

Timo Meynhardt

Public Value – oder: was heißt Wertschöpfung zum Gemeinwohl?

Zusammenfassung

In der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion wie auch von Praktikern wurde in den letzten Jahren die von *Mark Moore* (1995) entwickelte Idee des „Public Value“ intensiv diskutiert. Damit wird die Schaffung von Gemeinwohlwert (Public Value) als Maßstab für das Handeln öffentlicher Institutionen wieder stärker betont. Die Ideen des New Public Management (NPM) werden dabei weiterentwickelt und teilweise korrigiert. In diesem Beitrag wird die Frage untersucht, was unter „Wertschöpfung“ durch Behörden und öffentliche Verwaltungen zu verstehen ist. Der Grundgedanke besteht darin, erst dann von Wertschöpfung zum Gemeinwohl als Public Value zu sprechen, wenn damit verbundene Aktivitäten zu einer entsprechenden Bewertung auf der individuell- psychologischen Ebene führen. Auf der Basis bedürfnistheoretischer Annahmen werden vier Wertschöpfungsdimensionen abgeleitet.

Schlagworte: Public Value, Gemeinwohl, Wertschöpfung

Abstract

Public Value – or what is value creation for common welfare?

Recently, the concept of „public value“ developed by *Mark Moore* (1995) has been subjected to a lively discussion in administrative sciences. The term emphasizes the creation of common welfare as the ultimate objective for the public sector. In doing so, the ideas of New Public Management are extended and partly readjusted.

In this paper I explore the notion of „value creation“ in public sector institutions. The main idea is, that value is only “created” when activities impact psychologically at the individual level. Based on needs theory four dimensions of value creation are developed.

Key words: Public Value, common welfare, value creation

1. Begriffskarriere – nicht ohne Grund

Als im September 2004 im Britischen Politmagazin „New Statesman“ ein Beitrag mit dem Titel „The revolution that started in a library“ erschien, hatte der Begriff „Public Value“ innerhalb weniger Jahre eine Blitzkarriere gemacht. Der Autor, *James Crabtree*, zeichnet dort den Weg des Buches „Creating Public Value. Strategic Management in Government“ des amerikanischen Harvard-Verwaltungswissenschaftlers *Mark Moore* nach (*Crabtree* 2004). Zuerst auch innerhalb der Akademie wenig beachtet, fanden die Ideen nach einem eher zufälligen Fund des Buches in einer Bibliothek über den Think Tank Demos und die Strategen im Büro des Premierministers in Großbritannien Eingang in

Konzepte der Labour Regierung zur Fortführung von Verwaltungsreformen. Zunächst wurde Public Value vor allem in den USA, UK, Neuseeland und Australien intensiv diskutiert – also überall dort, wo zuvor NPM besonders intensiv aufgenommen und angewandt wurde (vgl. z.B. *Talbot* 2006; *O'Flynn* 2007). Nun ist dieser Blickwinkel auf öffentliches Handeln auch Gegenstand der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion in Deutschland (*Hill* 2007).

Das Neue bestand darin, dass Moore ein viel versprechendes Bild entwickelt, wie eine langfristige Ausrichtung des Verwaltungshandelns mit einer unternehmerischen Herangehensweise in Einklang gebracht werden kann. Für Moore ist *Public Value* für das Gemeinwesen zunächst das, was *Shareholder Value* für die Privatwirtschaft ist. Die Basisbestimmung von Moore lautete: "The definition that remains equates managerial success in the public sector with initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long run." (*Moore* 1995, S. 10)

Ein solcher Fokus einer *Wertschöpfung für die Öffentlichkeit* wirkte offenkundig in einer Phase der Diskussion stimulierend und orientierungsstiftend, in der nach anfänglicher Euphorie über die eher staatskritischen Ansätze des New Public Managements Ernüchterung eingetreten war und damit die Frage nach einer positiven Wertschätzung öffentlichen Handelns wieder in den Vordergrund rückt (vgl. z.B. *Smith* 2004; *Stoker* 2005; *O'Flynn* 2007). Es geht darum, den immer wieder auch kritisierten „Managerialismus“ des New Public Management und auf betriebswirtschaftlich messbare Wirkung zugeschnittene Ansätze in das gewachsene Selbstverständnis öffentlicher Verwaltungen mit Augenmaß zu integrieren und dieses dadurch zu erneuern. Denn: „[N]ach dem schlanken und dem aktivierenden Staat [wird] jetzt der wertschöpfende Staat gebraucht, der Werte für die Gemeinschaft schafft.“ (*Hill* 2006, S. 82).

Die Reformdiskussion der öffentlichen Verwaltung ist auch in der Bundesrepublik spätestens seit den 90er Jahren von Ansätzen des „New Public Management“ geprägt. Der damit einhergehende Gedanke einer stärkeren Orientierung auf Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsorientierung im Verwaltungshandeln ist keineswegs neu, hat aber nicht zuletzt aufgrund der Haushaltslage an Bedeutung gewonnen. Übertragungsbemühungen von „Managementprinzipien“ und einer stärkeren Serviceorientierung aus der Privatwirtschaft sind heute nicht mehr wegzudenken (*Pollitt/Bouckaert* 2004).

Einerseits soll durch mehr Transparenz und stärkere Nutzung von Zielvereinbarungen die Leistungsfähigkeit gesteigert und eine Anpassung von Prozessen und Strukturen an sich wandelnde Herausforderungen erreicht werden. Nicht die Einführung moderner Management- und Steuerungsmethoden sei zu rechtfertigen, sondern deren Ablehnung (vgl. *Jann*, 1995).

Andererseits führen damit verbundene Professionalisierungstendenzen des Verwaltungshandelns offenbar auch zu klaren Fehlsteuerungsanreizen. *Smith* (1995) identifiziert u.a die Gefahr eines „Tunnelblicks“ durch Fokussierung auf quantifizierbare Ziele, aber auch die eines „Kurzfristigkeitsdenkens“ und eine sich verselbständigende „Kennzahlenfixierung“. In der wissenschaftlichen Begleitforschung zeigt sich zudem, dass der Nachweis einer tatsächlich durch die Veränderungsansätze bewirkten Leistungssteigerung sehr schwierig ist (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004). *Reichard* (2001) spricht gar von „Potemkinschen NSM-Fassaden“ und *Bogumil u.a.* (2007) von einem „Implementations- und Anwendungsdefizit“.

Ganz sicher ist „Public Value“ kein neues Paradigma im engeren Sinne – wohl aber mindestens eine neue „Linse“ (*O'Flynn* 2005), um aktuellen Herausforderungen im Ver-

waltungshandeln zu begegnen. Sie verspricht, die wichtigen Ansätze des New Public Management weiter zu entwickeln und langfristige Perspektiven einer Gemeinwohlorientierung wieder zu stärken. Dass der Ansatz offenbar geeignet ist, den pragmatischen Anforderungen des lokalen Aushandelns von tragfähigen Entscheidungen in einem Netzwerk von Akteuren mit ganz unterschiedlichen Interessen und Belangen gerecht zu werden, zeigt sich darin, dass der Funke rasch von einer akademischen Debatte in die Praxis übergesprungen ist.

So versuchen Organisationen wie die BBC in Großbritannien, ihren gesellschaftlichen Beitrag über so genannte Public Value-Tests zu verdeutlichen (BBC 2004; Collins 2007; kritisch dazu Oakley/Naylor/Lee 2006). Gleiches wird vom ZDF berichtet (Eumann 2007). In Deutschland wird das Thema *Public Value* auch intensiv von den Kommunen (Deutscher Städte- und Gemeindetag ist federführend) aufgenommen, die ihre gesetzlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge als Public Value „Lebenswerte Stadt“ ausweisen und z.B. in Kooperation mit dem TÜV Hessen ein Zertifikat „Saubere Kommune“ entwickeln möchten. Für eine Abschätzung, inwieweit es sich auf kommunaler Ebene um wirklich innovative Ansätze handelt, ist es noch zu früh.

Zurück zur Attraktivität der „Linse“ des Public Value: Die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften und die effiziente Erreichung von Zielvorgaben und Zielvereinbarungen wird im Public Value Ansatz um den Gedanken ergänzt, dass der Beitrag des Verwaltungshandelns zu Erhalt und Weiterentwicklung des Gemeinwesens stärker im Dialog mit unterschiedlichsten Akteuren legitimiert, dargestellt und vermittelt werden muss. Was im konkreten Einzelfall als gemeinwohlförderlich betrachtet wird, steht oftmals nicht im Vorhinein fest, sondern muss vor dem Hintergrund des gesetzlichen Rahmens gemeinsam erarbeitet werden. Um genau *diesen* Bereich des Verwaltungshandelns geht es in der Public Value-Diskussion.

Unternehmerisch aus Sicht der Verwaltung handeln heißt dann, gemeinsam mit relevanten Akteuren (auch über institutionelle Grenzen hinweg) Ideen zu entwickeln und umzusetzen, welche das Gemeinwesen stabilisieren oder auch verändern. Dies ist grundsätzlich bisher auch so. Neu daran ist die stärker *unternehmerisch wertschöpfungsorientierte Auseinandersetzung* mit Fragen der aktiven Zielbildung und -findung. Handlungsleitend ist stets die normative Dimension eines Public Value-Managements, das seine Legitimation *allein* aus einem Gemeinwohlbeitrag erfährt – dieser ist „Grund und Grenze“ (Schuppert, 2002a).

Der Karrierebegriff „Public Value“ wird natürlich auch kritisch gesehen: „In what was to become a defining characteristic of public value literature, Moore appears sometimes to be talking about *public goods*; services which are non-rivalrous and non-excludable such as defence or street lighting; and at other times to be talking about the *public interest* or the even the *public domain*. All of these terms have their problems.“ (Oakley/Naylor/Lee 2006, S.3).

Rhodes und Wanna verdichten die Kritik und bringen sie auf den Punkt: „(...) Moore is unclear whether he offers a theoretical framework, a concept, a heuristic device, or an operational tool of management. (...) Various proponents argue that public value should be seen as a paradigm (Stoker 2006; Bennington 2006); as a concept (Kelly/Mulgan/Muers 2002; Horner 2005); a model (O’Flynn 2005); a heuristic device or even a story (Smith 2004). (...) Perhaps the ambiguous nature of public value and its various applications fuels its popularity – it is all things to all people.“ (2007, S. 408).

2. Was „ist“ Public Value?

Die von Moore eingeführte Begrifflichkeit hat offenbar einen Nerv getroffen, weil darüber 1) öffentliches Handeln insgesamt wieder positiver bewertet wird und 2) der dynamische Aspekt unternehmerischer Herangehensweisen für Teile des Verwaltungshandelns aus einem dem Wesen staatlichen Handelns innewohnenden Gemeinwohlaufrag abgeleitet wird.

Die angeführte Kritik zeigt aber ebenso, dass das Konstrukt „Public Value“ offenkundig nicht allein dadurch hinreichend bestimmt ist, dass man – wie Moore – es als Pendant zum *Private Value* der Privatwirtschaft versteht. Einerseits wäre es illusorisch, eine abschließende und allgemein getragene Definition des Wertbegriffs anzustreben. Aber gerade für das sich erst entwickelnde Forschungsgebiet Public Value ist andererseits eine begriffsschärfende Auseinandersetzung unausweichlich.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion ist der *Wertschöpfungsbegriff* zunächst allgemein bestimmt als Transformation eines Gutes in ein Gut mit einem höheren Nutzen. Im engeren Sinne wird dieser oftmals bemessen im Discounted Cash Flow (DCF), d.h. im abdiskontierten Barwert zukünftiger Zahlungsüberschüsse (vgl. *Copeland/Koller/Murrin* 1994). Diese Kapitalwertmethode zur Bewertung von Projekten oder ganzen Unternehmungen beruht im Kern auf einer dynamischen Investitionsrechnung. Diese im Einzelnen sehr anspruchsvolle Betrachtungsweise mit all ihren Spezifikationen hat eines gemeinsam: sie übersetzt sämtliche Aktivitäten in eine Finanzgröße: Wert steigern bedeutet, den Barwert zu steigern. Wertvoll ist, was diesen erhält und steigert.

In der Betriebswirtschaft wird diese „objektive“ monetäre Sicht ergänzt, wenn der individuelle Kundennutzen eines Produktes oder einer Dienstleistung betrachtet wird. Insbesondere im Marketing ist die Frage nach dem Wert für Kunden („Customer Value“) eine zentrale Größe. Der subjektiv empfundene Wert eines Produktes oder einer Dienstleistung spiegelt sich maßgeblich im wahrgenommenen Kundennutzen (*Belz/Bieger* 2004). Wert für den Kunden schaffen bedeutet, in der subjektiven Welt des Kunden einen Nutzen zu stiften. Wertvoll ist, was erlebten Kundennutzen bewirkt.

Einmal wird also der geschaffene Wert über eine grundsätzlich objektive Messgröße bestimmt. Hier wird der Wertbegriff *unabhängig* vom individuellen Gebrauchswert bestimmt. Das subjektiv wertende Element wird weitestgehend eliminiert und Wert in erster Linie als in Geldeinheiten ausdrückbarer Tauschwert konzipiert. In der ökonomischen Tradition entspricht dies der Marxschen Wertlehre, in der bewusst eine Verobjektivierung angestrebt wird. Da selbst bei der Berechnung des Barwertes eine Reihe subjektiver Annahmen getroffen werden muss (insbesondere über den Endwert in einer Betrachtungsperiode), können subjektive Elemente – wie im naturwissenschaftlichen Erkenntnisideal einer physikalischen Messung – nicht völlig herausgenommen werden. Aber im Grunde genommen ist die subjektive Seite der Wertung eher eine Fehler- bzw. Störvariable. In diesem spezifischen Sinne „ist“ ein Barwert kein Wert.

Im zweiten Fall des Customer Value gilt nur als wertvoll, was im *Wertempfinden des Einzelnen*, d.h. im erlebten Kundennutzen, als wertvoll anerkannt ist. Damit wird die subjektive Wertung zum Kern des Wertbegriffes und damit der individuelle Gebrauchswert hervorgehoben. Dieser bestimmt sich auf Grundlage subjektiver Bedürfnisse, Gefühle, Meinungen, Hoffnungen usw. – kurz der *psychischen Realitäten*. Erst durch eine solche psychologische Fundierung „ist“ ein Wert.

Die hier vereinfacht zugespitzten Gebrauchsweisen des Wertbegriffes im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs stehen dort in einem Ergänzungsverhältnis. Dies gilt

ohne Zweifel umso mehr für den öffentlichen Sektor. Die primär auf den ökonomischen Wert bezogene Übersetzung des Public Value-Begriffes ist wenig geeignet, um den gemeinwohlorientierten Grundauftrag staatlichen Handelns adäquat zu erfassen. Dies vor allem deshalb, weil Gemeinwohlbelange – wie auch immer sie sich im Einzelfall inhaltlich konkretisieren – nicht auf ökonomische Aspekte reduziert werden können, sondern die gesamte Vielfalt von Bewertungsdimensionen berücksichtigen müssen.

Diese umfassen ein Mehr und vielfach etwas Anderes. Hier kommen die subjektiv gefärbten Wertungen ins Spiel und werden zum entscheidenden Moment von Public Value Creation. Ökonomische Werte (wie z.B. der erwähnte Barwert) „sind“ im sozialwissenschaftlichen Sinne *keine „echten“ Werte*, da sie gerade kein (oder zumindest soweit wie möglich eliminiertes) subjektives Element aufweisen. Die subjektive Bewertung wird dagegen im Customer Value berücksichtigt. Aber im Gegensatz zum möglichst zielgruppengenaue für jedes Kundensegment zu bestimmenden Wert für den Kunden, muss im öffentlichen Handeln nicht nur der Wert für *einen* Bürger oder eine Gruppe, sondern auch für *den* Bürger, d.h. für alle Einzelnen – kurz die *Allgemeinheit* mitgedacht werden.

Im Auftreten gegenüber dem einzelnen Bürger oder einzelnen Gruppen konkretisiert sich eine damit verbundene Auffassung der „Allgemeinheit“ und wird auf diese Weise wieder reproduziert. Moore (2003) unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen dem „Downstream Customer“ als dem direkten Adressaten einer öffentlichen Leistung (z.B. einem Arbeitslosen, der Transferzahlungen und eine Trainingsmaßnahme erhält) sowie dem „Upstream Customer“. Damit ist die Allgemeinheit angesprochen, die über demokratische Willensbildungsprozesse vermittelt, eine Zielausrichtung formuliert, z.B. wonach Arbeitslose gut betreut und möglichst schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. „Downstream Customer“ sind in der Regel die Empfänger von öffentlichen Leistungen, während die „Upstream Customer“ hierfür die Ressourcen zu Verfügung stellen – also anders als in der Wirtschaft – wo der direkte Nutznießer in der Regel auch die Kosten trägt.

Im öffentlichen Handeln das „Ganze zu denken“ ist u.E. nur sinnvoll auf der Basis eines grundlegenden Menschenbildes und systematischer Annahmen über die menschliche „Natur“. Wenden wir uns zunächst der sozialwissenschaftlichen Bestimmung des Wertbegriffes zu.

„Im allgemeinen dient ‚Wert‘ als Bezeichnung dafür, was aus verschiedenen Gründen aus der Wirklichkeit hervorgehoben wird und als wünschenswert und notwendig für den auftritt, der die Wertung vornimmt, sei es ein Individuum, eine Gesellschaftsgruppe oder eine Institution, die die einzelnen Individuen oder Gruppen repräsentiert.“ (Baran 1991, S. 806). Werte dienen für den Einzelnen „als individuelle Orientierungsleitlinien mit Spielräumen für situationsgerechtes Agieren und Reagieren.“ (Klages, 1987, S. 40) Soziale Werte sind „sozial entstandene, institutionell normierte und sanktionierte Interpretationskonstrukte zur Präferenzbildung“ (Lenk, 1994, S. 185).

In dieser sozialwissenschaftlichen Sicht spielt die subjektive Seite der Wertung eine große Rolle. Dies ist auch für die Public Value-Diskussion der entscheidende Punkt: Um die Wertschöpfung im öffentlichen Sektor zu bewerten, reicht es nicht, auf die „Fakten“ zu verweisen. Wenn entsprechende Bewertungsprozesse nicht dazu führen, dass z.B. öffentliche Investitionen von relevanten Entscheidungsträgern, Meinungsmachern und Experten als „wertvoll“ anerkannt werden, dann kann nicht von Wertschöpfung für das Gemeinwohl gesprochen werden (z.B. tatsächliche vs. erlebte Sicherheit).

Umgekehrt müssen ganz sicher die Fakten stimmen, um zu einer *glaubwürdigen* positiven Bewertung zu gelangen. In dieser Hinsicht ist der Begriff „Public Value Creation“ auch

irreführend: Resultate subjektiver Bewertungsprozesse zur Beziehung zwischen Einzelnen und „Gesellschaft“ in Form von Einstellungen, Meinungen, Zweifel, Ahnungen etc. entziehen sich einer linear-kausalen „Produktionsweise“ im Sinne einer systematischen Transformation eines Gutes in ein Gut mit einem höheren Nutzen. Über die Wertschöpfung in dem hier verstandenen Sinne entscheidet letztlich derjenige, der die Bewertung auf der Grundlage seiner Bedürfnisse und Maßstäbe vornimmt.

Wir halten fest: Public Value wird *erst* dann geschaffen oder zerstört, wenn das individuelle Erleben und Verhalten von Personen und Gruppen so beeinflusst wird, dass dies stabilisierend oder destabilisierend auf Bewertungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, das Gemeinschaftserleben und die Selbstbestimmung des Einzelnen im gesellschaftlichen Umfeld wirkt. Public Value entsteht also im Ergebnis von Bewertungsprozessen, die einen kollektiven und in diesem Sinne sozialen Charakter haben und sich nicht allein auf das Individuum beschränken. Eine Auffassung, wonach z.B. „mehr Eigenverantwortung“ der Schlüssel zu bestimmten Gegenwartsherausforderungen ist, ist als „Wert“ erst „durchgesetzt“, wenn es dafür einen Rückhalt bei relevanten sozialen Gruppen, Institutionen und Entscheidungsträgern gibt. Wenn eine solche Bewertung erst einmal etabliert ist, können individuelle Abweichungen erst wieder in einer Phase der Verunsicherung effektiv auf eine solche kollektive Qualität („Zeitgeist“, „gesellschaftliche Norm“) einwirken.

Public Value kann nicht aus statistischen Kenngrößen abgeleitet werden, in denen die Fakten zusammengestellt sind, sondern nur aus den Bewertungen ebendieser Fakten erschlossen werden. Wenn es etwa nicht gelingt, den „Wert“ gesetzlicher Regelungen, (z.B. zum Datenschutz, Rechtskultur), den „Wert“ öffentlicher Investitionen (z.B. Infrastruktur) oder den „Wert“ kultureller Vielfalt (z.B. soziale Integration von Migranten) auch so zu vermitteln, dass diesbezügliche Fakten und eingeforderte Verhaltensweisen eine öffentliche Wertschätzung erfahren, dann kann nicht von *Wertschöpfung* im möglicherweise intendierten Sinne gesprochen werden. Der „Wert“ muss emotional-motivational vermittelt werden, so dass er erfahrbar wird. Moore spricht konsequenterweise von Marketing im öffentlichen Sektor als „sozialer Mobilisierung“ (vgl. Moore 1995, S. 187f.). Wir verstehen darunter einen Dialog über die Frage, was als „wertvoll“ und anstrebenswert für das Gemeinwesen gelten soll.

Der wesentliche Dreh- und Angelpunkt ist die Frage, wie individuelle Wertungen sozial wirksam, also kollektiv verankert werden und wie umgekehrt in der Gemeinschaft („im öffentlichen Bewusstsein“) vorhandene Einstellungen und Werthaltungen vom Einzelnen so verinnerlicht werden, dass diese zur Richtschnur und innerem Maßstab im Handeln werden. Wir sprechen erst von Public Value, wenn nicht nur der Einzelne, sondern viele Einzelne (Gruppen, Institutionen, Vereine etc.) zu ähnlichen Bewertungen kommen und damit einen Wert und präziser: eine *Bewertung* „teilen“. Public Value ist in diesem Sinne ein „sozialer Mittelwert“, der weder mechanistisch hergestellt werden kann noch sich einer Beeinflussung völlig entzieht. An anderer Stelle haben wir die Dynamik und Beeinflussungsmöglichkeiten von „Werten“ ausführlich beschrieben (Meynhardt, 2004).

3. Menschliche Grundbedürfnisse als Soll-Größen der „Wert“-Schöpfung (Public Value)

Wir haben bisher betont, dass Public Values das Ergebnis von subjektiven Bewertungsprozessen sind, die ihren Niederschlag im öffentlichen Bewusstsein finden. Sie prägen

die zwischenmenschliche Kultur und sind Ausdruck gesellschaftlicher Wertedynamik. Public Value-Management heißt folglich, im Dialog und über Formen der öffentlichen Willensbildung gemeinsame Präferenzen und Bedürfnisse zu ermitteln und darauf aufbauend neue Impulse für die Entwicklung von akzeptierten Gemeinwohlwerten zu setzen.

Einerseits ist es in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen nicht möglich, Public Values a priori zu definieren (*Schuppert* 2002b). Selbst wenn dies versucht würde, sichert dies noch nicht deren handlungswirksame Verinnerlichung. Andererseits reicht es u.E. nicht aus, den Wertschöpfungsbeitrag anhand von prozeduralen Kriterien zu beschreiben. So argumentieren z.B. *Bouckaert* und *Halligan*, dass neben dem faktischen Ergebnis das aufgebaute „Vertrauen“ in die Leistungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen als wesentliche Erfolgskriterium von Verwaltungshandeln heranzuziehen ist – „Trust as the ultimate goal of the public sector.“ (2008, S. 26).

Sie ergänzen die Wertschöpfungskette Input-Output-Outcome durch die Ergebnisvariable Vertrauen. Das Handeln von Verwaltung wird letztlich daran gemessen, ob es Vertrauen und Akzeptanz erzeugt. Nicht allein die Wirkung (Outcome) zählt, also z.B. wie stark durch die Aktivitäten der Polizei die Kriminalität gesenkt wurde, sondern auch wie sehr dadurch das Vertrauen steigt, z.B. in dem die Kriminalitätsfurcht sinkt und die Akzeptanz der Polizei steigt. Diese Kette ist freilich äußerst voraussetzungsvoll. So ist bereits die Wirkungskette zwischen Output (z.B. Wieviel Präsenz hat die Polizei pro Betrachtungsperiode gezeigt und welche Maßnahmen ergriffen?) und Outcome (z.B. Welche Wirkung hatte dies?) häufig unklar und von Drittvariablen überschattet und moderiert.

Unabhängig von der Operationalisierungsproblematik jeder Public Value-Erfassung ist die oben schon angesprochene handlungsleitende Auffassung zur „Natur“ des Menschen (Grundannahmen zum bedürfnisbezogenem Handeln des Individuums) notwendig, um Wirkungsannahmen, potenzielle Wertschöpfungschancen und Wertkonflikte zu erkennen. Nicht alles, was etwa vertrauensbildend oder mißtrauensstiftend wirkt, ist ein positiver bzw. negativer Wertbeitrag. Vertrauen ist eine wichtige, für unser Anliegen jedoch nicht zureichende Variable. Um einzelne unternehmerische Ansätze bewertbar zu machen, ist eine differenzierende Betrachtung notwendig.

Dabei bietet es sich an, Wertungen zur Abwägung von Gemeinwohlbelangen als Bewertungen des Beitrags zur Erfüllung, Befriedigung oder Veränderung von menschlichen Grundbedürfnissen zu betrachten. Eine solche Bezugnahme auf übergeordnete bzw. grundlegende Bedürfnisse erweist sich als kaum zu unterlaufende Basis, um hochkomplexe Bewertungsprozesse und -resultate inhaltlich zu strukturieren.

Bedürfnisse werden verstanden als Mangel- bzw. Defizitzustände. Emotional sind sie durch Zustände des Unwohlseins, der Bedrohung, der Anspannung usw. charakterisiert. Ihre Befriedigung geht mit emotional positiv getönten Zuständen einher. In dieser Hinsicht dienen Bedürfnisse als psychische Soll-Größen und sind damit *Grundlage* für Bewertungsprozesse. Im Einzelfall können vielfach vermittelte Bewertungsprozesse schwerlich auf elementare Grundbedürfnisse zurückgeführt werden. Aber umgekehrt kann man komplexe Sachverhalte jeweils aus Sicht dieser Perspektiven bewerten.

Strukturell betrachtet stellt ein solcher Bewertungsprozess einen „Abgleich“ einer Ist-Größe mit einer tatsächlichen bzw. angenommenen Sollgröße in Form von Idealen, Motiven oder Zielen dar. Entscheidend dabei ist, dass es sich gerade nicht um „objektiv“ richtige Bezugsgrößen im kybernetischen Sinne einer Regulierung von Soll-Ist-Diskrepanzen, sondern um subjektiv bedeutsame emotional-motivational verankerte Wertungen handelt. Eine Sichtung und Zusammenführung der bisherigen Theoriebildung dazu kann

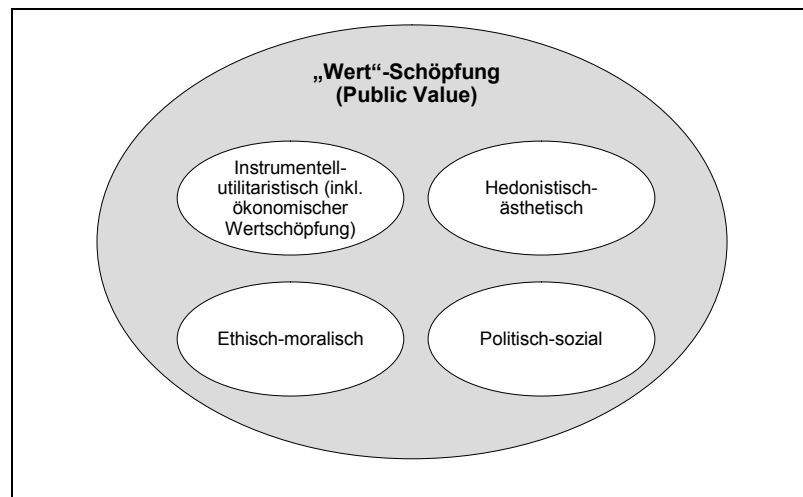
vier stabile Bedürfnisse ausmachen: 1. nach Orientierung und Kontrolle; 2. nach Selbstwerterhalt und -erhöhung; 3. nach zwischenmenschlicher Bindung; 4. nach positiven Erfahrungen (vgl. Meynhardt, 2004, S. 162ff.)

Die Ergebnisse entsprechender Bewertungsprozesse sind analog strukturiert. Es sind also im weitesten Sinne gleichzeitig vier Wertdimensionen angesprochen: 1. instrumentell-utilitaristische Dimension; 2. moralisch-ethische Dimension; 3. politisch-soziale Dimension; 4. hedonistisch-ästhetische Dimension.

Indem wir jede der vier Wertdimension auf korrespondierende Grundbedürfnisse beziehen, kann *jede Wertdimension auch als „Wert“-Schöpfungsdimension* betrachtet werden. Eine Bewertung zum Einfluss auf das Grundbedürfnis nach Orientierung und Kontrolle ist eine instrumentell-utilitaristische Wertung (1.), eine zum Einfluss auf das Selbstwertgefühl eine moralisch-ethische Wertung (2.), eine zur Auswirkung auf zwischenmenschliche Bindungen eine politische-soziale Wertung (3.) und eine zur Frage, inwieweit damit emotionale positive oder negative Erfahrungen verbunden sind eine hedonistisch-ästhetische Wertung (4).

Public Value Creation heißt dann, den (angestrebten) Beitrag in allen vier Dimensionen zu betrachten. Der ökonomische Wert als „Messwert“ ist in diesem Sinne kein Wert und kann am ehesten noch als Teil einer instrumentell-utilitaristischen Wertung gesehen werden, da dieser zunächst Mittel zum Zweck ist und damit einen instrumentell-utilitaristischen Charakter hat. Wenn etwa der Nutzen der Einsparung von Haushaltsmitteln in der Öffentlichkeit nicht positiv bewertet wird, dann ist durch die faktische Verbesserung der Finanzsituation noch kein Public Value geschaffen: *„Wert“-Schöpfung ist mehr als Wertschöpfung*. Abbildung 1 verdeutlicht die ganzheitliche Perspektive:

Abbildung 1: Bestandteile der „Wert“-Schöpfung (Public Value)



Im Alltag des Verwaltungshandelns, wo zusätzlich zur Umsetzung gesetzlicher Vorgaben unternehmerisch und proaktiv das eigene Handeln auf „Wert“-Schöpfungschancen ausgerichtet wird, bedeutet dies eine systematische Auseinandersetzung mit vier Grundfragen (Tabelle 1):

Tabelle 1: „Wert“-Schöpfungsdimension und Grundfragen

„Wert“-Schöpfungsdimension	Grundfragen
Instrumentell-utilitaristisch	a) Welche fachlich-inhaltlichen begründeten Wirkungsannahmen gibt es? b) Welche finanzielle Auswirkung hat der Ansatz/das Projekt?
Moralisch-ethisch	Was ist der beabsichtigte „moralische Nutzen?“ Welches sind entsprechende Risiken?
Politisch-sozial	Welche politischen Chancen und Risiken birgt der Ansatz/das Projekt im relevanten gesellschaftlichen Umfeld?
Hedonistisch-ästhetisch	Welche positiven Erfahrungen ermöglicht der Ansatz/das Projekt im Hinblick auf Ansehen und Leistungsfähigkeit unserer Behörde?

Im Zusammenspiel mit anderen Akteuren beinhaltet diese ganzheitliche „Wert“-Schöpfungsperspektive, zunächst den gemeinsam akzeptierten gesellschaftlichen Wert eines anvisierten Projektes oder einer Initiative herauszuarbeiten. Wie wichtig ist den Beteiligten das Anliegen? Was daran ist gesellschaftlich anstrebenswert? Wo liegen die Potenziale, aber auch Risiken in den vier „Wert“-Schöpfungsdimensionen? Wo verbinden sich Eigeninteressen produktiv mit Gemeinwohlbelangen? Was kann der Einzelne bzw. dessen Institution beitragen?

Diese und ähnliche Fragestellungen zielen darauf ab, die „Wert“-Schöpfung nicht allein auf die Fakten oder finanzielle Aspekte zu reduzieren, sondern die Vielfalt unterschiedlicher Perspektiven in dennoch systematischer Weise zu thematisieren.

Als Faustregel für öffentliches Handeln gilt: schlechtere Wirkung (im Sinne der sachlich-inhaltlichen Ergebnisse) führt in aller Regeln zu einem Absinken des Public Value. Bessere Wirkung führt jedoch nicht ohne weiteres zu mehr Public Value. Analog gilt: bei optimaler Wirkung ist noch längst nicht gesichert, dass Public Value entsteht. Sicher hingegen ist, dass bei mangelhafter Wirkung über kurz oder lang kein (neuer) Public Value entsteht, sondern dieser eher zerstört wird.

Eine entsprechende „Wertearbeit“ erfordert in Analogie zum *Business Case* der Privatwirtschaft einen *Public Value Case*. Dabei geht es um die Abschätzung von erzielbaren Wirkungen und Abwägung eines realistischen Ressourceneinsatzes unter Beachtung unterschiedlicher Szenarien. In allen vier genannten Bereichen sind Aussagen zu Chancen und Risiken zu treffen. Der Business Case als fachlich-inhaltliche und finanzielle Seite ist also zu ergänzen um einen Moral Case (ethisch-moralische Dimension), Political Case (politisch-soziale Dimension) und einen Experiential Case (hedonistisch-ästhetische Dimension). Erst in der gegenseitigen Abhängigkeit der einzelnen „Cases“ kann die „Wert“-Schöpfung erfasst und beschrieben werden. In dieser Betrachtungsweise konkretisiert sich die Vernetzung unterschiedlicher Perspektiven und individueller Interessen. Mögliche Konfliktlagen zwischen politischen, hedonistischen oder moralischen Bewertungsgesichtspunkten werden *gleichwertig* neben finanziellen und sachlichen Fragen erwo-
gen.

Dass eine solch umfassende Sicht besser für die Bewältigung praktischer Herausforderungen geeignet ist, muss sich im Einzelfall erweisen. Sie scheint allerdings notwendig, wenn man den hohen Anspruch eines systematischen Public Value Managements einlösen möchte. Die ausdrückliche Beschäftigung mit unterschiedlichen Bewertungsperspektiven bedeutet, normative Fragestellungen zum Gegenstand der Auseinandersetzung zu machen, die gesellschaftliche Bedeutung eigenen Handelns zu reflektieren und damit den Dialog über grundsätzlichere Fragen nach dem Sinn und Zweck öffentlichen Handelns zu stimulieren. Eine solche Aktivierung des „Möglichkeitssinnes“ (Robert Musil) setzt dar-

auf, *innerhalb* des gesetzlichen Auftrages kreative Potenziale jenseits einer sachlich-technisch einwandfreien Bearbeitung freizusetzen.

4. Resümee

Die Idee des „Public Value“ und der Zielbestimmung von wichtigen Elementen des Verwaltungshandelns als „Public Value Creation“ von Mark Moore hat in den letzten Jahren in unterschiedlichen kulturellen Kontexten (USA, UK, Neuseeland, Australien) und mittlerweile auch in Deutschland eine positive Resonanz erfahren.

Eine Erklärung dafür ist das damit verbundene Versprechen, Verwaltungshandeln in seinem Wert für die Gesellschaft nach einer Phase des primär betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modernisierungsansatzes („New Public Management“) wieder umfassender zu bestimmen und vor allem auch positiver zu besetzen. Für eine weiterführende Auseinandersetzung ist es allerdings notwendig, den aus dem privatwirtschaftlichen Zusammenhang entliehenen Begriff der *Wertschöpfung* für die Besonderheiten öffentlichen Handelns nutzbar zu machen.

Wertschöpfung als *gesellschaftliche „Wert“-Schöpfung* kann sich hier nicht beschränken auf ökonomische Werte, also eine Finanzgröße als Erfolgsmaß. Vielmehr muss ein Bezug auf die aus dem gesetzlichen Rahmen abgeleiteten Aufgaben und dem in der Aufgabenwahrnehmung geleisteten Beitrag zum Gemeinwohl hergestellt werden. Die Beeinflussung *gesellschaftlicher Werte* ist dann ein Beitrag zum Gemeinwohl.

Gemeinwohlbelange müssen jedoch innerhalb eines legislativen Rahmens immer wieder neu konkretisiert und ausgehandelt werden. Hier setzt das Public Value-Management als ein *Management von Gemeinwohlwerten* an. Wir sehen es als modernen Ansatz, sich für das Gemeinwohl einzusetzen und über Partikularinteressen hinaus den *Wert für das Gemeinwesen* zu priorisieren. *Public Value als Wertschöpfung zum Gemeinwohl ist für uns Grund und Grenze öffentlichen Handelns*. In dieser Sicht erhält der im täglichen Sprachgebrauch teilweise etwas „angestaubte“ Gemeinwohlbegriff eine pragmatisch-managerielle Ausgestaltung. Es handelt sich dabei nicht um einen lediglich modischen Begriff aus dem anglo-amerikanischen Kontext, sondern um eine generelle Herangehensweise an die Frage, wie der Wert öffentlichen Handelns erzeugt und vermittelt werden kann. Mit der Betonung auf das wertsensible und unternehmerisch geprägte Abwägen von Chancen und Risiken von Projekten und Initiativen erhält das Engagement für das Gemeinwohl eine zeitgemäße Ausprägung, indem die Erarbeitung von gemeinsam getragenen Zielen stärker in den Mittelpunkt des Verwaltungshandelns rückt. Dies ist keineswegs eine völlig neue Perspektive, wohl aber eine keineswegs unumstrittene Akzentverschiebung (Grenzen des Unternehmertums, Messbarkeitsproblem).

Grundlegender Bezugspunkt in diesem Ansatz ist eine Auffassung zur „Natur“ des Menschen, also ein Bild über menschliche Grundbedürfnisse, die stets beachtet und einbezogen werden müssen. Dies gilt für alle Bereiche des Verwaltungshandelns, insbesondere aber wenn der gestalterische Ansatz vor Ort das Erschließen neuer Handlungsfelder zur verbesserten Ausübung des gesetzlichen Auftrages beinhaltet.

Wir haben vier wesentliche Grundbedürfnisse und darauf aufbauend vier Public Value-Perspektiven herausgehoben. Anhand der Befriedigung bzw. Beeinflussung muss sich ein „Wert“-Schöpfungsbeitrag (Public Value) messen lassen. Im Kern bedeutet dies, dass die Schaffung von Fakten (z.B. durch öffentliche Investitionen) nicht ausreicht, um von

gesellschaftlicher Wertschöpfung sprechen zu können. Erst wenn im öffentlichen Bewusstsein die Aktivitäten öffentlichen Handelns auch eine Wertschätzung erfahren, kann von „Wert“-Schöpfung im Sinne eines Einflusses auf in der Gesellschaft verankerte und damit gelebte Werte gesprochen werden. Public Value ist erst „geschaffen“, wenn auf der individuell-psychologischen Ebene entsprechende Veränderungen hervorgerufen werden.

Im praktischen Handeln bedeutet dies, dass die Legitimationsgrundlagen für öffentliches Handeln immer wieder vermittelt, erarbeitet und kommuniziert werden müssen. Man kann sich darauf verlassen, dass die Dinge unterschiedlich bewertet werden. Auf mehr nicht. Deshalb sollte in einem strukturierten Prozess der angezielte Wertbeitrag systematisch auf Chancen und Risiken analysiert werden: In Analogie zum *Business Case* der Privatwirtschaft beinhaltet ein *Public Value Case* Annahmen und Aussagen zum „Wert“-Schöpfungspotenzial in allen vier genannten Bereichen. Hinzu kommt, dass der Public Value-Case auch effektiv kommuniziert werden muss. Damit bekommt die Nutzung von Methoden und Instrumenten des (politischen) Marketings in der öffentlichen Verwaltung einen höheren Stellenwert. All dies stellt besondere Anforderung an die Führungskräfte als Public Value Manager (*Meynhardt/Metelmann* 2008).

Für die Public Value-Forschung bedeutet dies, 1) das Zusammenspiel zwischen harten Fakten und den psychologischen Bewertungskriterien zu untersuchen bzw. für ein Public Value Management fassbar zu machen, 2) das Verhältnis der einzelnen Bewertungskriterien untereinander zu konkretisieren 3) Formen einer Public Value Kommunikation zu untersuchen 4) Methoden zur Bewertung von Public Values bereitzustellen und vor allem 5) die (sozial)psychologischen Mechanismen der Veränderung und Beeinflussung individueller und kollektiver „Werte“ zu beschreiben.

Literatur

- Baran, Pavel* (1991): Werte, in: *H.-J. Sandkühler* (Hrsg.), Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften (Vol. 4, pp. 805-815). Hamburg: Felix Meiner Verlag, S. 806.
- BBC* (2004): Building Public Value. Renewing the BBC for a digital world. London: BBC.
- Belz, Christian/Bieger, Thomas* (Hrsg.) (2004): Customer Value. Kundenvorteile schaffen Unternehmensvorteile, Frankfurt am Main: verlag moderne industrie.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna* (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 29, Berlin: edition sigma.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John* (2008): Managing Performance. International Comparisons, London: Routledge.
- Collins, Richard* (2007): Public Value and the BBC. A report prepared for The Work Foundation's public value consortium, London: The Work Foundation, online: <http://www.theworkfoundation.com/products/publications/azpublications/publicvalueandthebbc.aspx>, Stand 13.2.2008.
- Copeland, Thomas/Koller, Tim/Murrin, Jack* (1994): Valuation. Measuring and Managing the Value of Companies. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Crabtree, James* (2004): The revolution that started in a library, *New Statesman*, 27. September.
- Eumann, Marc Jan* (2007): Erster Public-Value-Test war ‚Bärendienst‘, in: *Netzeitung*, 15.11.2007, URL: <http://www.netzeitung.de/medien/810131.html>, Stand 13.2.2008.
- Hill, Hermann* (2006): Von Good Governance zu Public Leadership, *Verwaltung & Management*, Heft 2, S. 81-84.
- Hill, Hermann* (2007): Public Value Management, in: *Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno* (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, Bern: Haupt Verlag, S. 373-381.

- Jann, Werner* (1995): Al Gore und die Neuerfindung von Regierung und Verwaltung. Lehren für Kontinentaleuropa?, in: *Reinermann, Heinrich* (Hrsg.), *Neubau der Verwaltung, Informationstechnische Realitäten und Visionen*, Heidelberg: Decker, R., S. 145-160.
- Klages, Helmut* (1984): *Wertorientierung im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen*. Frankfurt am Main: Campus
- Lenk, Hans* (1994). *Von Deutungen zu Wertungen. Eine Einführung in aktuelles Philosophieren*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meynhardt, Timo* (2004). *Wertwissen: Was Organisationen wirklich bewegt*. Münster: Waxmann.
- Meynhardt, Timo/Metelmann, Jörg* (2008). Public Value – ein Kompass für die Führung in der öffentlichen Verwaltung, in: *Verwaltung und Management*, 14. Jg. Heft 5, S. 246-251.
- Moore, Mark* (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge/ MA: Harvard University Press.
- Moore, Mark* (2003): The Public Value Scorecard. A Rejoinder and an Alternative to „Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations by *Robert Kaplan*, Working Paper # 18, The Kennedy School of Government, Harvard University.
- Oakley, Kate/Naylor, Richard/Lee, David* (2006): „Giving them what they want: the construction of the public in ‘public value’“, paper presented at “Media and Social Change”, conference organised by the ESRC Centre for Research on Socio-Cultural Change.
- O’Flynn, Janine* (2005): A Public Value Framework for Contractual Governance. PUBLIC Issue 07, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona.
- O’Flynn, Janine* (2007): From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, in: *The Australian Journal of Public Administration*, 66. Jahrgang, Nr. 3, S. 353-366.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert* (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Reichard, Christoph* (2001): Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade. Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“ in: *der städtetag* Heft 3/2001, S. 20-22.
- Rhodes, R.A.W./ Wanna, John* (2007): The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians, in: *The Australian Journal of Public Administration*, 66. Jahrgang, Nr. 4, S. 406-421.
- Schuppert, Gunnar Folke* (2002a): Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. in: *Münkler, Herfried von/Fischer, Karsten* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in vier Bänden*, Berlin: Akademie Verlag, S. 67.
- Schuppert, Gunnar Folke* (2002b): Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: *Ders./ Neidhardt, Friedhelm*, *Gemeinwohl. Auf der Suche nach Substanz*, Berlin: WZB-Jahrbuch, S. 19-64.
- Smith, Peter* (1995): On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, S. 277-310.
- Smith, R.F.I.* (2004): Focusing on Public Value: Something New and Something Old, in: *The Australian Journal of Public Administration*, 63. Jahrgang, Nr. 4, S. 68-79.
- Stoker, Gerry* (2006): Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?, in: *American Review of Public Administration*, 36. Jahrgang, Nr. 1, S. 41-57.
- Talbot, Colin* (2006): Paradoxes and Prospects of ‘Public Value’. Paper vorgelegt beim Tenth International Research Symposium on Public Management vom 10.-12. April 2006 in Glasgow.

Anschrift des Autors: Dr. Timo Meynhardt, Universität St. Gallen, Center for Leadership and Values in Society, Tigerbergstraße 2, CH 9000 St. Gallen
E-mail: Timo.Meynhardt@unisg.ch