologische Erkenntnisse verwertet.

**Vergleichender Ansatz**

Beim **vergleichenden** Ansatz wird versucht, Einsichten in Erkenntnisobjekte und Methoden eines Fachs durch vergleichende Betrachtungen zu erlangen. Dieser Ansatz wird oftmals bei *internationalen* Vergleichungen angewendet, um durch die Erarbeitung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden einzelner oder mehrerer Verwaltungsinstitutionen und deren Tätigkeiten neue Erkenntnisse zu gewinnen und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen.

Aber auch *innerstaatliche* Vergleiche zwischen Verwaltungen auf unterschiedlichen oder gleichen föderalen Ebenen verfolgen ähnliche Zielsetzungen. Sie können als Zeit- und Betriebsvergleiche konzipiert sein und werden heute gerne als **Benchmarking-Prozesse** bezeichnet. Richtig verstanden, müsste der Analysephase (oftmals konkretisiert mit Kennzahlen und Rankings) in weiterer Folge eine Phase des organisationalen Lernens vom Besten folgen und damit ein Prozess der Organisationsveränderung (**Change Management**) eingeleitet werden.

**Public-Choice-Ansatz**

Aus der Volkswirtschaftslehre wird in jüngerer Zeit der **Public Choice-Ansatz** übernommen, der das politische Verhalten und die Entscheidungsprozesse von Einzelpersonen oder die Verhaltensweisen kollektiv handelnder Gruppen (wie Wähler, Parteien, Interessenverbände und Verwaltungen) im Lichte der neoklassischen Wirtschaftstheorie zu erklären versucht. Diese wissenschaftliche Ausrichtung wird auch als **Neue Politische Ökonomie** bezeichnet. Die Grundannahme dieses Forschungsansatzes sind rational handelnde, von Eigeninteressen geleitete Personen. Damit soll u.a. die Bildung von staatlichen Institutionen oder auch das Wahlverhalten erklärt werden.

## Vorwort

Dieser Lehrbehelf ist für die Lehrveranstaltungen im Rahmen der Besonderen Betriebswirtschaftslehre „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre und Nonprofit-Management“ im zweiten Studienabschnitt der wirtschaftswissenschaftlichen Studienrichtungen an der Johannes Kepler Universität Linz entwickelt worden. Er soll aber auch ähnliche Lehrveranstaltungen an anderen Universitäten, an den Fachhochschulen, Verwaltungsakademien und sonstigen Bildungseinrichtungen unterstützen und als Lehr- und Nachschlagewerk allen Interessierten in Verwaltung, Wirtschaft und Treuhandwesen dienen.

Gegenstand der Darstellungen ist die einzelwirtschaftliche Analyse der Aktivitäten von öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. Es sollen die Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens in öffentlichen Einrichtungen aufgezeigt werden. Die betriebswirtschaftliche Aufgabe von öffentlichen Verwaltungen ist im Wesentlichen die Gewährleistung sachpolitisch erwünschter Zustände (wie etwa innere und äußere Sicherheit, Gesundheit, soziale Wohlfahrt, Bildung), die Erstellung von Kollektivgütern steht im Vordergrund. Die betriebswirtschaftliche Aufgabe von öffentlichen Unternehmen liegt in der Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen und in der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, nach welchen in Ergänzung zum marktwirtschaftlichen Leistungsangebot in einer Gesellschaft Bedarf besteht. Hier liegt die Erstellung von Individualgütern im Vordergrund.

Der vorliegende Lehrbehelf ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre (ÖBWL) als wissenschaftliche Disziplin vorgestellt, ihre Forschungsansätze erläutert und die gemeinsamen Grundlagen wirtschaftlicher Aktivitäten in öffentlichen Verwaltungen und in öffentlichen Unternehmen aufgezeigt.

Der zweite Teil ist den Grundzügen der Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltungen (der Verwaltungsbetriebslehre) gewidmet, wobei einem funktionalen Ansatz gefolgt wird. Ein breiter Raum wird dem Public Management als Führungskonzeption gewidmet. Der international erkennbare Paradigmenwechsel von der input- zur outputorientierten Verwaltungsführung ließ es angebracht erscheinen, das Konzept der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung und andere vergleichbare Führungskonzepte für den öffentlichen Sektor auch hinsichtlich ihrer Relevanz in der Verwaltungspraxis darzustellen. Dem Ruf nach einer „schlanken Verwaltung“ folgend, wurden in den letzten Jahren viele Ausgliederungs- und Privatisierungsmaßnahmen gesetzt, die in diesem Lehrbehelf entsprechend systematisiert werden. Weiters werden Fragen der Finanzierung, des Beschaffungswesens, des Marketing sowie des Controlling sowie der Überwachung (Kontrolle und Revision) in öffentlichen Verwaltungen behandelt.

Der Themenbereich des Rechnungswesens in öffentlichen Verwaltungen bleibt dabei ausgespart, weil er in einem eigenen Lehrbehelf ausführlich behandelt wird: Reinbert Schauer, Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen, 2. Auflage, Wien: Linde 2012. Er steht in einem inhaltlichen und organisatorischen Zusammenhang mit diesem Lehrbehelf.

Im dritten Teil werden die Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Unternehmen behandelt. Insbesondere wird der Operationalisierung des öffentlichen Leistungsauftrages und der Frage nachgegangen, inwieweit die Instrumentalfunktion öffentlicher Unter-

nehmen in einem wettbewerbsorientierten Umfeld weiterhin eine Bedeutung haben kann. Auch in diesem Teil wird wieder ein funktionaler Ansatz (Finanzierung, Beschaffungs- und Absatzpolitik öffentlicher Unternehmen) bevorzugt. Ein Abschnitt über die Stellung öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Union bildet den Abschluss.

Der Lehrbehelf muss sich auf die für ein Grundlagenwerk notwendigsten Wissens Elemente beschränken, wobei diese Auswahl naturgemäß subjektiv ist. Auch die Zitierweise beschränkt sich auf ein Mindestmaß, ausführlichere Quellennachweise können der angegebenen Vertiefungsliteratur entnommen werden. Ein ausführliches Stichwortverzeichnis soll die Funktion als Nachschlagewerk unterstützen.

Die erste Auflage dieses Lehrbehelfs erschien 2008, die zweite Auflage 2010. Die erfreuliche Aufnahme an den Universitäten und Fachhochschulen sowie in der Verwaltungspraxis führt nun zur dritten Auflage. Alle Kapitel wurden überarbeitet und aktualisiert. Erweitert bzw. neu behandelt wurden die Ausführungen zum Öffentlichen Sektor, zur Wirkungsorientierung, zu Open Government, zum Crowdfunding als Finanzierungsalternative für Gemeinden, zum Vergaberecht, zur Rechenschaftslegung über die Erfüllung öffentlicher Aufträge (Public Performance und Public Value Berichte), zum Public Corporate Governance Kodex und zu den EU-Förderzielen 2014-2020.

Zusammen mit dem Fachlexikon „Öffentliche Betriebswirtschaft“, Wien 2009, und dem Lehrbehelf „Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen“, 2. Auflage, Wien 2012, liegt mit diesem Werk ein Kompendium vor, das die Grundzüge betriebswirtschaftlichen Handelns in öffentlichen Einrichtungen aus der spezifisch österreichischen Sicht umfassend beschreibt.

Der Verfasser dankt Frau Univ.Ass. Mag. Dr. *Sandra Stötzer* für hilfreiche Hinweise zur Abfassung dieser Auflage des Lehrbehelfs.

Im Juni 2015

*Reinbert Schauer*