

Thomas Barthel

# Öffentliche Betriebs- wirtschaftslehre

Systematische Darstellung  
und Besonderheiten

4., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**  
DEUTSCHER  
GEMEINDEVERLAG

**Kohlhammer**  
DEUTSCHER  
GEMEINDEVERLAG



# Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Systematische Darstellung und Besonderheiten

von

**Prof. Dr. Thomas Barthel**  
Kommunale Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen

unter Mitwirkung von

**Dr. Christina Barthel**

4., überarbeitete und erweiterte Auflage 2024

**Kohlhammer**  

---

**Deutscher Gemeindeverlag**

4., überarbeitete und erweiterte Auflage 2024

Alle Rechte vorbehalten

© Deutsche Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02368-7

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02369-4

epub: ISBN 978-3-555-02370-0

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

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

# Geleitwort zur vierten Auflage

„Nichts ist beständiger als der Wandel“, hielt Heraklit von Ephesos bereits vor ca. 2.500 Jahren fest. Diese mittlerweile zur Redewendung mutierte Feststellung, welche ebenso abgegriffen wie wahr ist, charakterisiert auf treffliche Art und Weise gleichermaßen die Zeiten, in denen wir leben. Die Digitalisierung des Lebens und unserer Kommunikation, der Einsatz künstlicher Intelligenz, die Folgen des Klimawandels, die Transformation der Energiewende, gewaltige Migrationsbewegungen, demografische Veränderungen und eine globalisierte, eng vernetzte Welt stellen uns als Menschheit auf die Probe. In der Folge wird auch unser gewohntes Lebensumfeld einem permanenten Stresstest unterzogen. Die Abstände zwischen Sprunginnovationen werden immer kürzer, Entwicklungen rasanter, Zeiträume für Anpassungsprozesse dementsprechend reduziert.

In der ganzen Umbruchszeit hat auch die 2023 zuletzt durchgeführte jährliche Bürgerbefragung des Deutschen Beamtenbundes (dbb) ergeben, dass das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates auf einem vorläufigen Tiefpunkt angekommen ist. Nur noch 27 % der Befragten gehen davon aus, dass der Staat in der Lage ist, seine Aufgaben zu erfüllen, 69 % halten den Staat hingegen für überfordert. Noch vor wenigen Jahren war in der gleichen Befragung das Verhältnis umgekehrt.

Durch die Kombination von Frustration bei der Bevölkerung und unausweichlich notwendigem, vielschichtigem Änderungsbedarf kommt es erkennbar zu einem verstärkten Reformdruck, der Hand in Hand mit Digitalisierung und künstlicher Intelligenz idealerweise in eine neue Reformbewegung münden müsste, die an viele Gedanken des New Public Managements anknüpfen könnte.

Im hier vorliegenden kompakten Lehrbuch über die „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ wird ein breiter Überblick über wirtschaftliche Fragestellungen der öffentlichen Hand, insbesondere jedoch über den Aufbau sowie die Steuerung öffentlicher Unternehmen gegeben. Ich bin Prof. Dr. Thomas Barthel daher ausgesprochen dankbar für diesen wichtigen Beitrag, der sowohl für die Lehre, aber auch für die Praxis wertvolle Impulse setzt.

Den kommunalrechtlich relativ verbindlich verankerten Geboten eines wirtschaftlichen und sparsamen Handelns der Kommune ist im strategischen und operativen Tun Rechnung zu tragen. Dies umfasst im Fall von Investitionsentscheidungen vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsvergleiche

## Geleitwort zur vierten Auflage

für die unterschiedlichen Handlungsoptionen. Nur allzu oft wird bei anstehenden Investitionen eine vermeintliche Alternativlosigkeit postuliert, die sich bei näherem Hinsehen gelegentlich eher als Ausdruck von Mut- und Einfallslosigkeit herausstellt.

Besonders lohnenswert und in der Praxis haushaltsrelevant ist ebenfalls die Auseinandersetzung mit den Beteiligungen der öffentlichen Hand. Viele Landkreise und Kommunen verfügen über ein relativ buntes Portfolio und halten Anteile an Unternehmen der Energiewirtschaft, Krankenhausversorgung, des ÖPNV oder der gemeinwohlorientierten Finanzwirtschaft, zu denen in jedem Fall in der Regel die regionalen Sparkassen zu zählen sind. Hier gilt es im Sinne der Bürgerinnen und Bürger den kommunalen Einfluss geltend zu machen. Einerseits, um die am öffentlichen Interesse orientierten fachlichen Zielsetzungen der Unternehmen bestmöglich zu erreichen. Andererseits sollten jedoch auch die Zuschüsse der öffentlichen Hand mindestens begrenzt werden, bestenfalls können gar Überschüsse aus dem unternehmerischen Handeln an den kommunalen Anteilseigner ausgeschüttet und damit für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben verwendet werden.

Um den vielfältigen Herausforderungen der „Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre“ im „Konzern Kommune“ begegnen zu können, braucht es ein entsprechendes Know-how in den Verwaltungen sowie ein Verständnis für die spezifischen Anforderungen öffentlicher Unternehmen. Das vorliegende Lehrbuch liefert hierfür das grundlegende Rüstzeug, das bei Bedarf – entsprechend der Literaturempfehlungen – weiter vertieft werden kann.

Allen Leserinnen und Lesern der 4. Auflage wünsche ich eine erkenntnisreiche Lektüre und dem Themenfeld „wirtschaftlichen Kompetenz der öffentlichen Hand“ weiterhin viel Aufmerksamkeit und Erfolg im Sinne der Bürgerinnen und Bürger.

Marco Prietz

Landrat des Landkreises Rotenburg (Wümme)

Ab dem 1.10.2024 Präsident des Niedersächsischen Landkreistages (NLT)

# Vorwort zur vierten Auflage

Wenn ich in meiner Zeit an der Oberstufe des Wirtschaftsgymnasiums gewusst hätte, dass mein Lehrbuch ein paar Jahrzehnte später in eben diesem „Wöhe“, den ich als Schüler in der 17. Auflage als Lehrbuch zur „Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre“ vor mir liegen hatte, in der 28. Auflage in einer Fußnote als Fachliteratur für öffentlich-rechtliche Unternehmen aufgeführt werden würde, hätte ich das sicherlich nicht für möglich gehalten.

Aber in der Zwischenzeit hat sich auch einiges getan. In Bezug auf das hier in der vierten Auflage vorliegende Lehrbuch kann beispielsweise festgehalten werden, dass die ersten drei Auflagen laut einer aktuellen Recherche im KVK (Karlsruher Virtueller Katalog) des KIT in über 100 Bibliotheken in Deutschland, Österreich und der Schweiz zu finden sind. Dieses Lehrbuch kann daher erfreulicherweise wirklich zu den Standardlehrbüchern der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre in Deutschland gezählt werden.

Trotz eines zusätzlichen Nachdrucks im Sommer 2023 ist nach drei Jahren die 3. Auflage fast wieder ausverkauft, sodass es an der Zeit ist, eine neue Auflage herauszubringen. Auch in der 4. Auflage wurden erneut Inhalte aktualisiert und erweitert.

Dass so ein Buch immer in einem gewissen Baustellenmodus verbleiben wird, liegt in der Natur der Sache, weshalb auch weiterhin Verbesserungsvorschläge bzw. Hinweise auf Korrekturbedarf dankbar zur Kenntnis genommen werden. Bitte diese an [thomas.barthel@nsi-hsvn.de](mailto:thomas.barthel@nsi-hsvn.de) richten. Besten Dank im Voraus.

Außer mir, dem offiziell genannten Verfasser, haben auch andere Akteure ihre Expertise mit eingebracht, wofür ich sehr dankbar bin:

Zunächst sei hervorgehoben, dass ein erfolgreiches Lehrbuch nicht ohne den Verlag zu denken ist: Herrn Rechtsanwalt Tobias Durst vom Kohlhammer-Verlag sei auch dieses Mal für die konstruktive und hilfsbereite Zusammenarbeit gedankt. Außerdem lebt ein derartiges Lehrbuch auch von solchen, die positiv darüber schreiben; so darf ich Landrat Marco Prietz M. A., einem ehemaligen Masteranden von mir, für die Übernahme des Geleitworts danken. Daneben gilt selbstverständlich ein ganz besonderer Dank jenen, die in die unmittelbare Verwendung dieses Lehrbuchs an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) invol-

## Vorwort zur vierten Auflage

viert sind: Es sind zum einen diejenigen, die in meiner Professur für Verwaltungswissenschaft Lehrveranstaltungen übernehmen, mich tatkräftig unterstützen und mir immer wieder konstruktives Feedback für das Lehrbuch geben: Frau Dipl.-Kauffrau Jutta Steinmetz, Frau Marina Romaschin M. Sc. und Herr Marcel Beumker B. A. seien hier ebenso genannt wie Herr Dipl.-Volkswirt Eike Lütjen, dem in diesem Fall mein besonderer Dank gilt, da er die zusätzlichen Berechnungen und Ausführungen zum Leverage-Effekt einem kontrollierenden Blick unterzogen hat. Nicht zu vergessen ist auch mein herzlicher Dank an meine vielen wissenschaftlichen Lehrbeauftragten sowie auch an die Studierenden, die mich auf Fehlerstellen hinweisen, die ihnen bei der Arbeit mit dem Buch auffallen.

Last but not least sei hervorgehoben, dass es sich bei diesem Lehrbuch letztlich um ein reines Hobbyprodukt handelt, da die Arbeit daran außerhalb des Vollzeitlehrdeputats erbracht werden muss. Das würde nicht funktionieren, würde nicht meine Ehefrau, Dr. phil. Christina Barthel, mich darin sehr unterstützen sowie für meinen Part daran die nötigen Freiräume geben.

Posthum gewidmet ist diese 4. Auflage meinem geschätzten Schwiegervater Dipl.-Physiker Manfred von Torklus.

Hannover, im März 2024

Thomas Barthel

# Geleitwort zur dritten Auflage

Betriebswirtschaftliche Fragestellungen spielen nicht nur in der Privatwirtschaft eine entscheidende Rolle, sondern sie sind auch in der öffentlichen Verwaltung von großer Bedeutung. Vielfältige wirtschaftliche Entscheidungen sind auch hier zu treffen, etwa über die Bereitstellung von Infrastruktur wie Straßen und Schulen, über organisatorische Fragen wie der Rechtsform eines kommunalen Schwimmbades oder über die Ansiedlung von Unternehmen in einem Gewerbegebiet. Steuermittel können nur dann effizient verwendet werden, wenn die Entscheider über umfassende Kenntnisse der öffentlichen Verwaltung und über das notwendige betriebswirtschaftliche Handwerkszeug verfügen.

Dabei reicht die simple Übertragung herkömmlicher betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse nicht aus, das Ziel einer wirtschaftlichen Mittelverwendung zu erreichen – dazu sind sowohl die Aufgaben und Ziele der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft zu unterschiedlich als auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen diese jeweils ihre Entscheidungen treffen. Vielmehr bedarf es einer ganz eigenen Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, die die Methoden und Erkenntnisse der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre im Kontext der öffentlichen Verwaltung anwendet. Es ist das Verdienst von Thomas Barthel und seinem Lehrbuch, das nunmehr bereits in der dritten Auflage erscheint, diesen Transfer in fachlich stringenter Weise vorzunehmen.

Den Studierenden der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN), die für zukünftige Aufgaben in den Kommunalverwaltungen Niedersachsens ausgebildet werden, steht damit ein Lehrbuch zur Verfügung, das ihnen theoretisch fundiert und kompakt verwaltungswissenschaftliche Themen nahebringt. Dabei überzeugt das Lehrbuch durch seinen systematischen inhaltlichen Aufbau. Nach einem inhaltlich breit gefächerten Grundlagenkapitel wird in aller gebotenen Kürze das gesamte Spektrum öffentlicher Verwaltungsstrukturen erläutert, bevor zahlreiche betriebswirtschaftliche Konzepte im Kontext der öffentlichen Verwaltung vorgestellt werden. Ein Blick in das umfangreiche Stichwortverzeichnis belegt, mit welcher enormen Themenbreite sich Thomas Barthel in seinem Lehrbuch befasst.

Für sicherlich 2.500 Studierende der HSVN war das Lehrbuch von Thomas Barthel bereits ein wichtiger Begleiter auf dem Weg durch das Studium

## **Geleitwort zur dritten Auflage**

der Verwaltungsbetriebswirtschaft bzw. der Allgemeinen Verwaltung. Mit seiner Themenvielfalt dürfte es aber nicht nur für Studierende der Verwaltungswissenschaft, sondern auch für die Verwaltungspraxis ein wichtiges Grundlagenwerk sein.

Ich wünsche der dritten Auflage des Buchs eine genauso erfolgreiche Aufnahme durch die Leserinnen und Leser, wie sie die beiden ersten Auflagen erfahren haben. Möge das Werk einen Beitrag dazu leisten, Studierende auf ihre Arbeit in den Kommunalverwaltungen fachlich solide vorzubereiten. Damit schafft das Buch einen Mehrwert, der weit über die reine Studienbegleitung hinausreicht.

Prof. Dr. Michael Koop  
Präsident HSVN

## Vorwort zur dritten Auflage

Schon wieder ist eine Auflage vergriffen. Keine zwei Jahre nach Erscheinen der zweiten Auflage mit einer erhöhten Anzahl an gedruckten Exemplaren muss die dritte Auflage in Angriff genommen werden. Nicht zuletzt bedingt durch Corona hat zusätzlich der Absatz der drei E-Book-Versionen deutlich angezogen, was in allem sehr Unerfreulichen ein kleiner Positivpunkt ist. Äußerst erfreulich ist ebenso, dass das Lehrbuch mittlerweile in sehr vielen Universitäts- und Hochschulbibliotheken Deutschland Eingang gefunden hat.

Selbst wenn die Änderungen in der dritten Auflage nicht an die umfassenden Überarbeitungen für die zweite Auflage heranreichen, so sind doch auch diesmal Aktualisierungen, Spezifizierungen, Erweiterungen, Korrekturen sowie Neustrukturierungen vorgenommen worden. Grundsätzlich ist ein solches Lehrbuchprojekt jedoch nie völlig abgeschlossen, weshalb Verbesserungsvorschläge sehr gerne erwünscht sind und an die Mailadresse [thomas.barthel@nsi-hsvn.de](mailto:thomas.barthel@nsi-hsvn.de) gesendet werden können.

Ein erfolgreiches Buch hat immer viele Beteiligte, der Autor ist dabei nur einer von vielen:

Deswegen bedanke ich mich bei Herrn Rechtsanwalt Tobias Durst vom Kohlhammer-Verlag für die wiederum konstruktive und hilfsbereite Zusammenarbeit sowie beim Hochschulpräsidenten der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) Herrn Prof. Dr. Michael Koop für die Übernahme eines Geleitworts.

Daneben möchte ich mich auch diesmal bei meinen Kolleginnen und Kollegen an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) bedanken, die in meiner Professur für Verwaltungswissenschaft Lehrveranstaltungen übernehmen: Frau Dipl.-Kauffrau Jutta Steinmetz und Frau Marina Romaschin M. Sc. sowie Herr Diplom-Volkswirt Eike Lütjen. Des Weiteren gilt auch mein Dank meinen wissenschaftlichen Lehrbeauftragten in der Professur für Verwaltungswissenschaft.

Nicht zu vergessen gilt ein besonders herzlicher Dank meiner Ehefrau Dr. phil. Christina Barthel, die mich in allen drei Auflagen sehr unterstützt hat und seit der zweiten Auflage auch als Mitwirkende im Buch geführt wird. Sie gibt mir immer wieder die notwendigen beruflichen Freiräume über eine normale 40-Stunden-Woche hinaus, um überhaupt publizieren zu können.

## **Vorwort zur dritten Auflage**

Widmen möchte ich die dritte Auflage meiner Schwiegermutter, die in allen Auflagen unermüdlich Korrektur gelesen hat.

Hannover, im Februar 2021

Thomas Barthel

## Vorwort zur zweiten Auflage

Schon zehn Monate nach Erscheinen war die erste Auflage fast vergriffen. Anlass genug, möglichst zügig eine zweite Auflage herauszubringen. Um eine optimalere Darbietung des Stoffs zu gewährleisten, sind einige Punkte verändert worden. So wurde die Gliederung vertieft, Fehler, die sich eingeschlichen hatten, korrigiert und selbstverständlich auch der Inhalt an die sich ständig verändernden Gegebenheiten angepasst.

Dies geschah alles nicht zuletzt zu dem Zweck, so gut wie möglich als Lehrveranstaltungs begleitende und den Stoff punktuell vertiefende Lektüre zu dienen. Denn nach wie vor wird das Lehrbuch für Verwaltungswissenschaft I an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Hannover eingesetzt. Inhaltlich deckt es weiterhin das vom Autor verfasste und in der Akkreditierung verantwortete Modul Verwaltungswissenschaft I ab: Ausgenommen davon ist allein der Bereich „Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung“, der seinen Niederschlag im Lehrbuch des Autors (et al.) zur Öffentlichen Entscheidungslehre findet (siehe Literaturverzeichnis).

Nicht in diesem Buch vorhandene, aber dennoch wichtige Lehrinhalte für die Studiengänge der Öffentlichen Verwaltung im Bachelorstudium finden sich in anderen Modulen wieder und werden daher weiterhin an dieser Stelle nicht thematisiert.

Zu einem Buch tragen immer viele bei. Ganz besonders wichtig ist der Verlag, weshalb ich mich wieder beim Kohlhammer Verlag und dort vor allem bei Herrn Rechtsanwalt Tobias Durst für die vertrauensvolle Zusammenarbeit bedanken möchte.

Daneben haben Kollegen an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) zum Gelingen beigetragen. Hervorheben möchte ich vor allem meine Kollegin in Verwaltungswissenschaft und der Leiterin der Finanzabteilung des NSI e. V. sowie Tax Compliance Officer Frau Dipl.-Kffr. Jutta Steinmetz sowie meinen Dozentenkollegen Herrn Dipl.-Volkswirt Eike Lütjen. Des Weiteren haben meine wissenschaftlichen Lehrbeauftragten der Verwaltungswissenschaft wertvolle Hinweise gegeben. Stellvertretend nenne ich Herrn Oliver Steinmann M. A., der den Abschnitt zum Stiftungsrecht fachlich vertieft hat. Allen sage ich vielen Dank dafür.

## Vorwort zur zweiten Auflage

Was wäre eine solche Publikation ohne die Hintergrundarbeit des Korrekturlesens durch die wissenschaftlichen Hilfskräfte? Mein Dank geht hier an Frau Daniela Polzin M. Ed. und Herrn Jan Philipp Bäßmann B. Sc.

*Last but not least* gilt mein besonders herzlicher Dank auch meiner Ehefrau Dr. phil. Christina Barthel, die tatkräftig an der zweiten Auflage mitgewirkt hat. Ebenso danke ich meiner Schwiegermutter für das gewissenhafte Korrekturlesen und Vergleichen bzw. Korrigieren der Umbrüche.

Da auch in der zweiten Auflage ein Lehrbuch nie so gut sein wird, dass es nichts mehr zu aktualisieren und verbessern gäbe, freue ich mich über Anmerkungen und konstruktive Kritik, die Sie mir einfach durch eine eMail an folgende Adresse zukommen lassen können: [thomas.barthel@nsi-hsvn.de](mailto:thomas.barthel@nsi-hsvn.de).

Widmen möchte ich die zweite Auflage meiner geliebten Ehefrau Christina, die mich tagtäglich in meiner beruflichen Tätigkeit sehr unterstützt und mir den „Rücken freihält“. Von Herzen vielen Dank dafür.

Hannover, im April 2018

Thomas Barthel

# Vorwort zur ersten Auflage

Es gibt kaum Lehrbücher zur Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, die zum einen das breite Feld der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre wissenschaftlich fundiert und gleichzeitig anwendungsbezogen abbilden und zum anderen vom Volumen und der Komplexität her für Studierende am Anfang ihres Studiums in einer wirklich begrenzten Zeit „studierbar“ sind. Mit diesem Buch soll genau dieser Ansatz verfolgt werden, indem begleitendes Lehrmaterial für das Selbststudium zu den Lehrveranstaltungen in der Verwaltungswissenschaft der Bachelorstudiengänge bereitgestellt wird. Da das Buch allerdings nicht den Anspruch einer inhaltlichen Vollständigkeit erhebt, sei zusätzlich auf die zitierte Literatur verwiesen.

Dieses Lehrbuch wird an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Hannover für Verwaltungswissenschaft I eingesetzt. Inhaltlich deckt es das vom Autor verfasste und in der Akkreditierung verantwortete Modul Verwaltungswissenschaft I ab, mit Ausnahme des Bereichs „Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung“. Diesbezüglich sei auf das Lehrbuch des Autors zur Öffentlichen Entscheidungslehre verwiesen (siehe Literaturverzeichnis).

Nicht in diesem Buch vorhandene, aber dennoch wichtige Lehrinhalte für die Studiengänge der Öffentlichen Verwaltung im Bachelor finden sich in anderen Modulen wieder und werden daher an dieser Stelle nicht thematisiert.

Das Lehrbuch *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre* umschreibt Begriffe und Determinanten sowie die ökonomischen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns. Im Rahmen der Betrachtung der öffentlichen Verwaltung – insbesondere der kommunalen Verwaltung – werden Betriebsformen und Organisationsformen des Konzerns „Kommune“ erläutert.

Daher empfiehlt sich der Einsatz dieses Lehrwerks an Universitäten, (dualen) Hochschulen, insbesondere an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung in den Bachelorstudiengängen sowie an den Studieninstituten für den Angestelltenlehrgang II.

An dieser Stelle möchte ich dem Kohlhammer Verlag bzw. vor allem Herrn Rechtsanwalt Tobias Durst für die sehr vertrauensvolle Zusammenarbeit danken.

Als Inhaber der Professur für Verwaltungswissenschaft an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) möchte ich

## Vorwort zur ersten Auflage

mich auch zum einen bei der Hochschulleitung, insbesondere bei Herrn Hochschulpräsident Prof. Dr. rer. pol. Michael Koop, und zum anderen bei meiner Kollegin in Verwaltungswissenschaft und der Leiterin der Finanzabteilung des NSI e. V. Frau Dipl.-Kffr. Jutta Steinmetz sowie bei meinen wissenschaftlichen Lehrbeauftragten der Verwaltungswissenschaft für die wertvollen Hinweise bedanken.

Danke sagen möchte ich auch der wissenschaftlichen Hilfskraft Frau Daniela Polzin M. Ed. für ihre große administrative Unterstützung.

Ein besonders herzlicher Dank gilt auch Frau Dr. phil. Christina von Torklus, die in den letzten Wochen vor Abgabe des Manuskripts beim Verlag unermüdlich Korrektur gelesen hat.

Ein Lehrbuch wird nie so gut sein, dass es nichts mehr zu aktualisieren und verbessern gibt, vor allem wenn es sich um die erste Auflage handelt. Deshalb freue ich mich über Anmerkungen und konstruktive Kritik, die Sie mir einfach durch eine Mail an folgende Adresse zukommen lassen können: [thomas.barthel@nsi-hsvn.de](mailto:thomas.barthel@nsi-hsvn.de).

Möge das Buch zu einer effizienten und effektiven Konzernverwaltung sowie der Einhaltung der Haushaltsgrundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland auf allen Verwaltungsebenen beitragen.

Widmen möchte ich das Buch meiner Mutter Isolde Barthel und meinem leider bereits früh verstorbenen Vater Roland Barthel, denen ich beiden sehr viel zu verdanken habe.

Hannover, im April 2016

Thomas Barthel

# Inhaltsverzeichnis

<b>Geleitwort zur vierten Auflage</b> . . . . .	V
<b>Vorwort zur vierten Auflage</b> . . . . .	VII
<b>Geleitwort zur dritten Auflage</b> . . . . .	IX
<b>Vorwort zur dritten Auflage</b> . . . . .	XI
<b>Vorwort zur zweiten Auflage</b> . . . . .	XIII
<b>Vorwort zur ersten Auflage</b> . . . . .	XV
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	XXIII
<b>Einleitung</b> . . . . .	1
<b>1. Grundlagen der öffentlichen Verwaltung</b> . . . . .	3
1.1 Einführung . . . . .	3
1.1.1 Begriff . . . . .	3
1.1.2 Öffentliche Verwaltung im System der staatlichen Grundfunktionen . . . . .	5
1.1.3 Öffentliche Verwaltung aus volkswirtschaftlicher Sicht. . . . .	6
1.1.3.1 Volkswirtschaftliche Sektoren. . . . .	6
1.1.3.1.1 Unternehmen . . . . .	7
1.1.3.1.1.1 Erwerbswirtschaft . . . . .	7
1.1.3.1.1.2 Öffentliche Wirtschaft . . . . .	8
1.1.3.1.2 Öffentlicher Sektor ohne Erwerbscharakter. . . . .	12
1.1.3.1.3 Organisationen ohne Erwerbscharakter. . . . .	13
1.1.3.2 Abgrenzung von öffentlichen und privaten Aufgaben . . . . .	14
1.1.3.2.1 Theorie der öffentlichen Güter. . . . .	15
1.1.3.2.2 Externe Effekte . . . . .	18
1.1.3.2.3 Unerwünschte Markteffekte. . . . .	19
1.1.4 Öffentliche Verwaltung aus betriebswirtschaftlicher Sicht . . . . .	20
1.2 Öffentliche Aufgaben als Grundlage des Verwaltungs- handelns. . . . .	21
1.2.1 Begriff und Abgrenzung . . . . .	21
1.2.2 Bildung und Systematisierung . . . . .	22
1.2.2.1 Staatlicher Funktionenplan . . . . .	24
1.2.2.2 Kommunalen Aufgabengliederungsplan . . . . .	25

# Inhaltsverzeichnis

1.2.2.3	Klassifizierung kommunaler Aufgaben . . . . .	26
1.2.2.4	Produktorientierung . . . . .	30
1.3	Verwaltungsreformen im Überblick . . . . .	38
1.3.1	Reformziele . . . . .	41
1.3.2	Reformprojekte. . . . .	41
1.3.2.1	Gebietsreformen . . . . .	41
1.3.2.2	Funktionalreformen . . . . .	42
1.3.2.3	Funktionale Verwaltungsreformen . . . . .	46
1.3.2.4	Reformen der inneren Verfassung der Gebietskörper- schaften . . . . .	48
1.3.2.5	Reformen der Finanzverfassung . . . . .	49
1.3.2.6	Reformen des öffentlichen Dienstrechts . . . . .	50
1.3.2.7	Reformen der Gesetze und Verordnungen. . . . .	51
1.3.3	Veränderung des zukünftigen Verwaltungshandelns durch Digitalisierung . . . . .	52
<b>2.</b>	<b>Strukturen der öffentlichen Verwaltung . . . . .</b>	<b>57</b>
2.1	Einführung. . . . .	57
2.2	Originäre Verwaltungsträger. . . . .	59
2.2.1	Konzernbegriff in der Privatwirtschaft . . . . .	61
2.2.2	Strukturen öffentlicher Konzerne. . . . .	62
2.2.3	Unselbstständige Konzernbetriebe . . . . .	65
2.2.3.1	Kommunalverwaltung . . . . .	66
2.2.3.2	Bundes- und Landesverwaltung . . . . .	68
2.2.3.3	Dezentralisation und Zentralisation sowie Dekonzent- ration und Konzentration . . . . .	77
2.2.3.4	Aufgabenträgerschaft und Aufgabenverantwortung . . . . .	77
2.2.3.5	Rekommunalisierung . . . . .	79
2.2.4	Verselbstständige Konzernbetriebe. . . . .	82
2.2.4.1	Merkmale. . . . .	82
2.2.4.2	Öffentlich-rechtliche Formen . . . . .	83
2.2.4.2.1	Eigenbetriebe in kommunalen Konzernen . . . . .	83
2.2.4.2.2	Bundes- und Landesbetriebe in staatlichen Konzernen. . . . .	85
2.2.4.2.3	Anstalten . . . . .	86
2.2.4.2.3.1	Anstalten aufgrund eines speziellen Gesetzes. . . . .	86
2.2.4.2.3.2	Kommunale Unternehmen in Form einer öffentlich- rechtlichen Anstalt . . . . .	88
2.2.4.2.4	Zweckverbände. . . . .	92
2.2.4.2.5	Stiftung des öffentlichen Rechts. . . . .	94
2.2.4.3	Privatrechtliche Formen. . . . .	98
2.2.4.3.1	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) . . . . .	99

2.2.4.3.2	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) . . . . .	100
2.2.4.3.3	GmbH und Co. KG . . . . .	101
2.2.4.3.4	Aktiengesellschaft (AG) . . . . .	101
2.2.4.3.5	Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA) . . . . .	103
2.2.4.3.6	Genossenschaft . . . . .	103
2.2.4.3.7	Verein . . . . .	105
2.2.4.3.8	Rechtsfähige Stiftung des Privatrechts. . . . .	106
2.2.4.3.9	Sonstige Formen . . . . .	109
2.3	Regionalverbände . . . . .	109
2.4	Öffentliche Verwaltung auf internationaler Ebene . . . . .	118
2.5	Derivative Verwaltungsträger . . . . .	119
2.5.1	Merkmale. . . . .	119
2.5.2	Öffentlich-rechtliche Formen . . . . .	119
2.5.2.1	Personenkörperschaften. . . . .	119
2.5.2.2	Anstalten . . . . .	120
2.5.3	Beliehene . . . . .	120
2.6	Gründe für die Verselbstständigung von öffentlichen Verwaltungseinheiten . . . . .	121
<b>3.</b>	<b>Determinanten der öffentlichen Verwaltung . . . . .</b>	<b>125</b>
3.1	Rahmenbedingungen . . . . .	125
3.1.1	Wirtschaftlichkeit . . . . .	125
3.1.1.1	Begriff der Wirtschaftlichkeit im Haushaltsrecht . . . . .	125
3.1.1.2	Einzelwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit (Kostenwirtschaftlichkeit) . . . . .	126
3.1.1.3	Volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit . . . . .	128
3.1.2	Abgrenzung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs . . . . .	129
3.1.2.1	Wirtschaftliche Betätigung (angemessene Gewinnerzielung). . . . .	129
3.1.2.2	Sparsamkeit . . . . .	130
3.1.2.3	Produktivität. . . . .	131
3.1.2.4	Rentabilität. . . . .	133
3.1.2.5	Leverage-Effekt . . . . .	136
3.1.2.6	Effektivität und Effizienz. . . . .	150
3.1.2.7	E-Konzepte . . . . .	153
3.1.2.7.1	3-E-Konzept . . . . .	153
3.1.2.7.2	5-E-Konzept . . . . .	154
3.1.2.8	Systemmodell im Public Management . . . . .	155
3.1.2.9	Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. . . . .	155
3.2	Ziele . . . . .	157

## Inhaltsverzeichnis

3.2.1	SMART-Regel . . . . .	157
3.2.2	Zielgrößen . . . . .	158
3.2.3	Handlungsziele . . . . .	159
3.2.4	Zielbeziehungen . . . . .	162
3.2.4.1	Grundlagen . . . . .	162
3.2.4.2	Systemorientierung . . . . .	163
3.2.5	Zielbildung im politisch-administrativen System . . . . .	169
3.2.6	Performance-Indikatoren . . . . .	171
3.2.6.1	Outcome – Gesetzlich-politische Perspektive . . . . .	175
3.2.6.2	Output – Finanzwirtschaftliche Perspektive . . . . .	175
3.2.6.3	Impact – Stakeholder-Perspektive . . . . .	177
3.2.6.4	Throughput – Interne Prozessperspektive . . . . .	178
3.2.6.5	Input – Lern- und Entwicklungsperspektive . . . . .	178
3.2.7	Vergleichsmaßstäbe . . . . .	180
	<b>Fazit . . . . .</b>	<b>183</b>
	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>185</b>
	<b>Über den Autor . . . . .</b>	<b>195</b>
	<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>197</b>

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Wirtschaftssektoren . . . . .	7
Abb. 2	Güterspektrum. . . . .	17
Abb. 3	Klassifizierung kommunaler Aufgaben . . . . .	27
Abb. 4	Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen 2021 . . . . .	31
Abb. 5	Verwaltungsreformen . . . . .	38
Abb. 6	Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben . . . . .	44
Abb. 7	Oberbegriffe nach NKomVG. . . . .	49
Abb. 8	Träger der öffentlichen Verwaltung . . . . .	57
Abb. 9	Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Träger öffentlicher Verwaltung . . . . .	58
Abb. 10	Aufbaustruktur der deutschen Verwaltungsgliederung . . . . .	61
Abb. 11	Grundstruktur öffentlicher Konzerne. . . . .	63
Abb. 12	Konzern Stadt Mannheim. . . . .	65
Abb. 13	Dezernatsverteilungsplan Stadt Mannheim. . . . .	67
Abb. 14	Makroorganisation der Staatsverwaltung . . . . .	69
Abb. 15	Aufbau der niedersächsischen Landesverwaltung . . . . .	72
Abb. 16	Typen regionaler Organisationen. . . . .	111
Abb. 17	Typen von Regional Governance. . . . .	112
Abb. 18	Bevölkerungsentwicklung in den anerkannten Metropolregionen nach IKM . . . . .	113
Abb. 19	Metropolregionen nach IKM. . . . .	114
Abb. 20	Zusammenhang von Effizienz und Effektivität. . . . .	151
Abb. 21	Beziehungen zwischen Effizienz und Effektivität . . . . .	152
Abb. 22	3-E-Konzept. . . . .	153
Abb. 23	5-E-Konzept. . . . .	154
Abb. 24	Systemmodell im Public Management. . . . .	155
Abb. 25	Leitfragen/Zielfelder nach KGSt . . . . .	156
Abb. 26	Arten von Handlungszielen . . . . .	160
Abb. 27	Produkte und Leistungsziele. . . . .	161
Abb. 28	Zielbeziehungen . . . . .	163
Abb. 29	Relevantes System für die Maßnahme „Erschließung eines Gewerbegebiets“ . . . . .	164
Abb. 30	Regelkreis mit positiver Rückkopplung . . . . .	166