

Manfred Röber und Christina Schaefer

## Gemeinwohl und Gemeinwirtschaft: Welche Anregungen die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre von der Policy-Forschung erhalten kann

### Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag geht es zunächst darum, deutlich zu machen, in welcher Weise das Thema „Gemeinwohl“ in der Gemeinwirtschaftsdiskussion und in rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskursen thematisiert wird. Danach wird kritisch zu prüfen sein, welche Aussagekraft und welches Erkenntnispotenzial mit dem Begriff „Gemeinwohl“ verbunden ist. Aus dieser kritischen Analyse wird die Notwendigkeit der „Pluralisierung des Gemeinwohls“ abgeleitet. Das daraus resultierende differenziertere Verständnis von Gemeinwohl wird abschließend in den Policy-Kontext eingeordnet, um es für realitätsnähere Analysen und Gestaltungsempfehlungen im Rahmen der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre zugänglich zu machen.

**Stichworte:** Gemeinwirtschaft; Gemeinwohl; Leerformeln; Öffentliche Betriebswirtschaftslehre; Policy-Analyse

### Summary

First the article makes it clear in which way the topic of “social welfare/the common good” is addressed in the social economy discussion and in legal, political and economic discourses. Afterwards, it will be critically examined what significance and what knowledge potential is associated with the term “social welfare/the common good”. From this critical analysis the necessity of “pluralising the common good” is derived. The resulting differentiated understanding of “social welfare/the common good” is finally placed in the policy context in order to make it accessible for more realistic analyses and design recommendations in the context of public management research.

**Keywords:** Social Economy; Social Welfare; Empty Formula; Public Management; Policy-Analysis

### I. Einleitung

Die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre (ÖBWL) ist in ihrer Entwicklung von ganz unterschiedlichen konzeptionellen Strömungen beeinflusst worden. Ein wichtiger Entwicklungsimpuls ist zweifelsohne die Gemeinwirtschaftstheorie gewesen, deren anregende Wirkung für die ÖBWL bis zur volkswirtschaftlichen Theorie der Gemeinwirtschaft aus der Zeit der jüngeren historischen Schule der Nationalökonomie im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts zurückgeführt werden kann. Zu den wichtigsten Vertretern dieser Strömung zählen vor allem Adolph Wagner (1893), Albert Schäffle (1867) und Emil Sax (1887) als „klassische“ Theoretiker der Gemeinwirtschaft (Thiemeyer 1970, S. 21–26), in deren Arbeiten es u.a. auch um eine Theorie gemeinwirtschaftlicher Unternehmen

ging. In dieser Tradition standen dann in den 1920er Jahren vor allem die Arbeiten von Hans Ritschl (1931) und Fritz Naphtali (1928).

Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpften insbesondere Gerhard Weisser (1949), Hans Ritschl (1955) und Gisbert Rittig (1956) mit ihren Veröffentlichungen an die Arbeiten zur Gemeinwirtschaft aus der Zeit der Weimarer Republik an (Thiemeyer 1972, S. 132). Die mit der Gemeinwirtschaft verbundenen Attribute wie „das gute öffentliche Interesse“ und „gemeinnützig“ trugen zu einem positiven Image der Gemeinwirtschaft gerade in Abgrenzung zur neoklassischen Wirtschaftstheorie bei, die in dieser Zeit in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion eine vorherrschende Position einnahm. Zugleich boten die Arbeiten aus dieser Zeit eine Grundlage für die Fortsetzung und den Ausbau einer Theorie der Gemeinwirtschaft ab Mitte der 1960er und in den 1970er Jahren, in denen gemeinwirtschaftliche Aspekte wieder größere Beachtung fanden (Thiemeyer 1973, S. 119) – so z. B. später in den Darstellungen bei von Loesch (1977) und Hesselbach (1966, 1969), die aufbauend auf den Arbeiten von Gerhard Weisser und Hans Ritschl eine neuzeitliche Konzeption für die frei-gemeinwirtschaftlichen Unternehmen (z. B. der Gewerkschaftsbewegung) entwickelten. Sichtbarkeit erhielten die Arbeiten zur Gemeinwirtschaft in dieser Zeit in unterschiedlicher Gestalt in Form von Zeitschriften (wie dem seit 1954 erschienenen Archiv für Öffentliche und Freigemeinnützige Unternehmen aus der Schriftenreihe des Seminars für Genossenschaftswesen der Universität zu Köln), Forschungsinstituten und Beratungseinrichtungen (wie der 1947 von Edgar Milhaud in Genf gegründeten Internationalen Forschungs- und Informationsstelle für Gemeinwirtschaft und der im Jahre 1951 geschaffenen Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft e.V.) und Akademien (wie der 1948 von Gewerkschaften, Genossenschaften und dem Hamburger Senat gegründeten Akademie für Gemeinwirtschaft).

Im Folgenden geht es zunächst darum, deutlich zu machen, in welcher Weise das Thema „Gemeinwohl“ in der Gemeinwirtschaftsdiskussion und in rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskursen thematisiert wird. Danach wird kritisch zu prüfen sein, welche Aussagekraft und welches Erkenntnispotenzial mit dem Begriff „Gemeinwohl“ verbunden ist. Aus dieser kritischen Analyse wird die Notwendigkeit der „Pluralisierung des Gemeinwohls“ (Schuppert 2003, S. 259) abgeleitet. Das daraus resultierende differenziertere Verständnis von Gemeinwohl wird abschließend in den Policy-Kontext eingeordnet, um es für realitätsnähere Analysen und Gestaltungsempfehlungen im Rahmen der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre zugänglich zu machen.

## II. Gemeinwohlansätze im Überblick

Inhaltlich stand in der für die Entwicklung der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (ÖBWL) relevanten Gemeinwirtschaftsdiskussion von Anfang an die öffentliche Aufgabe bzw. das auf das Gemeinwohl gerichtete Sachziel im Mittelpunkt der

Überlegungen. Aus der Erkenntnis, dass sich Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen bzw. öffentliche Leistungen erbringen, substantiell von rein erwerbswirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden, und sie deshalb einer gesonderten Betrachtung und Analyse bedürfen, ist im Prinzip die Begründung für die Konstituierung einer eigenständigen ÖBWL abgeleitet worden. Im Zuge dieser Entwicklung ist immer wieder über die Frage diskutiert worden, in welcher Weise das Gemeinwohl inhaltlich bestimmt und die mit dem Gemeinwohl häufig gleichgesetzten öffentlichen Aufgaben von privaten Aufgaben abgegrenzt werden können.

Einige der Überlegungen, das Gemeinwohl in Bezug auf seinen inhaltlichen Kern zu bestimmen, werden im Folgenden kurz exemplarisch skizziert.

- Häufig werden die in der Praxis zu den unbestimmten Rechtsbegriffen bzw. Gesetzesbegriffen zählenden und im öffentlichen Recht geradezu omnipräsenten Termini „Gemeinwohl“ und „öffentliches Interesse“ in Beiträgen einleitend als ‚Teaser‘, ohne weitere Ausführungen, quasi als ‚allgemein bekannt und gegeben‘ vorausgesetzt, fallen gelassen, um die hohe Relevanz der Problemstellung zu begründen. Nun reicht es aber nicht „... es [das Gemeinwohl] gebetsmühlenartig zu beschwören, es bedarf [...] der Institutionalisierung, der Prozeduralisierung und der Kompetenzialisierung.“ (Schuppert 2003, S. 217). Die Auseinandersetzung mit dieser Verortung und der Ein- und Abgrenzung des öffentlichen Interesses bzw. Gemeinwohls ist Gegenstand zahlreicher juristischer Abhandlungen (stellvertretend für viele Häberle 1970). In diesen Abhandlungen wird versucht, diese Begriffe operationalisierbar und für die praktische Nutzung dadurch zugänglicher und nutzbarer zu machen, dass z.B. die Substitution des normativen Inhalts durch Kompetenz und Verfahren und durch das Gemeinwohl als regulative Idee (vgl. hierzu Isensee 2014) thematisiert und diskutiert werden.
- In einer weiteren Diskursarena geht es um die Bestimmung öffentlicher Aufgaben, die bei den Staatsfunktionen und den Funktionen des politisch-administrativen Systems ansetzt und die z. B. in systemtheoretischen Ansätzen mit der gesellschaftlichen Regulierung, der Allokation knapper Werte oder dem Fällen verbindlicher Entscheidungen und in politik-ökonomischen Ansätzen mit der „Erhaltung eines bestimmten Systemzustandes“ begründet wird (vgl. hierzu Mayntz 1985, S. 35 und 40). Im Vordergrund standen dabei zunächst Aufgaben der äußeren und inneren Sicherheit sowie der Ressourcensicherung; im Zuge der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung wurden dann auch vermehrt Aufgaben aus anderen Politikfeldern in den Kanon öffentlicher Aufgaben einbezogen.
- Die ökonomisch bestimmte Begründung des Gemeinwohls bezieht sich zum einen auf das amalgamierte Konsumenteninteresse und die Maximierung von Wohlfahrtsfunktionen und zum anderen auf alle Aufgaben und Leistungen, die zu den Kollektivgütern gehören und bei denen eine Steuerung über den Markt (wie bei natürlichen Monopolen) nicht möglich ist oder zu allokativen Verzerrungen führen würde.

- In engem Zusammenhang mit dieser Argumentationslinie kann der von Forsthoff (1938) in die verwaltungsrechtliche Diskussion eingeführte Begriff der Daseinsvorsorge interpretiert werden, mit dem jene öffentlichen Leistungen gemeint sind, die von den Bürgerinnen und Bürgern nicht in eigener Leistung erstellt werden können. Forsthoff zählte hierzu zunächst Elektrizität, Gas, Wasser und Verkehrsmittel, erweiterte dieses Verständnis später aber mit der Begründung, dass „es [...] als selbstverständlich gelten [darf], dass sich die Vorsorge der öffentlichen Verwaltung nicht auf die elementaren Bedürfnisse der Menschen zu beschränken braucht. Alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen, ist Daseinsvorsorge“ (Forsthoff 1973, S. 370). Von der Grundidee der Daseinsvorsorge sind maßgebliche Einflüsse auf das Gemeindewirtschaftsrecht als Grundlage und Rahmenbedingung für die Errichtung und Existenz kommunaler Unternehmen ausgegangen.
- Eine weitere Argumentationslinie zur Begründung und Bestimmung öffentlicher Aufgaben als Legitimation für staatliches und kommunales Handeln stammt schließlich aus der Theorie der Gemeinwirtschaft, die sich auf den Bereich bezieht, der „in einer prinzipiell privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlichen Ordnung [...] aus Betrieben [...] besteht, die – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – [...] bestimmten als ‚öffentlich‘ anerkannten Aufgaben dienen [sollen]“ (Thiemeyer 1981, S. 525). Während sich die volkswirtschaftliche Ebene der Gemeinwirtschaftstheorie auf Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes bestimmter Unternehmenstypen zu wirtschaftspolitischen Zwecken bezieht, geht es auf der betriebswirtschaftlichen Ebene um die Besonderheiten in den Leistungsprozessen der im öffentlichen Interesse agierenden Unternehmen (vgl. Thiemeyer 1981, S. 526).

Diese Besonderheiten wurden insbesondere in den Veröffentlichungen zur Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre thematisiert, in denen auf das Gemeinwohl bzw. die öffentliche Aufgabe als konstitutives Element für die Existenzberechtigung öffentlicher Unternehmen rekuriert wurde und in denen Interessenkonflikte zwischen den an öffentlichen Unternehmen beteiligten institutionellen Akteuren und daraus resultierende Herausforderungen für die Führung dieser Unternehmen im Spannungsfeld von Gemeinwohl und Kommerz behandelt wurden (siehe z. B. Witte/Hauschildt 1966). Das Thema spielte auch in betriebswirtschaftlichen Arbeiten eine Rolle, in denen es bei der Verankerung von Interessenrepräsentanzen in Unternehmensverfassungen u.a. auch um die Frage ging, in welcher Weise das letztlich mit dem Gemeinwohl identische „Gesamtinteresse“ berücksichtigt werden kann (siehe z. B. Steinmann 1969, S. 225).

Bei diesen Diskussionen fällt auf, dass über die Beziehungen zwischen Einzelinteressen und öffentlichem Interesse durchgängig mit einem inhaltlich nicht näher festgelegten Begriff oder Verständnis des öffentlichen Interesses gearbeitet worden ist. Zu-

weilen versuchte man, das Problem der schwierigen inhaltlichen Bestimmung des öffentlichen Interesses von der einzelwirtschaftlichen auf die gesamtwirtschaftliche Ebene mit der Begründung zu verlagern, dass die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses ein Ziel makroökonomischer Entscheidungen sei und dass aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ein Beitrag zur inhaltlichen Bestimmung des öffentlichen Interesses nicht zu leisten sei (Witte 1958) – ohne allerdings zu berücksichtigen, dass ein solcher Beitrag auch aus makroökonomischer Perspektive nicht zu erwarten ist.

Insgesamt ist deshalb in den diversen Diskursen schon frühzeitig die Vermutung geäußert worden, dass alle Versuche, das Gemeinwohl a priori inhaltlich allgemeingültig zu bestimmen, lediglich einen abstrakten unbrauchbaren Allgemeinbegriff hervorgebracht haben und gescheitert sind (siehe hierzu schon Ballerstedt 1955). Dies kann auf zwei Gründe zurückgeführt werden: Erstens ist es offensichtlich nicht möglich, aus einem allgemeinen Begriff mit Operationalisierungsstrategien Unterbegriffe abzuleiten, die sich nicht widersprechen – mit der Folge, dass sich aus einem Satz unterschiedliche Handlungsanweisungen ergeben können. Und zweitens wird sich kein von allen Akteuren akzeptierter Träger für das Gemeinwohl finden lassen.

### III. Gemeinwohl als Leerformel?

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Begriff des Gemeinwohls oder des öffentlichen Interesses inhaltlich weitgehend nichtssagend und demzufolge nicht in der Lage ist, Hinweise auf die inhaltliche Bestimmung öffentlicher Aufgaben und Erkenntnisse für unternehmenspolitische Analysen und Gestaltungsempfehlungen zu liefern, hat er schon frühzeitig unter dem Generalverdacht gestanden, eine Leerformel zu sein, in die jeder das hineininterpretieren kann, was am besten zu seinem Individualinteresse passt. Deshalb wird es in diesem Abschnitt darum gehen, dem Leerformelverdacht kurz nachzugehen.

Angeichts der Tatsache, dass es unterschiedliche Arten von Leerformeln gibt, wird zunächst ihre logische Struktur skizziert, um sie als Instrument für die Analyse des Begriffs „Gemeinwohl“ zu nutzen. In der Wissenschaftslogik wird zwischen normativen Aussagen, die der Beeinflussung von Einstellungen und Handlungen dienen, und kognitiven Aussagen, die auf die Gewinnung von Erkenntnissen gerichtet sind, unterschieden. Die kognitiven Aussagen lassen sich in analytische und synthetische Sätze unterteilen. Analytische Sätze beziehen sich nicht unbedingt auf die Wirklichkeit. Ob sie wahr oder falsch, d. h. logisch wahr oder falsch, sind, kann allein durch logische Analysen entschieden werden. Synthetische Sätze hingegen sind entscheidbare Sätze, die faktisch wahr oder falsch sein können. Über ihre Richtigkeit kann man nach einer Faktenanalyse entscheiden. Sie müssen demzufolge durch die Wirklichkeit widerlegbar sein.

Auf der Basis dieser Einteilung kann zwischen „pseudo-empirischen Leerformeln“, die grundsätzlich nicht falsifizierbar und mit jeder denkbaren Sachlage vereinbar sind, und „pseudo-normativen Leerformeln“, die von allen Akteuren ohnehin abgelehnten Handlungsmöglichkeiten ausschließen und alle anderen Optionen offenlassen, unterschieden werden (siehe hierzu Degenkolbe 1965, S. 329). Darüber hinaus gibt es noch eine weitere Art von Leerformeln in Gestalt essentialistischer Aussagen, die im Zusammenhang mit sogenannten Wesensaussagen stehen, „welche statt Erklärung und Prognose des tatsächlichen Verhaltens von Dingen und Menschen die Erkenntnis des Sinns oder des Wesens der Natur oder des Menschen fordern“ (Degenkolbe 1965, S. 331).

Vor dem Hintergrund dieser aussagenlogischen Überlegungen lassen sich zwei Arten von Leerformeln identifizieren, wenn es um die Themenbereiche „öffentliche Aufgaben und öffentliche Unternehmen“ sowie „Gemeinwohl“ geht. In vielen Versuchen, die Existenzberechtigung öffentlicher Unternehmen und einer darauf bezogenen Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre zu begründen, wird darauf hingewiesen, dass sich öffentliche Unternehmen ihrem „Wesen“ nach von privaten erwerbswirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden (siehe hierzu auch Eichhorn 1985, S. 176/177) – ohne dass allerdings deutlich gemacht wird, worin dieses andersgearbete Wesen besteht. Diese Argumentationsfigur gehört ganz offensichtlich in die Kategorie der essentialistischen Leerformel. Beim Gemeinwohl haben wir es dagegen mit einer pseudo-empirischen Leerformel zu tun, weil sich praktisch jede Interessengruppe wegen der inhaltlichen Unbestimmtheit zum Gemeinwohl bekennen kann, aber gleichzeitig die Möglichkeit hat, ihre individuellen Anliegen und Sonderinteressen zum zentralen Bestandteil eines übergeordneten allgemeinen Interesses zu erklären. Ein solches Verständnis kann kurzzeitig als Mittel zur Konsensherstellung genutzt werden. Es verstellt aber auch jeden Ansatz, unterschiedliche Interessen – z. B. von Stakeholdern – zu identifizieren und Verfahren für die Lösung von Interessenkonflikten zu erarbeiten.

Da die Lösung der damit verbundenen Probleme aber weder darin bestehen konnte, auf den Begriff des Gemeinwohls komplett zu verzichten und gesellschaftliche Zusammenhänge auf Erklärungsmuster zu reduzieren, die ausschließlich in individuellem Verhalten begründet sind („rationalistische Gemeinwohlkonzeption“), noch ihn einfach von apriorisch gültig betrachteten Normen ausgehend unhinterfragt als Leerformel zu benutzen („idealistische Gemeinwohlkonzeption“), ist ein Ausweg aus diesem Dilemma darin gesehen worden, „politische Ziele, in denen sich ‚öffentliches Interesse‘ artikuliert, hypothetisch“ zu formulieren (Thiemeyer 1981, S. 533 mit Hinweis auf den „kritizistischen Ansatz“ von Gerhard Weisser) und den Begriff des Gemeinwohls „im Kontext mit spezifischen interessenorientierten Betrachtungsweisen zu verwenden“ (Oechsler 1982, S. 172). Diesen Grundgedanken führt Schuppert in der Weise weiter, dass wir dem „so genannten Gemeinwohldilemma zwischen einem inhaltlichen Definitionsverbot des Gemeinwohls auf der einen Seite und der Maßstablosigkeit einer reinen Prozeduralisierung des Gemein-

wohls auf der anderen Seite dadurch entkommen, dass wir fortan statt von dem Gemeinwohl im Singular ... vom Gemeinwohl im Plural sprechen“ (2003, S. 259). In diesem Verständnis wird das Gemeinwohl pluralisiert und die Möglichkeit eröffnet, unterschiedliche Gemeinwohlbelange zu berücksichtigen.

Damit wird der Weg geebnet, die von Offe (2001) zugespitzt formulierte Frage, wessen Wohl das Gemeinwohl ist, realitätsnah zu beantworten und in den politischen und damit auch politikwissenschaftlichen Kontext in der Weise einzuordnen, dass das Gemeinwohl als Ergebnis von Verhandlungen und gesellschaftlich akzeptierten Entscheidungen demokratisch legitimierter Entscheidungsgremien des politisch-administrativen Systems betrachtet wird (vgl. zu diesem Grundgedanken auch schon Thiemeyer 1970, S. 146).

Das heißt, dass das Verständnis von Gemeinwohl und vom Kanon öffentlicher Aufgaben vom steten gesellschaftlichen und politischen Wandel beeinflusst wird und „im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich ausgeprägt“ ist (Schröter/Reichard 2013, S. 16). Demzufolge unterliegt auch das Portfolio öffentlicher Unternehmen dem steten Wandel, den die ÖBWL in ihrem Forschungs- und Lehrprogramm berücksichtigen muss. Da über das Leistungsprogramm öffentlicher Unternehmen aber nicht in den Unternehmen, sondern politisch in den Gremien der Trägerorganisationen entschieden wird, muss das betriebswirtschaftliche Erkenntnisinteresse in den politik- und verwaltungswissenschaftlichen Kontext eingeordnet und die ÖBWL stärker in diesem Kontext verortet werden (vgl. hierzu Röber/Schaefer 2021).

#### IV. Gemeinwohl und Policy-Making

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist der Hinweis auf die Bemühungen, der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre ein konsistentes theoretisches Fundament sowie eine unverwechselbare und wissenschaftlich sichtbare Identität als Teildisziplin der Betriebswirtschaftslehre zu geben. Dabei spielte in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg, als erste gemeinwirtschaftliche Ansätze für eine einzelwirtschaftliche Analyse nicht-erwerbswirtschaftlicher Unternehmen entwickelt wurden, das Gemeinwohl – bei aller Schwierigkeit, dieses inhaltlich zu bestimmen – als konstitutives Element für die Begründung und die Entwicklung der ÖBWL eine wichtige Rolle.

Im Laufe der Zeit sind die Bemühungen um eine stärkere theoretische Fundierung der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre intensiviert worden. Das davor relativ starke Festhalten an der Institutionenlehre, das auf Grund der stärker verschwimmenden Grenze zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor immer schwieriger begründet werden konnte und immer weniger zeitgemäß erschien, wurde in der Weise stark verändert, dass die funktionale Perspektive an Bedeutung gewann, in der es darum geht, öffentliche Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Hier stieß man aber auf ähnliche Schwierigkeiten wie bei dem Versuch, das



Gemeinwohl zum zentralen konzeptionellen Angelpunkt für die Portfoliobestimmung öffentlicher Unternehmen und für eine in ihrem Erkenntnisinteresse darauf gerichtete Öffentliche Betriebswirtschaftslehre zu machen, weil alle diese Begriffe – wie wir zuvor versucht haben zu zeigen – leerformelhafte Züge aufweisen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die oben zitierten Hinweise von Thiemeyer, dass inhaltliche Aspekte des Gemeinwohls, des öffentlichen Interesses oder der öffentlichen Aufgaben im politischen Diskurs der maßgeblichen politischen Gruppen geklärt und bestimmt werden müssen, und von Schuppert, dass mit der Pluralisierung des Gemeinwohls unterschiedliche, interessenbezogene Gemeinwohlbelange in politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden können, bei der konzeptionellen Fundierung der ÖBWL weitgehend vernachlässigt wurden. Mit diesen Hinweisen wird daran erinnert, dass öffentliche Einrichtungen einen wichtigen Bestandteil des politisch-administrativen Systems bei der Transformation politisch legitimer Sachziele in konkrete öffentliche Aufgaben und Leistungen darstellen und deshalb in den politik- und verwaltungswissenschaftlichen Kontext eingeordnet werden müssen. Alle Versuche, die Identität der ÖBWL allein auf den effizienten Einsatz von Ressourcen zu gründen und öffentliche Unternehmen von der politischen Ebene abzukoppeln, führen zu erheblichen Problemen, weil Wirtschaftlichkeit als Orientierungsprinzip nicht unabhängig vom jeweiligen Kontext, in dem es angewandt werden soll, gedacht werden kann. Zudem geht die Unterschätzung und Vernachlässigung der politischen Sphäre häufig mit einem Verständnis des politisch-administrativen Systems einher, das weit hinter dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand zum Verhältnis von Politik und Verwaltung zurückbleibt – so z. B., wenn in Veröffentlichungen auf ein nicht näher bestimmtes Allgemeininteresse Bezug genommen und unkritisch davon gesprochen wird, dass öffentliche Verwaltungen Einrichtungen der Allgemeinheit dienen und lediglich die Beschlüsse von Parlamenten und Kommunalvertretungen umsetzen (siehe hierzu Röber/Schaefer 2021 mit entsprechenden Nachweisen). Hiermit ist die Gefahr verbunden, dass die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre mit ihren Analysen und Gestaltungsempfehlungen sowohl in den angrenzenden Wissenschaftsdisziplinen als auch in der politisch-administrativen Praxis auf geringe Resonanz stößt und damit ihre Möglichkeiten, sich fachwissenschaftlich zu profilieren, nicht ausschöpft.

Ein Blick über die nationalen Grenzen zeigt, dass die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – die international unter dem Label des Public Management firmiert – konzeptionell wesentlich stärker in den verwaltungswissenschaftlichen Kontext des Policy-Modells eingebunden ist. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Phasen der Problemdefinition, des Agenda-Setting, der Politikformulierung, der Politikimplementierung sowie der Politikevaluierung (Jann/Wegrich 2014). Mit der Policy-Analyse wird versucht, die Entwicklung in Politikfeldern zu systematisieren und zu erklären, wie bestimmte Themen auf die politische Agenda kommen, welche grundlegenden Weichenstellungen vorgenommen werden, mit welchen Instrumenten die Entwicklung politischer Inhalte gesteuert wird, welche treibenden und bremsenden Kräfte



auf diese Entwicklung einwirken, welche Veränderungen sich in dem betrachteten Politikfeld im Laufe der Zeit ergeben und wie diese Veränderungen – gemessen an den ursprünglichen Zielen – zu bewerten sind. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei diesem Modell nur um eine analytische Phasenheuristik handelt, weil die einzelnen Phasen in der Realität auf vielfältige Weise miteinander verschränkt sind.

Mit Hilfe dieses Phasenmodells ist es somit möglich, den Transformationsprozess von unterschiedlichen Gemeinwohlbelangen über politische Programme bis hin zu konkreten Sach- und Leistungszielen für öffentliche Unternehmen darzustellen und zu analysieren. Dabei muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass dieser Transformationsprozess in das Kräfteparallelogramm gesellschaftlicher, politischer und administrativer Akteure eingebettet ist, in dem es nicht nur um Sachfragen, sondern auch um Fragen der Herrschaftssicherung und der Machtausübung geht. Für eine so konfigurierte Policy-Analyse kann eine „verwaltungswissenschaftlich aufgeklärte, interdisziplinär aufgeschlossene und empirisch reflektierte betriebswirtschaftliche Lehre von der effizienz- und effektivitätsorientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ (Brüggemeier 2001, S. 377) hilfreiche Beiträge zur erfolgreichen Gestaltung des Policy-Zyklus liefern, weil alle Entscheidungen unter den Bedingungen von Ressourcenknappheit und von zielführenden Ressourcenallokationen zu treffen sind und weil es demzufolge darum geht, unter Rückgriff auf Erkenntnisse aus der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre zum Kosten-, Organisations-, Personal- und Qualitätsmanagement alle Möglichkeiten für ein am Wirtschaftlichkeitsprinzip ausgerichtetes Handeln auszuloten.

Insofern bietet die Policy-Analyse die Chance, einen theoretischen Bezugsrahmen bereitzustellen, in den die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre als Managementlehre von der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben unter der Voraussetzung ihrer Kommunikations- und Anschlussfähigkeit mit anderen Disziplinen, die sich mit dem öffentlichen Sektor beschäftigen, eingebracht und ihre Erklärungs- und Wirkungskraft gestärkt werden kann.

Hierfür bedarf es eines inter- bzw. multidisziplinären Forschungszugangs. Rein betriebswirtschaftliche Erklärungsansätze können immer nur suboptimal sein, weil bei einer analytischen Fokussierung auf die Wirtschaftlichkeit andere für die Erklärung des Zustandekommens von Entscheidungen in öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen wichtige und notwendige Perspektiven (neben der politischen vor allem auch die juristische) ausgeblendet werden. Eine betriebswirtschaftliche Perspektive muss deshalb der Tatsache Rechnung tragen, dass öffentliche Einrichtungen nicht im politikfreien Raum arbeiten, sondern integraler Bestandteil der einzelnen Phasen des Policy-Zyklus sind. In diesem Sinne hat die ÖBWL – im Spannungsfeld von juristischer, politischer und ökonomischer Rationalität – eine wichtige Funktion dadurch zu erfüllen, dass sie im theoretischen Diskurs einen hilfreichen konzeptionellen Beitrag zur nach wie vor unbefriedigenden Verknüpfung von (politischer) Aufgaben- und Ressourcenplanung und damit wichtige Impulse

zu einer multidisziplinären Verwaltungswissenschaft leistet und dass sie in Bezug auf ihren praktischen Gestaltungsanspruch das notwendige Know-how für einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz knapper Ressourcen im politisch-administrativen Entscheidungsprozess liefert.

## Literaturverzeichnis

- Ballerstedt, Kurt (1955): Bericht des Ausschusses I, in: Unterlagen zur Reform des Unternehmensrechts, Bericht der Studienkommission des 42. Deutschen Juristentages, Teil I.
- Brüggemeier, Martin (2001): Public Management, in: Grundbegriffe des Hochschulmanagements, hrsg. von Anke Hanft, Neuwied/Kriftel, S. 377–383.
- Degenkolbe, Gert (1965): Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktionen von Leerformeln, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17. Jg., S. 327–338.
- Eichhorn, Peter (1985): Essentialien der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen, hrsg. von Peter Eichhorn, Baden-Baden, S. 175–184.
- Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart-Berlin.
- Forsthoff, Ernst (1973): Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band 1: Allgemeiner Teil, München u.a. (Erstveröffentlichung 1950).
- Häberle, Peter (1970): Öffentliches Interesse als juristisches Problem: Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, Königstein/Taunus (zweite um einen Nachtrag ergänzte Aufl., 2006, Berlin).
- Hesselbach, Walter (1966): Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Frankfurt am Main.
- Hesselbach, Walter (1969): Die Bedeutung der Gemeinwirtschaft in der deutschen Volkswirtschaft, Hamburg.
- Isensee, Josef (2014): Gemeinwohl und öffentliches Amt: Vordemokratische Fundamente des Verfassungsstaates, Wiesbaden.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, hrsg. von Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, 3. Aufl., München, S. 97–131.
- Loesch, Achim von (1977): Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln.
- Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., Heidelberg.
- Naphtali, Fritz (1928): Wirtschaftsdemokratie: Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin.
- Oechsler, Walter A. (1982): Zweckbestimmung und Ressourceneinsatz öffentlicher Betriebe. Methodologie, Beratung und Management, Baden-Baden.
- Offe, Claus (2001): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, in: Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, hrsg. von Klaus Günther und Lutz Wingert, Frankfurt am Main, S. 459–488.
- Ritschl, Hans (1931): Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen.
- Ritschl, Hans (1955): Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, in: Die öffentliche Wirtschaft, 4. Jg., Heft 5, S. 8–12.
- Rittig, Gisbert (1956): Sozialisierung (I): Theorie, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Stuttgart/Tübingen/Göttingen, S. 455–464.

- Röber, Manfred und Christina Schaefer (2021): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – eine Disziplin auf der Suche nach ihrer Identität, erscheint in: Ideengeschichte der BWL, Band 2, hrsg. von Wenzel Matiaske und Dieter Sadowski, Wiesbaden.
- Sax, Emil (1887): Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien.
- Schäffle, Albert (1867): Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, Tübingen.
- Schröter, Eckhard und Christoph Reichard (2013): Öffentliche Aufgaben – ein Versuch über ihre Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung, in: Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität, hrsg. von Christoph Reichard und Eckhard Schröter, Berlin-Toronto, S. 11–36.
- Schuppert, Gunnar Folke (2003): Staatswissenschaft, Baden-Baden.
- Steinmann, Horst (1969): Das Großunternehmen im Interessenkonflikt, Stuttgart.
- Thiemeyer, Theo (1970): Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin.
- Thiemeyer, Theo (1972): Zur Theorie der Gemeinwirtschaft in der Wirtschaftswissenschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 3, S. 29–141.
- Thiemeyer, Theo (1973): Gemeinwirtschaft, in: Wörterbuch zur politischen Ökonomie, hrsg. von Gert von Eynern, Opladen, S. 114–119.
- Thiemeyer, T. (1975). Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe. Reinbek bei Hamburg.
- Thiemeyer, Theo (1981): Gemeinwirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 3., hrsg. von Willi Albers, Stuttgart, S. 525–540.
- Thiemeyer, T. (1989). Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart, Sp. 672–683.
- Wagner, Adolph (1893): Grundlegung der politischen Oekonomie, zwei Bände, Leipzig.
- Weisser, Gerhard (1949): Form und Wesen der Einzelwirtschaften, Band 1, Göttingen.
- Witte, Eberhard (1958): Vertretung des öffentlichen Interesses in der privaten Unternehmung? Ein betriebswirtschaftlicher Diskussionsbeitrag, entwickelt am Beispiel der Aktiengesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb, Hamburg, S. 122–138.

## AutorIn

Prof. (em.) Dr. Manfred Röber; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Professur für Public Management und Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen, Universität Leipzig; Städtisches Kaufhaus, Universitätsstr. 16, Aufgang D; 04109 Leipzig; roeber@wi-fa.uni-leipzig.de

Prof. Dr. Christina Schaefer; Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Professur für Verwaltungswissenschaft, insbes. Steuerung öffentlicher Organisationen; Helmut-Schmidt-Universität – Universität der Bundeswehr Hamburg; Holstenhofweg 85; 22043 Hamburg; christina.schaefer@hsu-hh.de