

Public Value

1 Einleitung

Stellen wir uns eine Alltagssituation aus der Arbeitsverwaltung vor: Eine junge Frau bezieht Leistungen (Regelsatz sowie Kosten für Unterkunft und Heizung) im SGB II-Bereich („Hartz IV“). Ab nächste Woche wird sie durch die zuständige Behörde (hier: durch die ARGE) im zweiten Arbeitsmarkt über ein Projekt finanziell gefördert, Energieberatung für Familienhaushalte anzubieten. Der Ansatz verspricht zunächst einen individuellen Nutzen für die junge Frau, indem ihre Chancen auf einen Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit erhöht werden und ihr Selbstwertgefühl steigt. Gleichzeitig stiftet der Ansatz einen Nutzen im Kerngeschäft der Verwaltung, Langzeitarbeitslose wieder an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen, wenn eine unmittelbare Integration nicht möglich ist. Darüber hinaus ist das Thema auch politisch gewollt und hat zudem einen hohen moralischen Anspruch. Dieses Beispiel im Kleinen zeigt, um was es im Public Value-Ansatz geht: eine mehrdimensionale Betrachtung des Verwaltungshandelns – stets mit Blick auf das Gemeinwohl.

Dies ist keineswegs neu: Der Beitrag zum Gemeinwohl ist immer Grund und Grenze öffentlichen Handelns. Eine öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik hat keine andere Legitimation für ihr Handeln als jene, die sich durch ihren Beitrag für das Gemeinwesen, also ihrer Wertschöpfung zum Gemeinwohl, ergibt. Dies beinhaltet von jeher mehr und oft anderes als Kundenzufriedenheit, Bürgerorientierung oder Kosteneffizienz. Der gesetzliche Auftrag schließt immer auch eine normative Funktion ein, insbesondere einen Beitrag zur Stabilisierung und Fortentwicklung des Gemeinwesens und damit des gesellschaftlichen Zu-

sammenhalts. Diese „Selbstverständlichkeiten“ sind in den Verwaltungsreformen seit den 1990er Jahren unter den Stichworten „Neues Steuerungsmodell“ bzw. „New Public Management“ (NPM) zunächst in den Hintergrund getreten und müssen nun in aktualisierter Form wieder stärker integriert werden.

Im Zusammenspiel der gesellschaftlichen Kräfte zeigt sich auch in Deutschland wieder deutlicher die Notwendigkeit, öffentliches Handeln nicht nur dahingehend zu bewerten, ob es „schlank“ ist oder „aktivierend“ wirkt, sondern auch, ob es (nachhaltig) zum Gemeinwohl beiträgt. Was jedoch „Gemeinwohl“ bedeuten soll, ist grundsätzlich nicht im Vorhinein zu bestimmen. Dies ist Gegenstand (politischer) Willensbildung und unterliegt damit in einem demokratisch organisierten Gemeinwesen der ständigen Veränderung und Anpassung. Es ist offenkundig: Je weniger eine Gesellschaft allgemein verbindliche und geteilte Werte und Normen hat, desto eher wird der Ruf danach laut. Der Gemeinwohl-Begriff ist keine leere Hülle, sondern erlebt jeweils genau in Krisensituationen eine Renaissance (Hirshman, 1982/2002).

Die ursprünglich von Mark Moore (1995) im US-amerikanischen Umfeld entwickelte Idee des „Public Value“ greift diesen Gedanken auf. Sie bietet in der Übertragung auf die deutsche Verwaltungskultur eine zukunftsweisende Sicht, indem der vom NPM eingeforderte unternehmerische Ansatz mit einer Wertschätzung für die gewachsenen Verwaltungstraditionen verbunden wird. Die Ideen des NPM werden dabei weiterentwickelt und teilweise korrigiert. Dazu gehört insbesondere die Überwindung von Fehlsteuerungsanreizen durch eine einseitige Orientierung an privatwirtschaftlichen Managementprinzipien und die feh-

lende Auseinandersetzung mit den kulturellen Dissonanzen und damit dem Selbstverständnis der Verwaltung. Es geht darum, der öffentlichen Verwaltung das Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit (wieder) zu ermöglichen, welches sich aus der gesellschaftlichen Rolle und Funktion des öffentlichen Sektors ergibt.

2 Warum „Public Value“?

Es gibt hinreichend viele Begrifflichkeiten, um deutlich zu machen, dass Verwaltungshandeln sich nicht auf Partikularinteressen ausrichten darf: Öffentliches Interesse, Wohl des Ganzen, öffentliche Belange oder Allgemeininteresse sind gängige Varianten. Public Value bietet insofern eine neue (Teil-)Perspektive an, als damit der gesetzliche Auftrag stärker mit einer unternehmerischen Orientierung – konkret: einem Gemeinwohlunternehmertum verknüpft wird. Dies ist ein ganz eigenes, in der Ermessens-tradition der deutschen Verwaltung stehendes Verständnis von Unternehmertum, welches sich durch seine Zielausrichtung grundlegend von einem privatwirtschaftlichen Handeln unterscheidet. Es rückt die gesellschaftliche Wertschöpfung in den Mittelpunkt.

Ein solcher Fokus auf die Wertschöpfung für die Öffentlichkeit 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. Am Beginn des 21. Jahrhunderts muss man von einer Kritik an den Staatskritikern sprechen. „Tunnelblick“ durch einseitige Fokussierung auf quantifizierbare Ziele, aber auch „Kurzfristigkeitsdenken“ und eine sich verselbständigende „Kennzahlenfixierung“ sind unbeabsichtigte und unerwünschte Nebenwirkungen dieses Reformansatzes. Der kla-

re Nachweis einer tatsächlich durch die Veränderungsansätze bewirkten Leistungssteigerung von konkreten Verwaltungseinheiten ist zudem bisher ausgeblieben. Jedoch darf auch das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden: Die in den 1990er Jahren angestoßenen Reformansätze haben wichtige Impulse gesetzt (z.B. Kostenorientierung, dezentrale Verantwortung, Budgetierung), um auf veränderte Herausforderungen zu reagieren.

Entscheidend ist bei allen aktuellen Diskussionen, die wichtigen Ansätze des New Public Management nicht aufzugeben, sondern weiter zu entwickeln und wieder stärker mit langfristigeren Perspektiven einer Gemeinwohlorientierung zu verbinden. Public Value Management heißt folglich, im Dialog und über Formen der öffentlichen Willensbildung (neue) Impulse für die Entwicklung von akzeptierten Gemeinwohlwerten zu setzen. In der internen Führung und Steuerung wirkt sich dieser Orientierungsrahmen auf die Leistungsmessung und Beförderungsrichtlinien aus, aber eben auch auf Unterstützungsprozesse (z.B. Finanz- und Rechnungswesen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit).

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. Mittlerweile hat diese Sichtweise auch in Deutschland starke Aufmerksamkeit erfahren. So setzt etwa das ZDF in Anlehnung an die BBC einen Public-Value-Test ein, um den öffentlichen Mehrwert neuer Programme zu ermitteln. Es gibt in Kooperation mit dem TÜV-Hessen Versuche, die Aufgaben der Daseinsvorsorge in diesem neuen Licht zu betrachten und den Public Value einer „lebenswerten Stadt“ zu bestimmen. Die Bundesagentur für Arbeit nutzt das Konzept, um den internen Reformprozess weiter voranzutreiben und ihre gesellschaftli-

che Funktion umfassender zu beschreiben. Das Goethe-Institut setzt die Ideen ein, um die eigene Steuerung und vor allem Zielvereinbarungsprozesse optimaler zu gestalten. Der Funke ist also längst in die Praxis übergesprungen, befriedigt das Konzept „Public Value“ doch einen relevanten Orientierungsbedarf. Eine Erklärung für die positive Resonanz ist das damit verbundene Versprechen, Verwaltungshandeln in seinem Wert für die Gesellschaft nach einer Phase des primär betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modernisierungsansatzes wieder umfassender zu bestimmen und vor allem auch positiver zu besetzen.

Für eine weiterführende Auseinandersetzung ist es allerdings notwendig, den aus dem privatwirtschaftlichen Zusammenhang entlehnten Begriff der *Wertschöpfung* für die Besonderheiten öffentlichen Handelns nutzbar zu machen. Wertschöpfung als *gesellschaftliche „Wert“-Schöpfung* kann sich hier nicht auf ökonomische Werte, also eine Finanzgröße als Erfolgsmaß, beschränken. 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 positiver/negativer 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.

Es handelt sich bei Public Value nicht um einen lediglich modischen Begriff aus dem anglo-amerikanischen Umfeld, sondern um eine generelle Herangehensweise an die Frage, wie der Wert öffentlichen Handelns geschaffen und vermittelt werden kann. Mit der Betonung auf das wertsensiblen und unternehmerisch geprägte Abwägen von Chancen und Risiken von Projekten und Initiativen erhält das Engagement für

das Gemeinwohl eine zeitgemäße Ausprägung, indem mehr denn je deutlich ist, dass weder die Wirtschaft, noch die Bürgergesellschaft oder die Verwaltung jeweils allein etwas „im Griff“ haben.

3 Public Value als gesellschaftliche Wertschöpfung

Die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften und die effiziente Erreichung von Zielvorgaben und -vereinbarungen 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 entwickelt, legitimiert und vermittelt werden muss. So gilt es etwa in der Stadtentwicklung, die Zukunftsthemen – wie den demographischen Wandel, ökologische Herausforderungen – zu erkennen und im eigenen Wirkungsbereich schöpferisch vor Ort Lösungen im Netzwerk der Beteiligten zu entwickeln. Diese ist keine „Amtsanmaßung“, sondern eine gesetzlich definierte (Mit-)Gestaltungsaufgabe.

Moore's Basisbestimmung 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) In einer Analogie zum privatwirtschaftlichen Handeln wird der Managementenerfolg im öffentlichen Sektor an eine Wertsteigerung gebunden, in diesem Fall: an den Wert für die Gesellschaft. Dieser wird jedoch nicht geliefert, sondern entsteht – wie jeder Kundennutzen auch – im Auge des Betrachters: „Public value is what the public values“.

Vor diesem Hintergrund bekommt der Management-Gedanke eine deutlich breiter abgestützte Basis als im NPM. Im Gegen-

satz zu dem Ziel, die Wirkungsorientierung durch effizientere Umsetzung von Politikvorgaben zu verbessern, wird die Idee des Aushandelns von innovativen Lösungen vor Ort deutlicher, das Balancieren zwischen unterschiedlichsten Belangen wird noch stärker betont. Eine solche Sicht auf den Beitrag der Verwaltung zur Wohlfahrtsproduktion knüpft an die reiche Ermessenstradition an, indem sie die aktive Rolle von Verwaltung hervorhebt und diese nicht auf „Service Delivery“ reduziert.

Um die Wertschöpfung im öffentlichen Sektor zu bewerten, reicht es weder auf die „Fakten“ zu verweisen, noch sich allein an den Zahlen messen zu lassen. 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). Public Value kann also nicht aus statistischen Kenngrößen abgeleitet werden, in denen die Fakten zusammengestellt sind, sondern kann nur aus den Bewertungen ebendieser Fakten erschlossen werden.

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, denn Resultate subjektiver Bewertungsprozesse in Form von Einstellungen, Meinungen, Zweifeln, Ahnungen etc. entziehen sich einer linearkausalen „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.

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 (Meynhardt 2009). 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.

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.

4 Public Value und menschliche Grundbedürfnisse

Gemeinwohl orientiert sich in der Praxis nicht an abstrakten Leitbildern, sondern ist die unmittelbare Konkretisierung dessen, was im allgemeinen Interesse als „wertvoll“ gilt: Gesellschaftliche Wertschöpfung entsteht durch Wertschätzung. In der Präzisierung des Public-Value-Beitrags einer Verwaltung sind zwangsläufig Wert-Kriterien gefragt. Wirkungsorientierte Verwaltung

bedeutet dann, Wirkungen im Bereich Einstellungen und Motivationen zu erreichen.

Die Verwaltung hat seit langem solche Kriterien entwickelt; es sind die Kriterien der Ermessungsausübung. In ihnen konkretisiert sich, was im Einzelfall zu beachten ist, um dem gesetzlichen Auftrag gerecht zu werden. So sind etwa Sachgerechtigkeit oder Unparteilichkeit kein Selbstzweck, sondern sie ergeben sich aus einer Anbindung an ein Menschenbild, der Frage nach der Wirkung des Verwaltungshandelns auf menschliche Grundbedürfnisse.

Diese Auffassung orientiert sich an der „Natur“ des Menschen (Grundannahmen zum bedürfnisbezogenem Handeln des Individuums); in der sozialen Interaktion etabliert sich die gemeinsam aufrechterhaltene und durch Werte vermittelte Kultur, dies aber stets – zumindest indirekt – rückführbar auf die elementaren Grundbedürfnisse.

Eine Sichtung und Zusammenführung der bisherigen psychologischen 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

In den Kriterien der Ermessungsausübung sind diese berücksichtigt und akzentuiert. Auch der Public-Value-Gedanke nimmt diese Maßstäbe auf und misst ihnen in der aktiven Umsetzung einen entsprechenden Wert bei. Die Abwägung von Gemeinwohlbelangen ist in dieser Sicht immer eine ganzheitliche Betrachtung, die sich sehr wohl konkretisieren lässt. Nachfolgende Tabelle illustriert einige wesentliche Zusammenhänge.

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Grundbedürfnissen, Ermessenskriterien und Public Values

Grundbedürfnis	Wertdimension	Ermessenskriterien	Public Values (schwerpunktmäßige Bewertung)	Grundfrage für das Management von Projekten/Initiativen
<i>Orientierung und Kontrolle</i> (Streben nach Regelmäßigkeiten und eigenem Handlungsspielraum)	Instrumentell-utilitaristisch	Sachgerechtigkeit	<i>sachlich-gegenständlicher Fokus:</i> Saubere Umwelt, Mobilität, Bildungsangebot	a) Welche fachlich-inhaltlichen begründeten Wirkungsannahmen gibt es? b) Welche finanzielle Auswirkung hat der Ansatz/das Projekt?
		Wirtschaftlichkeit		
<i>Selbstwerterhalt und -erhöhung</i> (Streben nach positivem Selbstbild und stimmigem Person-Umweltbezug)	Moralisch-ethisch	Rechtmäßigkeit (hier als Garantie der Wahrung von Persönlichkeitsrechten)	<i>Fokus auf Status von Personen und Identität:</i> Chancengerechtigkeit, Pflege kulturellen Erbes, Generationengerechtigkeit	Was ist der beabsichtigte „moralische Nutzen“? Welches sind entsprechende Risiken?
<i>Bindung</i> (Streben nach positiven Beziehungserfahrungen)	Politisch-sozial	Unparteilichkeit	<i>Fokus auf zwischenmenschlichen Umgang:</i> Soziale Innovation, Kulturelle Vielfalt, bürgerschaftliches Engagement	Welche politischen Chancen und Risiken birgt der Ansatz/das Projekt im relevanten gesellschaftlichen Umfeld?
<i>Positive Erfahrungen</i> (Streben nach positiven Emotionen)	Hedonistisch-ästhetisch	Nicht explizit erwähnt (erst durch NPM als wichtiges Kriterium eingeführt)	<i>Fokus auf Erfahrungsqualität:</i> Bürgernähe, Zuverlässigkeit, Servicequalität	Welche positiven Erfahrungen ermöglicht der Ansatz/das Projekt im Hinblick auf Ansehen und Leistungsfähigkeit unserer Behörde?

Jede Wert- und Ermessensdimension bildet eine eigene „Wert“-Schöpfungsdimension. Gesellschaftliche Wertschöpfung heißt dann, den (angestrebten) Beitrag in allen vier Dimensionen zu betrachten und Projekte/Initiativen ganzheitlich zu bewerten. Für das eingangs geschilderte Beispiel von der jungen Frau stellen sich bei der Entscheidung für oder gegen die Förderung der Energieberatung genau jene Fragen, die in der rechten Tabellenspalte aufgelistet sind.

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 Nutzwert hat. Wenn etwa der Nutzen der Einsparung von Haushaltsmitteln in der Öffentlichkeit nicht positiv bewertet wird, dann ist durch die faktische Verbesserung der Finanzsituation allein noch kein Public Value geschaffen. Umgekehrt passen in der Bevölkerung weit verbreitete Einstellungen u.U. gar nicht zu den Fakten und bilden dennoch einen Public Value, ein gesellschaftliches Klima.

Entscheidend ist: Jedwedes Verwaltungshandeln „wirkt“ umfassend in die Gesellschaft hinein und findet seinen Niederschlag im öffentlichen Bewusstsein. Bildlich gesprochen: mit dem Bürger sitzt immer auch die ganze Gesellschaft am Tisch. Das Verwaltungshandeln wird daran gemessen, ob es Vertrauen und Akzeptanz erzeugt. Jede Verwaltung muss letztlich die Frage beantworten können: Was macht unser Handeln wertvoll für die Gesellschaft?

Die Beachtung einer handlungsleitenden Auffassung zur „Natur“ des Menschen ist notwendig, um Wirkungsannahmen, potenzielle Wertschöpfungschancen und Wertkonflikte zu erkennen. Dabei wird zwingend deutlich, dass Wertungen zur Abwägung von Gemeinwohlbelangen als Bewertungen des Beitrags zur Erfüllung, Befriedigung oder Veränderung von mensch-

lichen Grundbedürfnissen zu betrachten sind. Eine solche Bezugnahme auf übergeordnete bzw. grundlegende Bedürfnisse erweist sich als kaum zu unterlaufende Basis, um hochkomplexe Bewertungsprozesse und -resultate inhaltlich zu strukturieren.

5 Resümee und Ausblick

Die Public-Value-Idee übersetzt die normative Ausrichtung öffentlicher Verwaltung in den Behördenalltag. Sie greift unmittelbar in die Diskussion ein, worauf sich Verwaltung konzentrieren sollte und gibt eine klare Orientierung für die Fortführung notwendiger Reformen.

Jedwede einseitige Betrachtung muss zu Fehlsteuerungen führen, genauso wie jede nebulöse Gemeinwohrrhetorik angesichts knapper Kassen ins Leere läuft. Ein Beispiel für eine klare Fehlentwicklung ist die Reform des Rechnungswesens in der Verwaltung hin zur kaufmännischen Buchführung (Doppik). Die damit einhergehende Logik von der Stadt als Konzern und die Idee der Bilanzierung müssen zwangsläufig zu Fehlsteuerungen führen. Der Public-Value-Gedanke erklärt, warum diese Sicht zu kurz greift.

Verwaltung ist nicht etwas, was nur Geld kostet, sondern etwas, was durchaus *Wert für das Gemeinwesen* schaffen kann. In dieser Sicht erhält der im täglichen Sprachgebrauch teilweise etwas angestaubte Gemeinwohlbegriff eine pragmatisch-managerielle Ausgestaltung. 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.

Eine solche Dienstauffassung bedeutet eine Balance zwischen Bewahrung und Pflege vorhandener Public Values und der Notwendigkeit, im eigenen Wirkungskreis

Neues anzustoßen. Der „Entdecker“ kann durchaus auch als Initiator und Netzwerkpartner gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Akteuren zum Gemeinwesen beitragen, wobei der Erhalt und die Modernisierung gesellschaftlicher Werte oberste Entscheidungsprämisse ist. Dies schließt ein, dass einzelne Themen- und Gestaltungsfelder aktiv selbst neu definiert werden, so dass innerhalb des gesetzlichen Rahmens Handlungsspielräume schöpferisch genutzt werden. Diese Eigenaktivität bedeutet auch, nicht allein auf den Erkenntnisfortschritt des „Auftraggebers“ zu warten, sondern selbst seismographisch Trends zu erkennen, Ideen einzubringen und das Auftragswesen mitzugestalten. Freilich setzt dies auch entsprechende Gestaltungsspielräume durch den Gesetzgeber voraus (z.B. Generalklausel, Ermessensermächtigung). Die Stärkung des Ermessensgedankens gilt in der Sachbearbeitung wie auch in der Führungsarbeit.

In dieser Sicht sind unternehmerische Kreativität, wirkungsorientierte Prioritätensetzung und das verantwortungsvolle Ergreifen von Chancen wesentliche Merkmale einer Verwaltung. Im wirklich besten Sinne geht es um eine Aufwertung des „gesunden Menschenverstandes“, der sich nicht einseitig auf eine Wertdimension reduzieren lässt. In der Fortführung der ersten Phase des NPM tritt insgesamt ein wertschöpfungsorientiertes Selbstverständnis in den Vordergrund, welches sich in den Stärken der Verwaltung gründet. Sich als Person zurücknehmen und in dieser Hinsicht „unpersönlich“ formal exakt arbeiten und „objektiv“ bleiben in der Anwendung der Ermessenskriterien ist etwas, was als wichtiger „Wert“-Beitrag gesehen werden sollte. Dieses Amtsethos muss jedoch ergänzt werden: Es geht um seine Modernisierung in Richtung eines Public-Value-Managers durch eine stärkere Orientierung an den sich veränderten Bewertungsgrundlagen und Wertmaßstäben in der Gesellschaft. Ein solcher

Balanceakt auf der „Rasierklinge“ braucht einen klaren Kompass.

Dies bedeutet für Führungskräfte mit einem primär dem Rollenverständnis der Betriebswirtschaft entlehnten Selbstverständnis eine Leistungssteigerung durch Verinnerlichung der hier beschriebenen Wertstrukturen und -maßstäbe. Für Führungskräfte mit einer primären Verwaltungssozialisation könnte der hier vertretene Managementgedanke in Abgrenzung zum „Managerialismus“ durch das Rollenbild des Public-Value-Managers attraktiver geworden sein. Und dies gilt auch bei geringen Handlungsspielräumen (strikte Regeln, wenig Ressourcen, kaum/keine Ermessensspielräume) und trotz der Gefahr, unternehmerisches Denken und Handeln als Patentrezept für nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche anzupreisen. Wie man es auch wendet: Der Anspruch ist sehr hoch, der dem Wesen der Verwaltung innewohnenden Gemeinwohlorientierung in einem unübersichtlichen Umfeld gerecht zu werden.

Die klassische Trennung von Legislative und Exekutive wird durch den Public-Value-Ansatz nicht aufgehoben, das Primat der Politik nicht in Frage gestellt. Allerdings verknüpft er beide Sphären durch eine unternehmerische Sicht, in der Grenzen ausgelotet und Handlungsspielräume immer wieder neu definiert werden müssen. Das Bild der wertschöpfenden Verwaltung, die unterschiedlichste Interessen ausbalancieren muss, scheint der Realität angemessener als eine statische Trennung, die sich auf Zuständigkeitsabgrenzungen beruft.

Dies wirft selbstverständlich auch demokratietheoretische Fragen auf und stellt bisherige verwaltungswissenschaftliche Konzepte auf den Prüfstand. Ohne eine harte Konfrontation mit daraus erwachsenden Steuerungsproblemen des öffentlichen Sektors wird sich allerdings weder die Verwaltungswissenschaft weiterentwickeln noch das dringend notwendige neue Staatsver-

ständnis von allein einstellen – nämlich: abseits ideologischer Grabenkämpfe verantwortungsvoll Lösungen für wachsende soziale Herausforderungen zu entwickeln. Die öffentliche Verwaltung hat im Public Value-Ansatz ein Konzept in der Hand, um die eigene Rolle im Zusammenspiel mit anderen Akteuren aktiv zu gestalten und ihren „Wert“ für die Gesellschaft nachzuweisen.

Weiterführende Beiträge

Staatsleitbilder; Post-New Public Management; Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst; Outputsteuerung und Performance Measurement

Literatur

- Hirschman, Albert O. 1982/2002: *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton.
- Meynhardt, Timo. 2009: Public Value inside: What is public value creation?, *International Journal for Public Administration*, Issue 32 (3-4), S. 192-219.
- Moore, Marc H., 1995: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge.

Timo Meynhardt