

Fritz Hieber

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Grundlagen für das Management
in der öffentlichen Verwaltung

Verlag Wissenschaft & Praxis





WISSEN KOMPAKT

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Grundlagen für das Management
in der öffentlichen Verwaltung

von

Fritz Hieber

Professor für Wirtschaftswissenschaften

7., überarbeitete Auflage

Verlag Wissenschaft & Praxis

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-89673-592-8

© Verlag Wissenschaft & Praxis

Dr. Brauner GmbH 2011

D-75447 Sternenfels, Nußbaumweg 6

Tel. +49 7045 930093 Fax +49 7045 930094

verlagwp@t-online.de www.verlagwp.de

Druck und Bindung: Esser Druck GmbH, Bretten

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort zur 7. Auflage

Die vorliegende 7. Auflage wurde notwendig, da die 6. Auflage bereits nach einem Jahr verkauft war.

Die 1. Auflage ist bereits 1995 erschienen und somit kann man sagen, dass in den über 15 Jahren aus diesem Buch ein Standardwerk der BWL für die öffentliche Verwaltung geworden ist. Dafür ist der Verfasser den Lesern sehr dankbar.

Diese 7. Auflage ist verbessert und auf den neuesten Stand gebracht. Im Übrigen gilt das Vorwort zur 5. Auflage.

Möge diese Auflage ein weiterer Beitrag zur Festigung der BWL in der öffentlichen Verwaltung werden. Die Anstrengungen dürfen nicht nachlassen.

Gerlingen, Frühjahr 2011

Fritz Hieber

Vorwort zur 5. Auflage

Die öffentliche Verwaltung hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, den Wandel von der klassischen Behörde zu einem Dienstleistungsunternehmen zu vollziehen.

Dabei ist zu beachten, dass die Verwaltungsreform eine strategische und operative Dimension hat. Während im operativen Bereich der betriebswirtschaftlichen Steuerung z.B. durch Kostenrechnung und Finanzbuchhaltung deutliche Reformfortschritte erreicht wurden, liegt die Schwachstelle der Verwaltungsreform nach wie vor immer noch in der strategischen Ausrichtung. Durch die unzureichende strategische Orientierung der öffentlichen Verwaltung besteht die Gefahr, dass die Reform ins Stocken gerät. Ferner wird die Verwaltungsreform natürlich auch durch die Finanzsituation begrenzt.

Die in der Praxis oft zu hörende Auffassung „Wir haben keine Zeit für Strategie“ kann sich verhängnisvoll auswirken. Die strategische Komponente ist unabdingbar, wenn man die vielfältigen operativen Ansätze in einem sinnvollen System verknüpfen will. Der Leitgedanke muss sein: Vom bloßen Instrumenteneinsatz zur strategischen Gesamtsteuerung.

Instrumente für diese strategischen Anforderungen sind z.B. Balanced Scorecard, Benchmarking und Qualitätsmanagement.

Die vorliegende fünfte Auflage ist komplett überarbeitet und berücksichtigt die neuesten betriebswirtschaftlichen Beiträge für eine ergebnisorientierte Verwaltungssteuerung.

Einen schnellen und kompakten Überblick über die wichtigsten betriebswirtschaftlichen Themen der Verwaltungsreform findet der Leser im letzten Kapitel des Buches: Betriebswirtschaftliche Bausteine der Verwaltungsmodernisierung. Dieses Kapitel ist gegenüber der 4. Auflage im Umfang verdoppelt.

Der Verfasser hofft, dass neben dem Kundenkreis Studierende an Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien und anderen Bildungseinrichtungen die 5. Auflage insbesondere auch den Praktikern in den öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Betrieben den geeigneten Überblick über die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Steuerungselemente der Verwaltungsreform bietet.

Für weitere Anregungen und eine kritische Begleitung dieses Buches bin ich den Lesern stets dankbar.

Inhalt

I. Einführung in die Wirtschaftswissenschaften – ein interdisziplinärer Ansatz	15
1. Entscheidungsträger im Wirtschaftsleben	15
2. Inhalt der Wirtschaftswissenschaften	16
3. Inhalt der Betriebswirtschaftslehre.....	17
4. Interdisziplinäre Orientierung der Betriebswirtschaftslehre	19
5. Einordnung der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre	20
6. Aufgaben der Betriebswirtschaftslehre	21
7. Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre	22
II. Öffentliche Verwaltung und öffentliche Betriebe als Gegenstand der Betriebswirtschaftslehre	23
1. Bestimmungsfaktoren des Betriebes	23
2. Marktsteuerung als Differenzierungselement	24
3. Besonderheiten des kommunalen Verwaltungsbetriebes.....	25
III. Ressourceneinsatz und Zielerreichung	26
1. Grundlagen des Wirtschaftens	26
2. Erfolgsmaßstäbe des Wirtschaftens	28
IV. Betriebswirtschaftliche Analyse einer Verwaltungsorganisation	32
V. Betrieb und Umfeld	33
VI. Betriebstypologie	35
1. Zielkonzeptionen.....	35
2. Rechtsformen	36
3. Standortfaktoren	40
VII. Zielsystem	42
1. Überblick.....	42
2. Zielentstehung	42
3. Zieldimensionen.....	43
4. Zielbeziehungen	44

VIII. Managementsystem	45
1. Begriff und Merkmale des Managements	45
2. Strategisches und operatives Management	46
3. Entwicklung zur Verwaltungsreform	47
4. Controlling.....	52
5. Strategisches System: Balanced Scorecard.....	55
6. Strategische Instrumente.....	57
IX. Betriebliche Leistungsprozesse	62
1. Überblick: Leistungsprozess und Wertschöpfung.....	62
2. Beschaffung.....	63
3. Produktion und Kostenkategorien.....	64
4. Absatz und Marketing	71
X. Finanzprozesse	87
XI. Betriebswirtschaftliches Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung	94
XII. Betriebswirtschaftliche Bausteine der Verwaltungsmodernisierung	98
Literaturverzeichnis	140

Abbildungen

1. Entscheidungsträger in der Wirtschaft	15
2. Einteilung der Wirtschaftswissenschaften.....	16
3. Verschiedene Betrachtungsebenen der BWL und VWL	16
4. Betrieblicher Wertschöpfungskreislauf.....	17
5. Funktionen des betriebswirtschaftlichen Leistungsprozesses	18
6. Leitungs- und Sachsystem eines Betriebes.....	18
7. Management privater und öffentlicher Organisationen	19
8. Interdisziplinäre Betrachtung eines Verwaltungsbetriebes	20
9. Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre.....	21
10. Aufgaben der Betriebswirtschaftslehre	21
11. Ursache-Wirkungs-Beziehung am Beispiel der Kosten	22
12. Die Bestimmungsfaktoren des Betriebes.....	23
13. Marktsteuerung als Differenzierungselement	24
14. Steuerung betrieblicher Grundfragen.....	26
15. Öffentliche Verwaltung im Spannungsverhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Verwaltungszielen	27
16. Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns.....	27
17. Das ökonomische Prinzip in der öffentlichen Verwaltung	28
18. Erfolgsrelationen	28
19. Erfolgsrelationen – Leistungsprozess	29
20. Erfolgsrelationen – Finanzprozess.....	30
21. ROI-Kennzahlensystem	31
22. Funktionsmodell Verwaltungsbetrieb	32
23. Ökonomische und nicht-ökonomische Umfeldfaktoren.....	33
24. Entscheidungsprozesse in der Verwaltung und gesamtwirtschaftliches Umfeld	34
25. Betriebliche Zielkonzeptionen	35
26. Systematik der Rechtsformen.....	37
27. Rechtsformen in der öffentlichen Verwaltung	38
28. Standortwahl in der öffentlichen Verwaltung.....	40
29. Standortentscheidung in der Kommunalverwaltung	41
30. Wirtschaftsprozess einer Unternehmung.....	42

31. Zielentstehung	43
32. Zielbeziehungen – Magisches Dreieck	44
33. Managementfunktionen und Managementebenen	45
34. Strategisches und operatives Verwaltungsmanagement.....	46
35. Entwicklung zum Managementsystem in der öffentlichen Verwaltung.....	47
36. Elemente des Taylorismus.....	48
37. Automobilindustrie im Vergleich.....	48
38. Elemente der Unternehmensführung.....	49
39. Neues Steuerungsmodell.....	50
40. Bausteine des Qualitätsmanagements	51
41. Benchmarking - Sechs-Phasen-Modell.....	51
42. Beispiele für Benchmarks in der öffentlichen Verwaltung.....	52
43. Controllingssystem für Öffentliche Verwaltungen	53
44. Organisatorische Einbindung der Controllingfunktion.....	54
45. Allgemeines Modell Balanced Scorecard	55
46. Balanced Scorecard für die Kommunalverwaltung.....	56
47. Schematische Darstellung des Lebenszykluskonzeptes	57
48. Kostenerfahrungskurve.....	58
49. Portfolio-Analyse nach BCG	59
50. Portfolio-Analyse zur Planung kommunaler Verwaltungsleistungen.....	60
51. Leistungsprozess in der öffentlichen Verwaltung.....	62
52. Betrieblicher Wertschöpfungsrechnung.....	63
53. Betriebliche Produktionsfaktoren und ihre Werterfassung.....	65
54. Kosten in Abhängigkeit vom Umfang der Verwaltungsleistungseinheiten	68
55. Stückkosten (Kosten pro Verwaltungsleistungseinheit).....	68
56. Grenzkosten (Kostenzuwachs bei Ausdehnung der Verwaltungsleistungseinheiten).....	69
57. Break-even-Analyse.....	70
58. Verhältnis zwischen Kosten und Gebühreneinnahmen	70
59. Kostendeckungsgrade kommunaler Gebühreneinnahmen.....	71
60. Marktformenschema	72
61. Nachfragefunktion.....	72

62. <i>Darstellung der Nachfragefunktion</i>	73
63. <i>Angebotsfunktion</i>	74
64. <i>Darstellung der Angebotsfunktion</i>	74
65. <i>Marktpreissituation</i>	75
66. <i>Preissituationen in der öffentlichen Verwaltung</i>	75
67. <i>Direkte Preiselastizität der Nachfrage</i>	76
68. <i>Elastische Nachfrage bei Kulturveranstaltungen</i>	77
69. <i>Unelastische Nachfrage bei Wasser</i>	77
70. <i>Vollkommen unelastische Nachfrage bei Personalausweisen</i>	78
71. <i>Funktion Absatz im Betriebsprozess</i>	79
72. <i>Entwicklung zum Marketing in der öffentlichen Verwaltung</i>	80
73. <i>Prozessschema einer Marketing-Konzeption</i>	81
74. <i>Marketing in der Zielpyramide einer Unternehmung</i>	82
75. <i>Varianten der allgemeinen Unternehmungsstrategie</i>	83
76. <i>Unternehmens- und Marketingstrategie</i>	84
77. <i>Alternative Marketingstrategien</i>	84
78. <i>Komponenten des Marketing-Mix in der öffentlichen Verwaltung</i>	86
79. <i>Wechselwirkung von Güter- und Geldströmen</i>	87
80. <i>Phasen des Finanzmanagementprozesses</i>	88
81. <i>Bilanz als Finanzierungsinformation</i>	89
82. <i>Magisches Zieldreieck der Finanzierung</i>	90
83. <i>Finanzierungskennzahlen</i>	90
84. <i>Finanzierungsarten</i>	92
85. <i>Gliederung nach den Zielen des Rechnungswesens</i>	95
86. <i>Externe und interne Informationsansprüche an das Rechnungswesen</i>	95
87. <i>Externes und internes Rechnungswesen beim Eigenbetrieb</i>	96
88. <i>Informationsempfänger des Rechnungswesens</i>	96
89. <i>Grundbegriffe des Rechnungswesens</i>	97

Abkürzungen

A	Angebot
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BM	Bürgermeister
Bsp.	Beispiel
BW	Baden-Württemberg
BWL	Betriebswirtschaftslehre
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
erw.	erweiterte
f.	folgende
g	Stückgewinn
GemO	Gemeindeordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GenG	Genossenschaftsgesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betr. die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S.	im Sinne
i. w. S.	im weiteren Sinne
JIT	Just in Time
k	Stückkosten
K	Gesamtkosten
K'	Grenzkosten

KAG	Kommunalabgabengesetz
K _f	fixe Kosten
KG	Kommanditgesellschaft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
K _v	variable Kosten
KVP	kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mio	Million/en
MIT	Massachusetts Institute of Technology
N	Nachfrage
OB	Oberbürgermeister
OHG	Offene Handelsgesellschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
P	Preis
qm	Quadratmeter
SLG	Strategische Leistungsgruppe/n
Std.	Stunde/n
TQM	Total Quality Management
U	Umsatz
überarb.	überarbeitete
usw.	und so weiter
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen, ausgenommen Bauleistungen
VWL	Volkswirtschaftslehre
x	Menge
z. B.	zum Beispiel

I. Einführung in die Wirtschaftswissenschaften – ein interdisziplinärer Ansatz

1. Entscheidungsträger im Wirtschaftsleben

Zu einem verständlichen Einstieg in die Wirtschaftswissenschaften eignet sich der institutionelle Ansatz. Dieser Aspekt geht vom Handeln der Wirtschaftsteilnehmer in einer Gesellschaft aus:

- private Haushalte (Verbraucher, Bürger)
- private Unternehmungen
- staatliche Einheiten (Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen)
- Ausland

In diesen vier sog. Wirtschaftssektoren (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) werden unterschiedliche Entscheidungen getroffen, die an bestimmten Zielen orientiert sind. Der Koordinationsmechanismus für diese unterschiedlichen wirtschaftlichen Aktivitäten ist in marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen der Markt.

Entscheidungsträger	Ziele	Entscheidungen
private Haushalte	hoher Lebensstandard	Einkommenserzielung Konsumausgaben Vermögensbildung
private Unternehmungen	Gewinn Soziales Umwelt	Beschaffung Produktion Absatz usw.
Staat	Allokation Verteilung Stabilisierung	Gesetze, politische, wirtschaftspolitische und betriebswirtschaftliche Entscheidungen
Ausland	w.o.	w.o.

Abbildung 1: Entscheidungsträger in der Wirtschaft

Der Entscheidungsträger Ausland setzt sich aus ausländischen Privathaushalten, Unternehmungen und staatlichen Einheiten zusammen.

2. Inhalt der Wirtschaftswissenschaften

Ausgehend von der Struktur der Entscheidungsträger kann der wesentliche Inhalt der Wirtschaftswissenschaften erläutert werden.

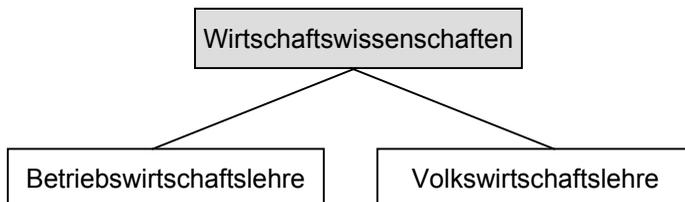


Abbildung 2: Einteilung der Wirtschaftswissenschaften

Sowohl die Betriebs- als auch die Volkswirtschaftslehre beschäftigen sich mit dem Wirtschaften. Die Unterschiede zwischen den Teilgebieten lassen sich wieder am Besten durch den institutionellen Ansatz verdeutlichen.

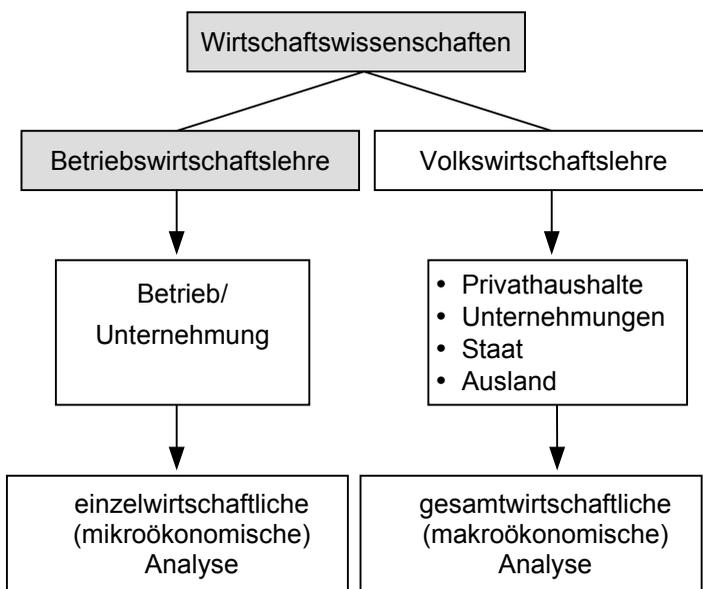


Abbildung 3: Verschiedene Betrachtungsebenen der BWL und VWL

Die Betriebswirtschaftslehre untersucht den Entscheidungsträger „Betrieb“. Mit „Betrieb“ bezeichnet man alle produzierenden Systeme, unabhängig von speziellen Zielorientierungen. Das Wort „Unternehmung“ wird

für Betriebe mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung verwendet. Da die Betriebswirtschaftslehre nur einen Entscheidungsträger analysiert, handelt es sich um eine einzelwirtschaftliche bzw. mikroökonomische Betrachtung.

Die Volkswirtschaftslehre betrachtet die gesamtwirtschaftlichen bzw. makroökonomischen Zusammenhänge und Beziehungen zwischen den Privathaushalten, den Unternehmungen, dem Staat und dem Ausland.

3. Inhalt der Betriebswirtschaftslehre

Welche Vorgänge und Probleme der Betriebe durch die Betriebswirtschaftslehre zu untersuchen sind, kann durch die Darstellung eines betrieblichen Wertschöpfungskreislaufs systematisiert werden:

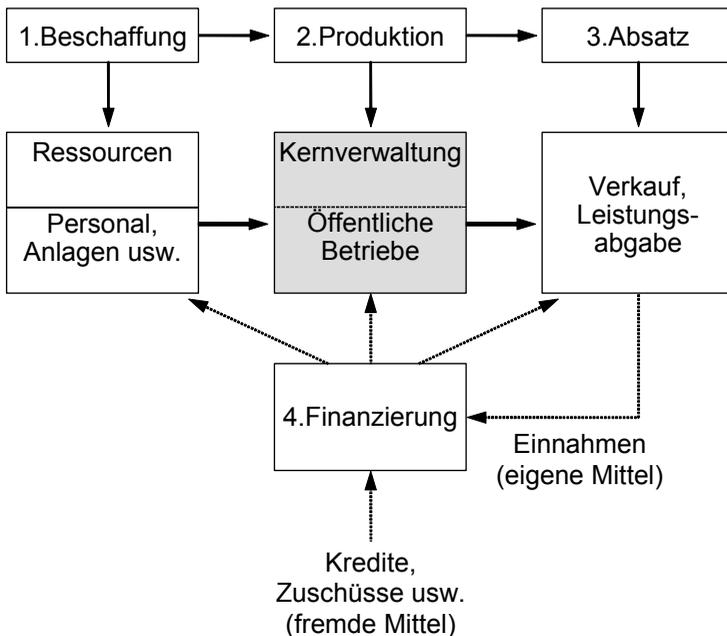


Abbildung 4: Betrieblicher Wertschöpfungskreislauf

Voraussetzung für die Erfüllung der zentralen Produktionsaufgabe eines Betriebes ist demnach die Beschaffung von Produktionsfaktoren (Ressourcen). Der betriebliche Erfolg hängt dann letztlich davon ab, inwieweit die produzierten Güter und Dienstleistungen verkauft werden.