OrganisationsEntwicklung
Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management

4 10

Bessere Organisationen, bessere Welt

Unternehmen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit

Vom Zwang zur komplexen Wirklichkeit
Volker Hauff – Der Vorsitzende des deutschen Nachhaltigkeitsrates blickt zurück

Nachhaltigkeit: Gähn!
Zynismus-Controlling im Change Management

Seelenwaschmaschine
Warum Künstler Managern etwas zu sagen haben

Fahrplan zum Wir-Gefühl
Integrationsmanagement eines Verkehrsunternehmens

Und Sie selbst?
Nachhaltigkeitstests für Mensch und Organisation

Zeit für eine Gemeinwohlstrategie

Steigerung des Public Values am Beispiel des Goethe-Institutes

In unserem Beitrag zeigen wir am Beispiel des Goethe-Institutes, wie Führungskräfte im öffentlichen Sektor ihr strategisches Denken und Handeln verbessern können, um den Gemeinwohlbeitrag ihrer Institution zu steigern. Diese Frage ist trotz der Forderung nach mehr unternehmerischer Orientierung in den letzten Jahren zu kurz gekommen.

«Selbstverständlich spielen die klassischen Legitimationsprinzipien weiterhin eine Rolle, aber das reicht nicht mehr aus. Die Frage ist also: What's in it? Was macht uns eigentlich für die Gesellschaft wertvoll? Was leisten wir?» – so eine hochrangige Führungskraft des Goethe-Instituts im Jahr 2007. Mit dieser Frage wird ein Thema berührt, welches nach Jahren der Fokussierung auf Haushaltsdisziplin und betriebswirtschaftliche Optimierung wieder von Interesse ist: Was macht öffentliche Einrichtungen wertvoll für die Gesellschaft?

Der öffentliche Sektor sieht sich mit anhaltender Kritik hinsichtlich mangelnder Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität konfrontiert. Unter den Stichworten «New Public Management» bzw. «Neues Steuerungsmodell» wurde in den letzten 20 Jahren daher die Einführung privatwirtschaftlicher Controlling- und Steuerungsinstrumente deutlich forciert. Bislang wurden jedoch die hohen Erwartungen an die neuen Instrumente weitgehend verfehlt. Durch die Reduktion der Managementfunktion im öffentlichen Sektor auf eine reine Verbesserung der Ausführungseffizienz wurde allerdings die Aufgabe vernachlässigt, das eigene Handeln mit den gesellschaftlichen Bedürfnissen abzugleichen. Aber genau dies ist im Gemeinwohlauftrag öffentlicher Verwaltungen – von der Kulturbehörde, über das Bauamt bis zur Arbeitsagentur – klar definiert und hat eine lange Tradition.

Die in der Praxis anzutreffende Scheu, sich positiv mit dem Gemeinwohlauftrag zu identifizieren, hat sicher auch historische Gründe. Vor allem aber zeigt dies, dass das Grundverständnis von Verwaltungshandeln zutiefst erschüttert ist. Gemeinwohl ist nämlich kein Begriff von vorgestern, sondern Grund und Grenze öffentlichen Handelns – er gibt staatlichem Handeln seine einzige Legitimationsbasis. Was im Einzelnen das öffentliche Interesse ausmacht, ist jedoch nicht im Vorhinein festzulegen und schon gar nicht auf Effizienzziele zu reduzieren. Vielmehr ist es in einer hochkomplexen Gesellschaft eine zentrale Aufgabe, die öffentliche Dimension immer wieder neu zu bestimmen, kreativ zu gestalten und an dieser die eigene Leistungsfähigkeit zu messen. Die gesellschaftlichen Wert schöpfende Verwaltung ist gefragt.

Wie aber sollen Behördenleiter, leitende Beamte und Angestellte mit dieser Herausforderung heute umgehen und ihre auf Kosteneffizienz getrimmte Verwaltung darauf (wieder) ausrichten? Die Rückzugsgefechte, die so manch ein Verwaltungsleiter in den letzten Jahren vergeblich geführt hat, zeigen, dass der Gesetzestext keineswegs (mehr) ausreicht, um das eigene Handeln zu legitimieren. Es sind praktische Strategien gefordert, wie man öffentliche Verwaltung «von der Gesellschaft als Ganzes» her denken kann. Nachfolgend möchten wir am Beispiel eines Kulturinstituts drei Strategien zur Legitimation des eigenen Gemeinwohlbeitrages vorstellen.

Wertschöpfung eines Kulturinstituts

Das Goethe-Institut ist mit ca. 3000 Mitarbeitern an 140 Standorten das deutsche Kulturinstitut im Ausland und der größte Mittler im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP). Gemäß Satzung verfolgt es die Hauptziele (1) Förderung der Kenntnis der deutschen Sprache, (2) Pflege der internationalen kulturellen Zusammenarbeit und (3) Vermittlung eines umfassenden Deutschlandbildes durch Informationen über das kulturelle, gesellschaftliche und politische Leben. Obwohl rechtlich als ein unabhängiger eingetragener Verein

organisiert, bestreitet es zwei Drittel seines Haushalts durch Zuwendungen des Auswärtigen Amtes. Nach einer langen Durststrecke mit stagnierenden Mittelzuwendungen konnte das Goethe-Institut seit 2007 seine Aktivitäten deutlich ausweiten. So partizipiert es z.B. an der neuen Partnerschulinitiative des Auswärtigen Amtes und tritt vermehrt auch in Deutschland in Erscheinung. Dieser Aktivitätsausweitung sind umfassende interne Reformen im Rahmen des neuen Steuerungsmodells vorangegangen, die unter den Stichworten Budgetierung, Regionalisierung und Dezentralisierung umschrieben werden können und notwendige Impulse für eine effizientere Mittelverwendung gegeben haben. Doch die Erwartungen auf neue inhaltliche Steuerungsmöglichkeiten haben sich nur unzureichend bestätigt. Die ehemalige Leiterin der Finanzabteilung sagte hierzu: «Man hat versucht – wir haben es natürlich nicht geschafft –, aber man hat in vielen, vielen Workshops versucht, auch mit externer Beratung, herauszufinden: Wie kann man Kulturarbeit bewerten? Und was dabei herauskam, können Sie sich vorstellen. Es kam nur Unfug dabei heraus.»

Public Value versus Zielorientierung?

Doch wie bewertet man den Beitrag zum Gemeinwohl? In der aktuellen Literatur greift der so genannte Public Value-Ansatz die Problematik auf und bietet einen viel versprechenden Zugang (siehe Kasten S. 52). Er überführt die abstrakte Gemeinwohlidee in eine Managementperspektive, in der unternehmerisch-kreatives Handeln im öffentlichen Sektor einen positiven Stellenwert erhält und die eigentliche «Wert»-Schöpfung in den Mittelpunkt rückt. Die einzelne Führungskraft wird auf diese Weise wieder stärker in die Pflicht genommen, sich für die Steigerung des Public Value-Beitrags seiner Institution einzusetzen. Nicht das «Abmanagen» von Zielvereinbarungen, sondern die Frage nach dem Wert eigenen Handelns für die Gesellschaft rückt wieder nach vorn. Abbildung 1 illustriert den dazugehörigen Regelkreis.

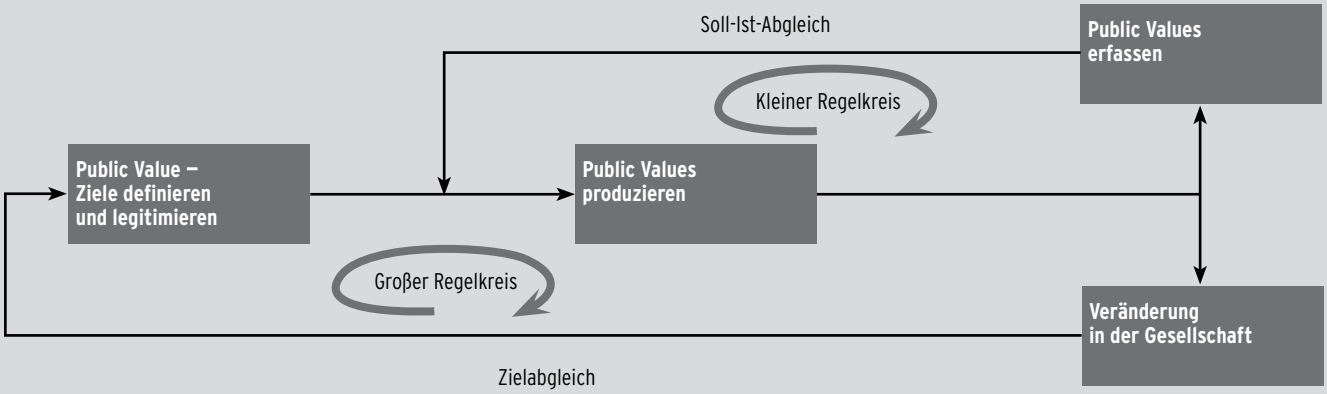
Auf den ersten Blick unterscheidet sich diese Darstellung kaum von den Zielsteuerungsmodellen des New Public Managements, doch es gibt drei wichtige Unterschiede, die das Selbstverständnis von Führungskräften in der Verwaltung grundsätzlich verändern:

Erstens lenkt der große Regelkreis ihre Verantwortung wieder stärker auf die normative Dimension von Verwaltungshandeln, auf die politisch-sozialen und moralisch-ethischen Chancen und Risiken und damit auf die kontinuierliche (selbst)-kritische Überwachung der eigenen Wertschöpfung. Das Gespür hierfür zu entwickeln, ist Führungsaufgabe und macht ganz wesentlich die strategische Dimension der Führungsarbeit in der Verwaltung aus.

Zweitens muss ein Public Value nicht zwangsläufig mess- und zählbar sein. Die Wertschätzung für die Qualität des öffentlichen Raums, ein Staatsverständnis, in dem Eigeninitiative und Solidarität eine produktive Balance finden oder auch die Förderung neuer Formen des Zusammenlebens unterschiedlicher Generationen – all dies sind Bereiche, an deren Gelingen die öffentliche Verwaltung eine Mitverantwortung trägt, und die man nicht auf wenige Messgrößen reduzieren kann. Nur weil ein Wert nicht messbar ist, heißt es noch lange nicht, dass er nicht verfolgt werden sollte.

Drittens, und hier setzen wir in diesem Beitrag an, muss die Führungskraft neue gesellschaftliche Problemlagen aktiv einbeziehen, um so einen neuen oder gesteigerten Public Value stiften zu können. Es wäre zu einfach, sich allein auf die politischen Prozesse zu verlassen nach dem Motto: «Mal sehen, was das Parlament/der Gemeinderat dazu sagt.»

Abbildung 1
Public Value Management Modell



Ziel-Public Values für ein Kulturinstitut

Seit jeher zieht das Goethe-Institut ein großes öffentliches Interesse auf sich. Umso verwunderlicher scheint es zunächst, dort nach den Ziel-Public Values zu suchen, wenn es doch mannigfaltige Dokumente gibt, die diese Frage eigentlich beantworten sollten: Satzungen, Rahmenverträge, Leitbilder, Zielvereinbarungen und gesamtstrategische Ziele. Doch die verschiedenen Quellen und eingearbeitete Kompromisse in den Dokumenten lassen Interpretationsspielraum, an dem sich die politische Debatte immer wieder neu entzündete. So schreibt Franz-Josef Strauß 1986 an den SPD-Bundestagsabgeordneten Kahn-Ackermann: «Das Goethe-Institut […] ist dazu verpflichtet, seine ihm übertragenen Aufgaben nach den Richtlinien […] des Auswärtigen Amtes vorzunehmen. Geschieht dies nicht, so ist das ein Missstand, den als solchen zu bezeichnen ich nicht zögere.» In regelmäßigen Abständen wiederholen sich die berechtigten politischen Debatten über Sinn und Nutzen der auswärtigen Kulturpolitik, ohne wirklich die Frage zu beantworten, was das Goethe-Institut wertvoll für die Gesellschaft macht.

Was ist «Public Value»?

Es gibt hinreichend viele Begrifflichkeiten, um deutlich zu machen, dass sich Verwaltungshandeln nicht auf Partikularinteressen ausrichten darf: öffentliches Interesse, Wohl des Ganzen, öffentliche Belange oder Allgemeininteresse. Public Value bietet eine neue Perspektive an, als damit der gesetzliche Auftrag stärker mit einer unternehmerischen Orientierung verknüpft wird. Dieses Gemeinwohlunternehmertum steht in der Ermessenstradition der Verwaltung und unterscheidet sich durch seine Zielausrichtung grundlegend von einem privatwirtschaftlichen Handeln. Es rückt die gesellschaftliche Wertschöpfung, also den Beitrag zum Erhalt und zur Fortentwicklung des Gemeinwesens, in den Mittelpunkt. Dabei werden vier Wertschöpfungsdimensionen unterschieden: instrumentell-utilitaristisch (inkl. finanziell-ökonomischer Werte), politisch-sozial, moralisch-ethisch und hedonistisch-ästhetisch.

Ein solcher Fokus auf die wertschöpfende Verwaltung wirkt 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 ist. Public Value Management bedeutet dann, gesetzlich verankerte Gestaltungaufträge in kreativer Weise – eben unternehmerisch – zu erfüllen und dabei gesellschaftlichen Nutzen zu stiften.

Die letzte große Haushaltskrise des Goethe-Instituts 2006 war nicht zuletzt dadurch verursacht, dass es seinen eigenen Wert nicht konkret genug vermitteln konnte. Mit einem einschneidenden Spar- und Reformpaket «goethe09» wurde gegenüber dem Bundestag die Modernisierungsfähigkeit der Organisation bewiesen. Bemerkenswert ist dabei, dass die inhaltliche Ausrichtung kein Bestandteil der Reformdiskussionen war und auch nicht eingefordert wurde. Die Krise von 2006 ist überwunden, aber da Sparpakete für öffentliche Einrichtungen regelmäßig wiederkehren, nutzte das Goethe-Institut das ruhigere Fahrwasser 2008/2009, um sich intensiver mit der eigenen Rolle auseinander zu setzen. Zur eigenen Vergewisserung fragte es sich, was es eigentlich für die Gesellschaft wertvoll macht.

Der Prozess der Rollenklärung gegenüber der Gesellschaft

Dazu wurden zwei der Autoren als wissenschaftliche Begleiter eingebunden, der dritte verantwortete das Projekt intern und sorgte als Vorstand für eine enge Einbindung der Führungsgremien. Mit einer ausgefeilten Methodik wurden Führungskräfte und Mitarbeiter sowie relevante Stakeholder in Politik und Mittlerlandschaft interviewt. Bei den Stakeholdern war es wichtig, die relevanten Entscheider und Meinungsführer zu befragen, da diese die öffentliche Meinung und Wahrnehmung maßgeblich beeinflussen. So wurden mehrere Bundestagsabgeordnete, Ministerialdirigenten, Stiftungspräsidenten und sogar ein Intendant persönlich befragt.

In der Analyse von insgesamt 60 Interviews und einer Kundenbefragung konnten rund 40 mögliche Ziel-Public Values zusammengefasst werden – von «Förderung der attraktiven Sprache Deutsch» bis zur vergleichsweise abstrakteren «Beförderung eines Menschheitsbewusstseins». Die Streuung der Antworten sehen wir als Indiz dafür, wie unterschiedlich der Wertbeitrag der Organisation gesehen wird. Insbesondere die Bundestagsmitglieder des Unterausschusses AKBP identifizierten recht unterschiedliche Wertschöpfungsziele für das Goethe-Institut. So reichten die Aussagen im zivilgesellschaftlichen Auftrag von behutsamer «Vermittlung eines Demokratieverständnisses» oder «Ort der Begegnung» bis hin zu Aussagen wie der «Insel der Freiheit» oder «Mittler von Freiheit und Rechtsstaatlichkeit». Man muss kein Experte in der Außenpolitik sein, um zu erkennen, dass zwischen den formulierten Wertbeiträgen Welten liegen und dies grundlegende Auswirkungen auf das Handeln des Goethe-Instituts hat. Ein strategischer Fokus tut Not. Eine Führungskraft des Goethe-Instituts formulierte diese Bestrebung wie folgt: «Wo ist die scharfe Kante des Goethe-Profils? Gewinnt das Goethe-Institut dann eine scharfe, klare Position, wenn es sich wirklich insbesondere in seinem Kerngeschäft sauber und klar positioniert?»

In nachfolgenden Strategieworkshops hat sich ein Management-Team unter Beteiligung des Vorstands, der Abteilungslei-

ter Strategie und Presse sowie zwei Institutsleitern schließlich auf zehn Ziel-Public Values geeinigt, die wie folgt zusammengefasst wurden:

1. Fördert die Sprache Deutsch
2. Deutschland näher bringen
3. Verbindet Menschen und Institutionen
4. Bringt ins Gespräch
5. Stimme für Kultur
6. Unabhängig überzeugend
7. Relevant in Deutschland
8. Vielfalt gezielt fördern
9. Einsatz für Europa
10. Befähigt zu/ ermöglicht Selbstreflexion

In einem zweiten Schritt wurde für jeden einzelnen Bereich bewertet, inwieweit der Public Value auch hinreichend gesellschaftlichen Rückhalt erfährt und wie hoch dabei die Auftragssicherheit ist. Gibt es eine vertragliche Grundlage, eine Zielvereinbarung, sind die Aussagen dazu durch die vorgesetzte politische Instanz widersprüchlich oder fehlen sie gar? Für die Bewertung des gesellschaftlichen Rückhalts konnten wir wieder auf das Interviewmaterial und den Abgleich mit dem gesetzlichen Auftrag zurückgreifen. Das Ergebnis ist in Abbildung 2 dargestellt.

Es ist auf den ersten Blick ersichtlich, dass es eine breite Streuung auf beiden Achsen gibt. Sowohl hinsichtlich des Rückhalts als auch der Auftragssicherheit gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Ziel-Public Values. Als weitere Strukturierung wurden zudem zwei Schwellen definiert, die die Entwicklungsstufen der Public Values trennen.

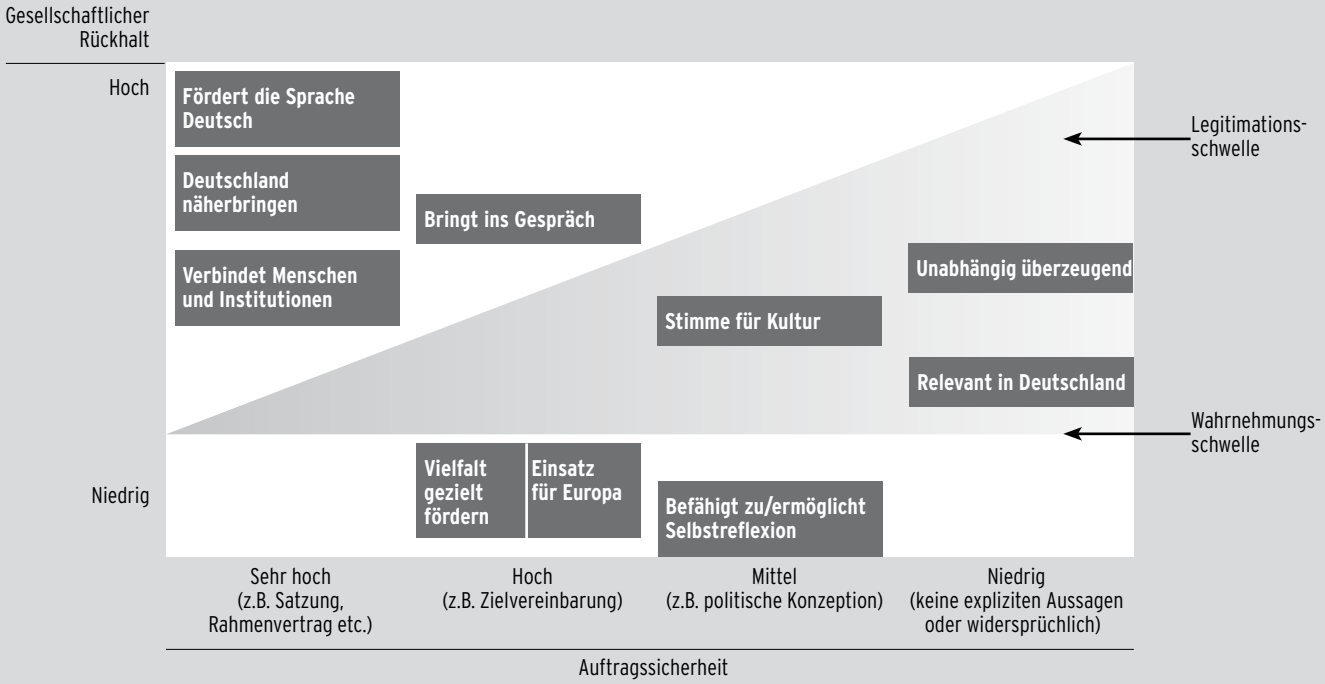
Die erste ist die so genannte Wahrnehmungsschwelle. Ziel-Public Values, die unterhalb dieser Schwelle liegen, sind der Öffentlichkeit noch weitgehend unbekannt oder werden nicht spezifisch mit der Organisation in Verbindung gebracht. Dieser untere Bereich kann als «Innovationsspeicher» einer Organisation gesehen werden, da sich hier die neuen Ideen wiederfinden. Die zweite ist die so genannte Legitimationsschwelle. Sie verläuft diagonal, um den Zusammenhang zwischen Auftragssicherheit und Rückhalt darzustellen: So muss ein Public Value über weniger Rückhalt verfügen, wenn er klar durch eine gesetzliche bzw. vertragliche Grundlage abgedeckt ist. Erst ein Public Value, der auch die Legitimationsschwelle überwunden hat, gehört zum etablierten Wertschöpfungsportfolio einer Organisation.

Die Notwendigkeit von Experimenten

Abbildung 2 zeigt, dass das Goethe-Institut einige Gemeinwohlbeiträge leistet, die gut etabliert sind und über einen hohen

Abbildung 2

Ziel-Public Values im Spannungsfeld von Auftragssicherheit und gesellschaftlicher Rückhaltung



Rückhalt in allen relevanten Gruppen verfügen. Andere Public Values müssen erst zu dieser Reife entwickelt werden. Doch das ist leichter gesagt als getan. Welcher Praktiker kennt nicht die zurückhaltende Art der vorgesetzten politischen Instanzen, wenn es um neue Ideen geht. Jedoch: Ohne ausprobieren und Experimente geht es nicht. Es ist ja gerade die Stärke von Politikern, einen vorliegenden Sachverhalt aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Perspektiven zu bewerten und eine Abwägung der Interessen vorzunehmen. Diese Fähigkeit entfaltet sich aber erst (und dann auch viel schneller), wenn etwas Konkretes zur Bewertung vorliegt.

Ein solches Vorgehen ist nicht auf alle neuen Public Values anwendbar und erfährt klare Grenzen durch den öffentlichen Auftrag. So ist Bildung etwa in Deutschland Ländersache und nicht Gegenstand der Arbeitsverwaltung. Aber genau dieses einseitige Zuständigkeitsdenken stellt der Public Value-Ansatz infrage, weil er zunächst nach gesellschaftlichen Herausforderungen und erst dann nach Zuständigkeiten fragt. Es geht vielmehr darum, im Rahmen des eigenen Ermessens und des Handlungsspielraums Pilotprojekte zu verwirklichen. Hier kann überprüft werden, ob die Organisation über die Fähigkeiten verfügt, diesen neuen Public Value effizient produzieren zu können oder eher als Moderator auftreten sollte. Für das Goethe-Institut ist die Neubestimmung seiner Rolle in Deutschland ein passendes Beispiel:

Abteilungsleiter: «Das ist eine der großen Lebenslügen des Goethe-Instituts, dass wir die Einbahnstraße nicht hätten. Wir sind strukturell nicht in der Lage, das im Inland zu tun, was wir im Ausland tun.»

Vorstand: «Ich widerspreche da direkt, weil ich schon glaube, dass sich da etwas in den letzten zwei bis drei Jahren bewegt hat. Vielleicht nicht in der Quantität, aber mit der Qualität von bestimmten Projekten eröffnen wir neue Möglichkeiten.»

> «Nur weil ein Wert nicht messbar ist, heißt es noch lange nicht, dass er nicht verfolgt werden sollte.»

Obwohl das Goethe-Institut seit Jahrzehnten für eine moderate Ausdehnung der Aktivitäten in Deutschland eintritt, konnte sie politisch nicht durchgesetzt werden. In den vergangenen Jahren hat das Goethe-Institut Mittel und Sponsoren gefunden, um Beispiele seines potenziellen Wirkens in Deutschland zu verwirklichen. Dazu zählen die Aktionen «Macht der Sprache» und «Ausgewanderte deutsche Wörter» (ab 2007), der Kongress «Wiedervorlage Nationalkultur» (2008) oder die vielbeachtete Tropenausstellung in Berlin (2008/2009). Aber auch die Berufung eines Hauptabteilungsleiters der Zentrale in den Bayerischen Integrationsrat (2010) unterstützt das neue Selbstverständnis, die Erfahrungen der auswärtigen Kulturpolitik im Inland bekannt zu machen.

Die Akzeptanz für diese Aktivitäten ist nicht einheitlich hoch, doch zusammen lassen sie den neuen Public Value «Relevant in Deutschland» erleb- und damit bewertbar werden. Es ist eine Strategie der kleinen Schritte, die gesellschaftlichen Rückhalt langsam aufbaut und die politischen Vorbehalte Zug um Zug zu entkräften versucht. In der kürzlich ausgehandelten Zielvereinbarung (2011–2013) mit dem Auswärtigen Amt konnte das Goethe-Institut nun seine Rolle bei Migrationsfragen in Deutschland erstmalig institutionell verankern und kann somit auf eine offizielle Legitimation für seine Wirkungsausdehnung in Deutschland verweisen. Im Zusammenspiel von vertraglicher Autorisierung (etwas ist legal) und gesellschaftlicher Befürwortung (etwas ist legitim) wurde der notwendige Rückhalt aufgebaut. Er sichert nicht nur eine neue Wertschöpfung ab, sondern dient auch als Verteidigungslinie für zukünftige Mittelkürzungen oder tagespolitische Richtungswechsel. Die praktische Erfahrung von Verwaltungsführungskräften zeigt einfach, dass etwas, das erstmal in offiziellen Verträgen fest verankert ist, schwierig wegzusparen und noch schwieriger politisch einzukassieren ist. Warum sollte die Verwaltung gegenüber der Politik dieses Instrument nicht nutzen?

Neue Public Values geschickt legitimieren

Wie können andere Organisationen von den Erkenntnissen des Goethe-Instituts profitieren? Wir möchten hier die dortigen Erfahrungen in einem Modell verallgemeinern, welches sich an den Überlegungen der Evolutionstheorie orientiert, wie sie in den Organisationswissenschaften schon seit längerem eine prominente Rolle spielt. Wir unterscheiden zwischen einer Phase der Konkurrenz um die besten Ideen (Variation), einer Phase der Entscheidung für eine Lösung (Selektion) und einer Phase der Umsetzung und Verstetigung (Retention). Vor diesem Hintergrund eröffnet sich ein Blick auf die Frage, wie neue Public Value-Ideen möglichst erfolgsversprechend umgesetzt werden können.

Wir unterscheiden drei unterschiedliche Legitimationspfade, die dem Praktiker helfen, seinen Weg durch den Dschungel der Gremien, politischen Willensbildung und interner Überzeugungsarbeit zu finden. Ausgangspunkt ist jeweils niedrige Auftragssicherheit und geringer gesellschaftlicher Rückhalt.

1. Auftragslegitimation
   Hier ist es das Ziel, einen neuen Public Value erst über die Verträge abzusichern, bevor er wirklich produziert wird. Der hohe Grad an Auftragssicherheit verkürzt die Phase der gesellschaftlichen Diskussion (Selektionsprozess) und erlaubt einen schnelleren Übertritt in die Verstetigung (Retention). Der Nachteil der Auftragslegitimation ist, dass sich die Praxistauglichkeit eines Public Value erst sehr spät zeigt. Zu-

dem kann es negativ auf die Organisation zurückfallen, wenn Ziele und Kennzahlen zu einem Wert vereinbart werden, der am Ende nicht erbracht werden kann. Trotz der Risiken ist dieser Pfad vorzuziehen, da er die geringsten Widerstände erzeugt und zudem das vertrauensvolle Verhältnis zur vorgesetzten Instanz fördert. Tendenziell eignet sich dieser Legitimationspfad insbesondere für jene Public Values, die sehr nah am bisherigen Wertschöpfungsportfolio liegen und Teil des allgemeinen Fachdiskurses sind. Für das Goethe-Institut steht hier beispielhaft der «Einsatz für Europa», welcher zunächst in die Zielvereinbarung aufgenommen wurde, bevor er in der praktischen Arbeit seine Umsetzung erfuhr.

2. Rückhaltslegitimation

Hier wird bewusst die öffentliche Diskussion gesucht. Dieser Weg ist einzuschlagen, wenn eine Auftragslegitimation nicht erreicht werden kann. Die Organisation kann den neuen Public Value an Beispielen wahrnehmbar und erlebbar vorführen (Pilotprojekte). Wichtig ist es dann, dass auch ein Beitrag durch die eigene Organisation erwünscht ist. Wenn ein hinreichend hoher gesellschaftlicher Rückhalt erreicht wird, steigen die Chancen, dass die vorgesetzte Instanz diesen Rückhalt nachvollzieht und eine verbesserte Auftragssicherheit erteilt. Die Rückhaltslegitimation ist risikoreicher und aufwändiger als die zuerst diskutierte Auftragslegitimation. Wer seinen «Hut in den Ring wirft», kann im harten Selektionsprozess scheitern und zudem den Rückhalt für sicher geglaubte verwandte Wertschöpfungsbereiche gefährden. Man muss sich also der Quellen des gesellschaftlichen Rückhalts bewusst sein, bevor man sich – zum richtigen Zeitpunkt – über die Wahrnehmungsschwelle begibt. Der Dialogansatz «Bringt ins Gespräch» ist hierfür ein gutes Beispiel aus dem Goethe-Institut. Dieser Public Value trifft auf breiten gesellschaftlichen Rückhalt, spielt aber in den Zielvereinbarungen keine bzw. eine untergeordnete Rolle.

3. Pattlegitimation

Es gibt allerdings auch Public Values, die unter dauerhafter Beobachtung stehen und auf absehbare Zeit keine hohe Auftragssicherheit erlangen können. Für diese gilt es, den Status quo zu sichern. Eine solche Pattlegitimation kann dann erreicht werden, wenn der Public Value über einen sehr hohen gesellschaftlichen Rückhalt verfügt, aber aus rechtlichen, historischen oder politischen Gründen nicht explizit oder dauerhaft auftragssicher gestaltet werden kann. Meist tritt dieser Konflikt erst zutage, wenn bereits ein hoher Rückhalt erzeugt wurde und trotzdem keine vertragliche Verstetigung erreicht wird. Ein solcher Public Value kann nur dadurch abgesichert werden, dass er auf einen dauerhaft hohen gesellschaftlichen Rückhalt vertrauen kann (also nicht ausselektiert wird). Ein Beispiel aus dem Goethe-Institut für eine solche Pattsituation: Der Public Value «Unabhängig überzeugend» genießt einen hohen gesellschaftlichen Rückhalt wird aber sehr wahrscheinlich nie vollständig vertraglich abgesichert werden können. Die Interessenskonflikte sind einfach zu groß; es bleibt ein ständiges Tauziehen unter Beibehaltung des ja erwünschten Status quo. Nur ist Vorsicht geboten, denn wie beim Tauziehen gilt es, die Wachsamkeit trotz des «Burgfriedens» aufrechtzuerhalten um schnell auf ein mögliches «Einkassieren» zu reagieren.



Illustration: Katia Fouquet

Vier Kontrollpunkte

Die idealtypisch skizzierten Legitimationspfade bieten eine orientierende Einteilung, wie eine Organisation aktiv einen neuen Public Value und damit eine Veränderung am Wert-

schöpfungsportfolio legitimieren kann. Woran können diese Strategien scheitern? Das Bild der Evolutionstheorie legt geradezu nahe, dass es oftmals keinen geradlinigen Weg zum Ziel gibt, Ziele immer wieder angepasst werden müssen. Es gibt vier Kontrollpunkte, an denen der Legitimationsprozess für neue Public Values grundsätzlich scheitern kann.

1. «Keiner merkt es»: Scheitern an der Wahrnehmungsschwelle
2. «Keiner will es»: Scheitern im Selektionsprozess an der Legitimationsschwelle
3. «Es ist zu spät»: Verzögerte Selektion nach Rückhaltsverlust
4. «Es bringt nichts»: Rückhaltsverlust durch tatsächlich unzureichende Wirkung

Man sollte sich immer wieder diesen vier Kontrollpunkten stellen, um in dem nur bedingt beherrschbaren Gesamtprozess die Übersicht zu behalten. So wie es richtig sein kann, die Notbremse zu ziehen (4), muss man sich auch klar darüber sein, dass die Frage des Zeitpunktes ganz entscheidend ist (3), nicht genügend Befürworter gefunden werden können (2) oder niemand die Wirkungen oder Chancen zur Kenntnis nehmen möchte (1).

Leitkriterien

Wann ist es sinnvoll für eine öffentliche Einrichtung, ihren Public Value zu bestimmen und eine eigene Gemeinwohlstrategie festzulegen?

Immer dann, wenn …

… sich die Einrichtung mit einem erhöhten öffentlichen und politischen Interesse konfrontiert sieht

… die Finanzierung mehrheitlich über Zuwendungen und weniger über Eigeneinnahmen erfolgt

… die Leistungsmessung über betriebswirtschaftliche Indikatoren zu kurz greift und zu einer Unter- oder Fehlbewertung führt (z.B. Altenpflege, öffentlicher Nahverkehr, Bildungsangebote)

… die Mitarbeiter über ein hohes Maß an Ermessensspielräumen verfügen

… die öffentliche Einrichtung keine klaren politischen Vorgaben bekommt bzw. innerhalb des gesetzlichen Auftrags gezwungen ist, diesen innovativ auszugestalten

… sich das Anforderungsprofil an die Einrichtung kontinuierlich verändert und stetig Aufgaben hinzukommen oder entfallen

«Im Unterschied zu Leitbilddiskussionen, in deren Mittelpunkt die Konsensbildung steht, zielt der Public Value-Ansatz darüber hinaus und hin zum weiten Feld der Gemeinwohlorientierung.»

Zeit für eine Gemeinwohlstrategie

Die Renaissance des Gemeinwohldenkens in der öffentlichen Verwaltung benötigt auch strategisches Wissen und Können. Im Unterschied zu Leitbilddiskussionen, in deren Mittelpunkt die Konsensbildung steht, zielt der Public Value-Ansatz über den Konsens hinaus und hin zum weiten Feld der Gemeinwohlorientierung. Es wäre allerdings ein Missverständnis, wenn man den Public Value-Ansatz als Freibrief für Verwaltungswillkür erachten würde. Vielmehr geht es darum, die Dimension des Öffentlichen aktiver und mutiger zu vertreten und deren Pflege als Managementfunktion zu begreifen.

Der Public Value-Ansatz gewinnt erhebliche Steuerungsrelevanz, weil er aktiv auf die gesellschaftliche Wirkungsdimension ausgerichtet ist. Er ist damit noch anspruchsvoller als das New Public Management, weil er auch nicht quantifizierbare Wirkungen einschließt und ausgeprägte Abwägungskompetenzen einfordert. In den Kategorien von Public Value denken heißt daher, strategisch zu denken.

In der Einschätzung einer Führungskraft des Goethe-Instituts hat das Projekt einen wichtigen Impuls geliefert, neu und anders über die eigene Leistungsfähigkeit nachzudenken: «Mit Public Value wurde ein Begründungszusammenhang geschaffen, mit dem wir etwas anfangen konnten, weil er die Wertschöpfung als klaren Begriff aus der Betriebswirtschaft überführt hat, ohne ihn auf pekuniäre Werte zu begrenzen. Wir öffnen damit einen Argumentationsraum, der üblicherweise Nonprofit-Organisationen und öffentlichen Einrichtungen nur schwer zur Verfügung steht, weil sie ja gerade nicht messbar sind in wirtschaftlichen Erfolgen.»

Das Beispiel des Goethe-Instituts zeigt, wie eine Organisation eine unternehmerische Rolle einnehmen kann und ihren Gestaltungsauftrag im Rahmen des legitimierten Ermessens ausübt. Diese aktive Herangehensweise des Goethe-Instituts wird von Politik und Stakeholdern positiv wahrgenommen. Insbesondere die anschaulichen Experimente stoßen verständlicherweise auf mehr Zustimmung als langwierige Grundsatz-

debatten und zeichnen das Bild einer aktiven Verwaltung. Zudem setzte die Führung des Goethe-Instituts mit diesem Projekt ein Zeichen für einen Veränderungs- und Modernisierungswillen, der sich nicht auf monetäre Effizienz beschränkt.

Die Problemlagen des Goethe-Instituts spiegeln beispielhaft die Herausforderungen im öffentlichen Sektor wider – ob nun in öffentlichen Einrichtungen, kommunalen oder Landes- und Bundesbehörden. Der Public Value-Ansatz eröffnet Möglichkeiten auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Verwaltungen müssen sich bewegen und sich vielleicht manchmal sogar neu erfinden, um nah an den Bedürfnissen der Bürger zu bleiben. Dabei ist eine dringliche Effektivitätsdiskussion von Nöten. Es ist Zeit für eine Gemeinwohlstrategie.



Dr. Timo Meynhardt

Geschäftsführer am Zentrum für Führung und Werte in der Gesellschaft, Universität St. Gallen

Kontakt:
Timo.Meynhardt@unisg.ch



Jürgen Maier

Kaufmännischer Direktor des Goethe-Institut e.V.

Kontakt:
Juergen.Maier@goethe.de



Eric Schulze

Doktorand am Zentrum für Führung und Werte in der Gesellschaft, Universität St. Gallen

Kontakt:
Eric.Schulze@unisg.ch

Literatur

- **Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. und Ohm, A. (2007).** Zehn Jahre neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Sonderband 29. edition sigma.
- **Maier, H. (1986).** Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre. Dt. Taschenbuch-Verlag.
- **Meynhardt, T. (2009).** Public Value inside: What is public value creation? International Journal of Public Administration, 32(3/4), 192–219.
- **Meynhardt, T. (2008a).** Public Value – oder: Was heisst Wertschöpfung zum Gemeinwohl, der moderne Staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2, 457–468.
- **Meynhardt, T. und Metelmann, J. (2008b).** Public Value – ein Kompass für die Führung in der öffentlichen Verwaltung, Verwaltung und Management, 14. Jg., Heft 5, 246–251.
- **Moore, M. (1995).** Creating Public Value: Strategic management in government. Harvard University Press.
- **Schuppert, G. (2002).** Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. In H. Münkler und K. Fischer (Eds.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 67–98. Akademie Verlag.

Die vollständige Fallstudie des Zentrums für Führung und Werte in der Gesellschaft (CLVS-HSG) mit dem Goethe-Institut kann über clvs@unisg.ch angefordert werden.

OrganisationsEntwicklung

Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management



Wandel erkennen.
Veränderung gestalten.
Zukunft gewinnen.
Online finden.

Planung, Gestaltung und Umsetzung strategischer und organisatorischer Veränderungsprozesse stehen im Mittelpunkt der Berichterstattung. Das damit verbundene Projekt- und Prozess-Management wird vielseitig beleuchtet, wobei stets eine gute Balance zwischen theoretischer Reflexion und Praxisnähe wichtig bleibt.

OrganisationsEntwicklung –
Ihr qualifizierter Partner in allen Veränderungsprozessen.



Inklusive Online-Archiv!

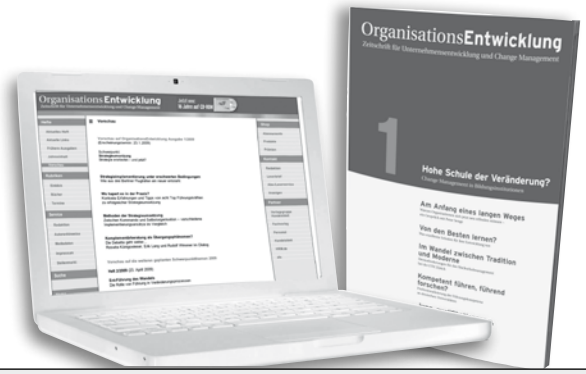
Ihr Zugang zu einem umfangreichen Online-Archiv mit allen Ausgaben der OrganisationsEntwicklung von über 17 Jahren.
Recherchieren Sie komfortabel, umfassend und schnell – zu jeder Zeit und überall.

www.zoe.ch

Wandel erkennen. Veränderung gestalten. Zukunft gewinnen. Online finden.

- Konzepte, Vorgehensweisen und vielfältige Anregungen für die Gestaltung, Führung und Realisierung von Change Projekten
- Fallstudien, Tools und Erfahrungsberichte
- Hinweise auf relevante Literatur und Veranstaltungen
- inkl. Online-Archiv
- Newsletter mit der Vorschau aufs Heft
- Erscheinungsweise: 4x jährlich

www.zoe.de



Jetzt ausfüllen und direkt bestellen!

Ja, ich möchte OrganisationsEntwicklung lesen!

☐ **Eine Ausgabe gratis testen** inkl. Online-Archiv
Bitte senden Sie mir die aktuelle Ausgabe von **ZOE - Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management** gratis zum Testen. Sollte mich Ihr Angebot wider Erwarten nicht überzeugen, melde ich mich innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt des Heftes schriftlich beim Verlag. Andernfalls beziehe ich **ZOE** zum Jahresvorzugspreis von € 88,- inkl. MwSt., zzgl. € 10,- Versand. PB-OENK0046

☐ **Das Abonnement zum Jahresvorzugspreis** inkl. Online-Archiv
Ich abonniere **ZOE** direkt zum Jahresvorzugspreis von € 88,- inkl. MwSt., zzgl. € 10,- Versand. PB-OEN00018

☐ **Das Studentenabo** inkl. Online-Archiv
Ich bin Student/in und möchte **ZOE** direkt zum vergünstigten Jahresvorzugspreis für Studenten von nur € 44,- inkl. MwSt., zzgl. € 10,- Versand beziehen. Einen gültigen Immatrikulationsnachweis habe ich beigefügt. PB-OEV00014

www.fachverlag-shop.de

Weitere Angebote und Informationen rund um **ZOE**:
- Einfache Einzelheftbestellung
- Atrraktive Archivlösungen
- Leser werben Leser-Aktion
- Bezugspreise im Ausland

FACHVERLAG
Verlagsgruppe Handelsblatt

Fachverlag der Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH
Kundenservice, Postfach 92 54, 97092 Würzburg
Hotline 08 00 / 0 00 -16 37* • kundenservice@fachverlag.de

Bestellung per Fax 08 00 / 0 00 - 29 59*

* gebührenfrei

☐ Firma ☐ Privat

Name Vorname

Firma (bitte nur bei Firmenanschrift angeben)

Beruf/Funktion/Abteilung

Tätigkeitsschwerpunkt

Straße, Nr./Postfach

PLZ Ort

/
Telefon (für evtl. Rückfragen)

E-Mail

Warum Ihre E-Mail Adresse wichtig ist! Sie erhalten schnellstmöglich Ihre Abonummer und können sich sofort im Online-Archiv anmelden.

. .
Geburtsdatum

☐ Ich bin damit einverstanden, dass mich die Handelsblatt-Gruppe zukünftig über interessante Produkte per E-Mail/telefonisch informiert.

X
Datum, 1. Unterschrift

Unsere Widerrufsbelehrung: Mir ist bekannt, dass ich diese Bestellung innerhalb der folgenden zwei Wochen ohne Begründung bei der Fachverlag der Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH, Kasernenstraße 67, 40213 Düsseldorf schriftlich per Datenträger (Postkarte, Brief etc.) widerrufen kann. (AG Düsseldorf · HRB 30329) Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung. Dies bestätige ich mit meiner 2. Unterschrift.

X
Datum, 2. Unterschrift