

# Public Value – ein Kompass für die Führung in der öffentlichen Verwaltung

Timo Meynhardt und Jörg Metelmann

In diesem Beitrag entwickeln wir das Rollenbild des Public Value-Managers für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, in dem hergebrachte Grundsätze des Amtsethos und Forderungen des New Public Management produktiv verknüpft werden. Weder ein einseitig unternehmerisch-managerieller Ansatz noch ein historisch gewachsenes Amtsethos scheinen aus sich heraus genügend Orientierungskraft für ein modernes Rollenbild der Führung in der öffentlichen Verwaltung zu besitzen. In diese Lücke stößt die Idee des „Public Value“, die in gewisser Hinsicht den Gemeinwohlauftrag aktualisiert und gleichzeitig eine Rückbesinnung auf die kompetente Ermessensausübung fordert. Es wird sich zeigen, dass dies zwei Seiten einer Medaille sind.

An welchem Selbst- und Rollenverständnis kann sich eine Führungskraft in der Verwaltung heute orientieren? Welches sind Leitlinien für das „Amtsverständnis“? Wie passt ein solches zusammen mit den Anforderungen an den derzeit populären „öffentlichen Manager“? Eine interessante Antwort liefert die Idee des „Public Value“, die durch den Harvard-Verwaltungswissenschaftler Mark Moore Mitte der neunziger Jahre<sup>1</sup> erstmals formuliert wurde.

Für eine Führungskraft ist damit ein Verständnis von Verwaltungshandeln gemeint, bei dem „die Bewertung und Steigerung der Wertschöpfung von Tätigkeiten im Interesse des Gemeinwohls (öffentlichen Interesses)“<sup>2</sup> stärker in den Mittelpunkt rückt. Denn im wichtigen Streben nach Effektivitäts-, Effizienz- und Wirkungssteigerung kam es bei der Umsetzung von Konzepten des New Public Management in der Praxis zu Fehlsteu-

erungen und Übertreibungen – Stichworte „Managerialismus“, „Kennzahlenfixierung“, „Kurzfristigkeitsdenken“, „Tunnelblick“.<sup>3</sup>

Insbesondere im Erleben der Führungskräfte blieb unklar, wie das New Public Management die Stärken traditionellen Verwaltungshandelns würdigt. Diese Stärken gründen im Rechtsstaat-, Demokratie- und Republikprinzip (Art. 20 und 28 GG) und umfassen im Wesentlichen Rechtmäßigkeit, Unabhängigkeit (Unbefangenheit/Unbestechlichkeit) und Achtungswürdigkeit des Amtsverhaltens.<sup>4</sup>

Einerseits wird das damit verbundene Rollenverständnis „im demokratischen Äon leicht als überholt und lebensfremd abgetan, als Relikt des Obrigkeitsstaates und seiner Lebenslügen“.<sup>5</sup> Andererseits muss dieses „in älteren, tieferen Schichten des Gemeinwesens“<sup>6</sup> verankerte Amtsethos Ausgangspunkt der wertschöpfen-

den Verwaltung sein. Tradition zählt – das Selbstverständnis kann nicht allein von der aktuellen Aufgabe her gedacht werden.<sup>7</sup> Eine produktive Weiterentwicklung von Rollenbildern in der öffentlichen Verwaltung ohne wertschätzende Würdigung gewachsener Strukturen und Kulturen ist unrealistisch.

Im Resümee aktueller New-Public-Management-Ansätze stellen Schedler und Proeller fest: „Es gibt nur ein schwaches Bewusstsein für die Bedeutung kultureller Dissonanzen in einem Reformprojekt“.<sup>8</sup>

Unser Public-Value-Kompass für die Führungskräfte integriert die Stärken der Verwaltung und des New Public Management. Das Ziel ist eindeutig: der *wertschöpfende* Staat. Es geht uns hierbei nicht um das vom Grundauftrag her gemeinwohlorientierte *Was*, sondern um das *Wie* im Verwaltungshandeln. Die damit verknüpfte „Phasenverschiebung“ im Anforderungsprofil für Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung erachten wir als eine notwendige Reaktion auf die Ablösung des traditionellen Berufsethos, einer Neudefinition der Gemeinwohlorientierung und dem kritischen Hinterfragen von Hierarchien.<sup>9</sup>

## Public Value – eine Konkretisierung des Gemeinwohls

Wir sehen den Public-Value-Ansatz in Verbindung mit dem Gemeinwohlbegriff, der



**Dr. Timo Meynhardt**  
Managing Director,  
Center for Social  
Enterprise, St. Gallen



**Dr. Jörg Metelmann**  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter, Center for  
Social Enterprise, St.  
Gallen

1 Moore, 1995.

2 Hill, 2007, S. 373.

3 Vgl. Smith, 1995; Reichard, 2001; Pollitt/Bouckaert 2004; Bogumil et al., 2007.

4 Battis, 2001, S. 314f.

5 Isensee, 2001, S. 252.

6 a.a.O., S. 242.

7 Wie etwa von Battis diskutiert (2001, S. 314).

8 Schedler/Proeller, 2006, S. 270.

9 Lorse, 2002, S. 53.



Ende der 90er Jahre auch in der Bundesrepublik erneut intensiv diskutiert wurde.<sup>10</sup> In Anlehnung an die Kommunitarismus-Diskussion in den USA war er eng mit dem Begriff „Gemeinsinn“ gepaart.<sup>11</sup> Gemeinwohl wird als normatives Ideal definiert, das den Gemeinsinn als „subjektive Seite“ aktiviert. Letzterer ist also die motivationale Richtschnur des Einzelnen, der sein Engagement am Ideal orientiert.

Zwei weitere wichtige Grundelemente des Gemeinwohl-Diskurses lassen sich festhalten. Erstens ermöglicht erst die inhaltliche Entleerung des Gemeinwohlbegriffs die Diskussion um das jeweils gesellschaftlich Erstrebenswerte: Man spricht

oder Staatsziele (Sozialstaat etc.) Bezogen genommen wird, sondern vielmehr die Interpretation und konkrete Anwendung der fixierten Normen gefordert ist.<sup>16</sup>

An genau dieser Stelle lässt sich der Public-Value-Ansatz sinnvoll einbringen, betont er doch in Anlehnung an privatwirtschaftliche Vorstellungen der Wertschöpfung exakt die aktiv-kreative Ausgestaltung innerhalb eines (gesetzlichen) Regelungsrahmens. „Public Value“ aktualisiert und konkretisiert die Gemeinwohl-orientierung ausgehend von der dritten, *praktisch-öffentlichen* Dimension. Moores Konzept ist deshalb so überzeugend und wichtig, weil bei ihm „praktisch-öffent-

Der Public-Value-Ansatz steht so zwischen dem Gemeinwohl (normatives Ideal bzw. gesetzlicher Auftrag) und der persönlichen Dimension des (mehr oder weniger ausgeprägten) Gemeinsinns. In ihm verknüpfen sich ein Selbstverständnis (Gemeinsinn) und die Ausrichtung auf das Ganze (Gemeinwohl). Er sichert die Rückbindung des Managements im öffentlichen Sektor an das Gemeinwohl als „Grund und Grenze“ öffentlichen Handelns.<sup>17</sup>

Oder mit anderen Worten: „Public Value“ ist der Kompass, um im weiten Feld der Gemeinwohlbelange die *eigenen* Schritte machen zu können. Im engeren Bezugsrahmen des öffentlichen Sektors ist es die „Linse“<sup>18</sup>, mit der man nach den NPM-Jahren (Effizienz, Kosten-/Haushaltsperspektive) nun auf die *wertschöpfende* Verwaltung blickt. Die „Wertigkeit“ von Verwaltungshandeln und der unternehmerische Gedanke jeden öffentlichen Engagements kommen darin deutlicher zum Vorschein und werden als Managementfunktion aufgewertet.

## »Eine produktive Weiterentwicklung von Rollenbildern in der öffentlichen Verwaltung ohne wertschätzende Würdigung gewachsener Strukturen und Kulturen ist unrealistisch.«

dann besser von „Gemeinwohlbelangen“ als von *dem* „Gemeinwohl“. <sup>12</sup> Diese Belange sind in der Bundesrepublik elementaren Rechtsgütern (z.B. Grundrechte als objektive Werteordnung<sup>13</sup>) und Staatszielen zugeordnet. Zweitens lassen sich drei Dimensionen dieses so pluralisierten Gemeinwohlbegriffs unterscheiden:

1. die Ebene der politischen Ideen (retrospektiv-erklärend oder perspektiv-handlungsleitend),
2. Institutionen und Verfahren (politisch-juridisch, Rechte)
3. rhetorisch-politische Kategorien (praktisch-öffentliche Dimension).<sup>14</sup>

So zeigt eine Presse-Analyse zur Verwendung des Gemeinwohlbegriffs, dass dieser aktuell mit „Allgemeines Interesse/Interesse aller/Interesse der Allgemeinheit/Interesse der Öffentlichkeit/Wohl des Ganzen/Wohl des Landes“ äquivalent gebraucht wird.<sup>15</sup> Anknüpfend an die Ideengeschichte zeigt diese Verwendung die kritische Stoßrichtung gegen Individualismus, Interessengruppen und soziale Spaltung. Im Hinblick auf die politisch-juridische Dimension wird deutlich, dass mit dieser Rhetorik nicht direkt auf (Grund-)Rechte

lich“ exakt als verantwortlich-kreatives Handeln konkreter Führungskräfte und Mitarbeiter definiert wird – wir können sagen: als Engagement aus Gemeinsinn.

In der Frage nach dem Public Value: „Was macht unser Handeln für die Gesellschaft wertvoll?“ konkretisieren sich Gemeinwohlvorstellungen, auf die der Gemeinsinn zielt. Diese „mittlere Flughöhe“ erlaubt eine Managementperspektive der aktiven Einflussnahme und Gestaltung durch konkrete Definition von Beiträgen zum Gemeinwesen, zu einer *gesellschaftlichen Wertschöpfung*.

### Public Value – Aufforderung zum Balancieren

Mittlerweile gibt es eine breitere Diskussion zu den Konsequenzen der hier vorgestellten Sichtweise.<sup>19</sup> So versuchen Organisationen wie die BBC in Großbritannien ihren gesellschaftlichen Beitrag über so genannte Public-Value-Tests zu verdeutlichen.<sup>20</sup> Gleiches wird vom ZDF berichtet.<sup>21</sup> Zudem werden Versuche unternommen, Gesichtspunkte einer Public-Value-orientierten Führung und Steuerung in der Planung und Zielnachhaltung einzubauen.<sup>22</sup>

Moore hat zudem in mehreren Ländern, die sich sehr drastisch den Reformen

10 Münkler/Bluhm/Fischer 2001/02, Schuppert 2002a.

11 Münkler/Bluhm 2001, S. 10ff.

12 Schuppert 2002a, S. 29.

13 Kritisch zu Grundrechten als objektiver Werteorientierung, Di Fabio (2004).

14 Münkler/Bluhm, 2001.

15 Neidhardt, 2002, S. 168.

16 Münkler/Bluhm (2001, S. 14): „Rechte (können) als Abgrenzungsbegriff zum Gemeinwohl gefasst werden; enthalten erstere fixierte Normen, so hebt das Gemeinwohl auf ein Sollen ab, das zusätzliche Bindungen betont.“

17 Schuppert, 2002b, S. 67.

18 O'Flynn, 2005.

19 Hill 2007; O'Flynn, 2007; Pitschas, 2006.

20 BBC 2004, dazu: Collins 2007.

21 Der ZDF-Fernsehrat präsentierte am 7.12.2007 ein 3-Stufen-Modell des geplanten Public-Value-Tests für neue digitale Angebote, der SWR als federführende ARD-Anstalt hat einen ähnlichen Test bereits freiwillig durchgeführt (vgl. dazu kritisch: Eumann, 2007). Der Medienbereich insgesamt hat diese Perspektive aufgenommen, so waren etwa die 21. Münchner Medientage (7.-9.11.2007) betitelt: „Zwischen Public Value und Private Profit. Wie geht es weiter mit dem dualen Rundfunksystem?“

22 Moore, 2003; Talbot, 2006





des New Public Managements unterzogen haben, eine große Rezeption erfahren.<sup>23</sup> Wir möchten in diesem Beitrag die bisher kaum aufgenommene Diskussion zu den Konsequenzen im Verständnis der einzelnen Führungskraft in den Mittelpunkt stellen.

Ein unternehmerähnliches Gestalten der Zukunft, also ein Abwägen der bestmöglichen Ergebnisse unter Befragung der eigenen Mission und gegenwärtigen Strategie, sei – so Moore – nicht nur ver-

gen zeigen sich in einem spezifischem Unternehmertum, welches mit Augenmaß auf kollektive Bedürfnisse reagiert.

Moore hat zur Orientierung und Absicherung dieser Spannung in ethischer und psychologischer Hinsicht einige ‚Leitplanken‘ definiert.<sup>26</sup> Dieses Unternehmertum stellt hohe Anforderungen, die an eine Zerreißprobe grenzen: stets gewissenhaft und transparent möglichst viele Aspekte einbeziehen, aber auch mit Mut zum Risiko neue Ansätze identifizieren und im

nen sich der Public Value Manager *in konkreten Handlungen* stets auf den größeren Rahmen des gesellschaftlich allgemein Erstrebenswerten bezieht.

Moore plädiert für diesen gesellschaftlichen Blick, der die Bereitstellung und Förderung öffentlicher Güter nicht aus der individuellen Nutzenperspektive begründet, sondern ein (durchaus auch fiktives) kollektives Urteil zur Grundlage macht, das die Präferenzen der Bürger (*nicht*: der Kunden!) bündelt. Die Abwägungsprozesse zur Beachtung öffentlicher Belange in entsprechenden Verfahren, Beteiligungsformen und die funktionstüchtige Koordination über Institutionengrenzen hinweg stellen aus Sicht von Moore dabei einen ganz eigenen sozialen Wert dar, der durchaus einem „Kapitalwert“ einer privatwirtschaftlichen Organisation vergleichbar sei.<sup>29</sup>

## »Der Public-Value-Ansatz sichert die Rückbindung des Managements im öffentlichen Sektor an das Gemeinwohl als ‚Grund und Grenze‘ öffentlichen Handelns.«

pönt, sondern werde gemeinhin auch als große Gefahr für die Demokratie angesehen. Dagegen setzt Moore das Bild des „öffentlichen Unternehmers“ (public entrepreneur), der „ideenreich, entschlossen, unternehmerisch und planend“ agiert.<sup>24</sup>

Übersetzt man „Mission und Strategie“ mit den „gesetzlichen Vorgaben, Rechtsvorschriften und Normen“, dann bilden diese den Rahmen für die von Moore als „Entdecker“ (explorer) bezeichneten Führungskräfte. Nicht der eigenmächtig Steckenpferde reitende Lokalfürst ist damit gemeint, sondern der den Regelungsrahmen mit Gemeinwohlperspektive ideenreich gestaltende Manager ist gefragt. Die Führungskraft muss dabei in vielen Fällen auf subjektive Bewertungen, eine innere Haltung des „Gemeinsinns“, zurückgreifen.

Einerseits gilt traditionell, dass das Amt „kein Objekt privater Moralität“, also persönlicher Motive und Vorstellungen sein soll.<sup>25</sup> Andererseits ist das eigenaktive Moment, die Selbstinitiative zur Steigerung des Gemeinwohlbeitrages unabdingbar. Diese Spannung, die den öffentlichen Sektor zentral bestimmt, steht im Kern des Public-Value-Ansatzes: Nicht „private Moralität“ als Ausdruck persönlicher Motive, sondern persönliche Überzeugungen vom Gemeinwohl charakterisieren den Public-Value-Manager. Diese Einstellung-

Austausch mit allen Bedarfsträgern zukunftsfähige Ideen entwickeln, bei denen das Ergebnis nicht im Voraus bis ins Detail kalkulierbar ist. Dies bedeutet eben auch, Beharrungskräfte kontinuierlich im wahrsten Sinne des Wortes ‚aufs Spiel setzen‘ – ohne demokratische Regeln oder gewachsene Traditionen zu missachten.

Keine leichte Aufgabe, wird man sagen. Das sieht auch Moore so und empfiehlt als psychologischen Kompass eine „kühle, innere Gefasstheit“<sup>27</sup>, um in den Fahrwassern einer unsicheren, unberechenbaren und hochgradig ambivalenten modernen Gesellschaft mit bestmöglichem Beitrag zum Gemeinwohl zu navigieren. Es gehe darum, dass eigene Weltbild bei aller Selbstüberzeugtheit und Anwaltschaft für die gewählte Sache offen zu halten, also zwischen individueller Passion für einen Gemeinwohlwert und kühler Reflexion auf die Widersprüchlichkeit von Wertssystemen souverän die Perspektiven wechseln zu können – ein Balanceakt auf der „Rasierklinge“.<sup>28</sup>

Was gerade diese letzten Zuspitzungen zeigen, ist die eher formale Stoßrichtung der geforderten Public-Value-Orientierung: Nicht der einzelne konkrete Gemeinschaftswert wie etwa Gesundheit, öffentliche Sicherheit oder soziale Teilhabe steht im Fokus, sondern die Denkweise und Haltung – der *Gemeinsinn* –, mit de-

Es liegt nahe, dass dieses „unternehmerische Bild“ der Führungskraft auch der Kritik ausgesetzt ist. Die Kritik zielt ins Herz des „Öffentliche-Führungskraft-als-Unternehmer“-Ansatzes:

„Die inhärente Gefahr des ‚Public-Value-Management‘ liegt darin, dass öffentliche Führungskräfte angehalten werden, als Platonische Wächter und Schiedsrichter des öffentlichen Interesses zu dienen. Sie werden beauftragt, sich Werte auszudenken und ihre eigenen Vorstellungen vom gesellschaftlich Guten (public good) gegen andere zu verteidigen. Obwohl also in der Literatur häufig die Bedeutung kollekti-

23 Besonders Großbritannien, Dänemark und Neuseeland/Australien. Dabei muss man zur Rezeption des „Public-Value“-Begriffs anmerken, dass er von zahlreichen Unklarheiten durchzogen ist. Rhodes/Wanna (2007) fassen kritisch zusammen: „Einige Befürworter argumentieren, dass Public Value als neues Paradigma gesehen werden sollte (Stoker 2006; Bennington 2006), als Begriff/Konzept (Kelly/Mulgan/Muers 2002), als Modell (O’Flynn, 2005), als heuristisches Hilfsmittel oder sogar als Geschichte (Smith, 2004). (...) Vielleicht tragen die mehrdeutige Natur des Public Value und seine verschiedentlichen Anwendungen zu seiner Popularität bei – er kann für jeden alles bedeuten.“ (S. 408, eigene Übersetzung; kursiv: d.V.).

24 Moore, 1995, S. 293, eigene Übersetzung.

25 Isensee, 2002, S. 251.

26 Moore, 1995, S. 294ff.

27 a.a.O., S. 308, eigene Übersetzung.

28 a.a.O., S. 307.

29 a.a.O., S. 50ff.





ver Präferenzen und die Teilhabe der Gemeinschaft betont werden, bauen Public-Value-Ansätze auf einer grundlegend undemokratischen Basis auf. Es herrscht die Bürokratie mit ihren Interessen vor und verdrängt demokratische Zielvorgaben.“<sup>30</sup>

### Public Value als Wertschöpfung in der Ermessenstradition

Diese pointierte Kritik schüttet ‚das Kind mit dem Bade aus‘: Es geht vielmehr darum, in Anknüpfung an traditionelle Maßstäbe der Verwaltung den inneren Kompass der Führungskräfte zu stärken. Insbe-

tiven Rahmen. In einem demokratischen Gemeinwesen ist die Grundlage einer solchen abgleichenden Bewertung für das Handeln im öffentlichen Dienst die geteilte Werteordnung mit Verfassungsrang, die sich auf nachfolgenden Rechtsstufen konkretisiert.

Strukturell betrachtet stellt jeder Bewertungsprozess einen „Abgleich“ einer Ist-Größe mit einer tatsächlichen bzw. angenommenen *psychologischen Soll-Größe* in Form von Idealen, Motiven oder Zielen dar. Entscheidend dabei ist, dass es sich gerade nicht um „objektiv“ richtige Bezugsgrößen im kybernetischen Sinne einer

4. hedonistisch-ästhetische Dimension.

Mit Blick auf die Orientierung im großen Ganzen der Gesellschaft lässt sich diese elementare Konstellation dann so zusammenfassen: *Wertungen zur Abwägung von Gemeinwohlbelangen können als Bewertungen des Beitrags zur Erfüllung, Befriedigung oder Veränderung von Grundbedürfnissen betrachtet werden.*

Die vier genannten Bewertungsgrundlagen bzw. -maßstäbe stehen in der Tradition der Verwaltungslehre und sind tief in der Praxis verwurzelt. Hier ist positiv anzuschließen. Für ein Public-Value-Management müssen diese nicht neu „erfunden“, sondern im aktiven, *wertschöpfenden Handeln* der öffentlichen Führungskraft bewusst herangezogen werden. Sie dienen als Kompass zur Schaffung und Bewertung neuer Konstellationen gesellschaftlicher Wertschöpfung (Public Values).

Die Legitimation dieser Art des Verwaltungshandelns ergibt sich *einzig* aus dem Bezug auf Gemeinwohlbelange, wie dies auch für die Bewertungsaspekte der Ermessensausübung gilt: „Als zusammenwirkende Faktoren verbinden sich die vier Maßstäbe zu einer Präzisierung jenes zentralen Begriffs, in dem der letzte Grund des öffentlichen Lebens enthüllt ist: das Allgemeininteresse.“<sup>34</sup>

Natürlich unterscheidet sich das Ermessen im Einzelfall von dem Beitrag zur gesellschaftlichen Wertschöpfung, aber *strukturell* handelt es sich um zwei Seiten einer Medaille – der Rückbindung von Entscheidungskriterien an menschliche Grundbedürfnisse und Wertdimensionen. Eine schematische Darstellung mag den Gedankengang verdeutlichen (s. Tab. 1).

Die hier vorgestellte Sichtweise ist nicht der Versuch, einen weiteren modischen Begriff einzuführen, sondern dem Managementverständnis im öffentlichen Sektor den ansonsten nicht mehr „selbstverständlichen“ Aspekt der Wertschöpfung hinzuzufügen. Public Value als gesellschaftliche Wertschöpfung bedeutet, den

## »Kluges Ermessen ist keine Zeitfrage, sondern ruht auf Erfahrung, Urteilskraft und Entscheidungsfreudigkeit.«

sondere in der Ermessenausübung finden sich funktionierende Bewertungsaspekte: Sachgerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit, Unparteilichkeit und Rechtmäßigkeit dienen in der Praxis dazu, „der Norm nach ihrer Absicht in der konkretisierenden Anwendung schöpferisch gerecht zu werden“.<sup>31</sup>

Entscheidend ist: Nur beim Einzelnen verinnerlichte Bewertungsmaßstäbe werden handlungswirksam. Was bloß Argument bleibt (Sachwissen), wird kein inneres Bedürfnis (Wertwissen). Das gilt auch und gerade für Entscheidungen im Hinblick auf das Allgemeininteresse, die über die korrekt geprüften Argumente (*Sachwissen*) hinausweisen.<sup>32</sup>

Wertwissen wird umso wichtiger, je weniger durch eine noch höhere Regeldichte (intensive fachliche Befassung, detaillierte Dienstanweisungen) die unterschiedlichsten Fälle, Fallgestaltungen oder Situationen vorgeregelt werden können. Kluges Ermessen ist dabei keine Zeitfrage, sondern ruht auf Erfahrung, Urteilskraft und Entscheidungsfreudigkeit.

Wertwissen ist nicht subjektiv-willkürlich, denn ein persönliches Wertesystem entsteht im Beziehungsgefüge und im Abgleich mit einem gesellschaftlich-kollek-

„Regulierung“, sondern um subjektiv relevante emotional-motivational verankerte Wertungen handelt. Als *psychologische Größen* für den „Akt subjektiver Wertung“ kommen dafür letztlich „menschliche Grundbedürfnisse“ in Betracht. Diese Auffassung orientiert sich an der „Natur“ des Menschen (Grundannahmen zum bedürfnisbezogenem Handeln des Individuums); in der 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.<sup>33</sup>

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;

<sup>30</sup> Rhodes/ Wanna, 2007, S. 412, eigene Übersetzung.

<sup>31</sup> Marx, 1965a, S. 121.

<sup>32</sup> Meynhardt, 2004.

<sup>33</sup> a.a.O.

<sup>34</sup> Marx, 1965b, S. 228.



Grundbedürfnis	Wertdimension	Ermessenskriterien	Public Values (schwerpunktmäßig)
Orientierung und Kontrolle (Streben nach Regelmäßigkeiten und eigenem Handlungsspielraum)	Instrumentell-utilitaristisch	Sachgerechtigkeit	Sachlich-gegenständlicher Fokus: Saubere Umwelt, Mobilität, Bildungsangebot
		Wirtschaftlichkeit	
Selbstwerterhalt und -erhöhung (Streben nach positivem Selbstbild und stimmigem Person-Umweltbezug)	Moralisch-ethisch	Rechtmäßigkeit (hier als Garantie der Wahrung von Persönlichkeitsrechten)	Fokus auf Status von Personen und Identität: Chancengerechtigkeit, Pflege kulturellen Erbes, Generationengerechtigkeit
Bindung (Streben nach positiven Beziehungserfahrungen)	Politisch-sozial	Unparteilichkeit	Fokus auf zwischenmenschlichen Umgang: Soziale Innovation, Kulturelle Vielfalt, Bürger-schaftliches Engagement
Positive Erfahrungen (Streben nach positiven Emotionen)	Hedonistisch-ästhetisch	Nicht explizit erwähnt (erst im Rahmen des New Public Management als wichtiges Kriterium eingeführt)	Fokus auf Erfahrungsqualität: Bürgernähe, Zuverlässigkeit, Servicequalität

Tab. 1: Zusammenhang zwischen Grundbedürfnissen und Public Values

Einfluss öffentlichen Handelns auf individuelle Grundbedürfnisse als das Maß der Dinge in den Mittelpunkt zu rücken. In einem ganz eigenständigen Sinne ist Verwaltungshandeln ein Wertschöpfungsbeitrag für ein funktionierendes Gemeinwesen – mit den entsprechenden Schwerpunkten auf der Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen bzw. auch mit verschiedenen Akzenten in der (Dienst)Leistungsverwaltung und in der Eingriffs- bzw. Ordnungsverwaltung. Verwaltung ist damit gerade nicht allein etwas, das Geld kostet.

### Resümee

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<sup>35</sup> 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 Handlungsspiel-

räume *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 in der Führungsarbeit. In dieser Sicht sind unternehmerische Kreativität, wirkungsorientierte Prioritätensetzung und das verantwortungsvolle Ergreifen von Chancen *Merkmale* einer Verwaltung. Im wirklich besten Sinne geht es um die Stärkung 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 nach vorn, welches 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 wir als wichtigen „Wert“-Beitrag sehen. Dieses Amtsethos muss jedoch ergänzt werden: Es geht um seine

Aktualisierung und Modernisierung in Richtung eines Public-Value-*Managers* durch eine aktivere Rolle und 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 sehen wir 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. Aber es geht schließlich um den durch die Führungsleistung beeinflussbaren und wahrgenommenen „Wert“ öffentlichen Handelns – um *Wertschätzung durch Wertschöpfung*.

35 Smith, 2004; Stoker, 2006.

**Literaturverzeichnis**

Battis, U. (2001): Hergebrachte Grundsätze versus Ökonomismus: Das deutsche Beamtenrecht in der Modernisierungsfalle?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 54. Jahrgang, Heft 8/April, S. 309-316.

BBC (2004): Building Public Value. Renewing the BBC for a digital world. London: BBC.

Bennington, J. (2005): From Private Choice to Public Value, in: The Public Management and Policy Association, Nr. 29, S. 6-10.

Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A.K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 29 Berlin: edition sigma.

Collins, R. (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>, abgerufen am 13.2.2008.

Di Fabio, U. (2004). Grundrechte als Werteordnung, in: Juristenzeitung, 1, 59. Jg., S. 1-8.

Eumann, M. J. (2007): Erster Public-Value-Test war ‚Bärendienst‘, in: Netzeitung, 15.11.2007, URL: <http://www.netzeitung.de/medien/810131.html>, abgerufen am 13.2.2008.

Marx, F. M., (1965b). Einleitung zum Kapitel „Maßstäbe“, in: Ders. (Hrsg.) Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin: Duncker & Humblot, S. 227f.

Meynhardt, T. (2004). Wertwissen: Was Organisationen wirklich bewegt. Münster: Waxmann.

Münkler, H./Bluhm, H./Fischer, K. (Hg.) (2001/02): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in vier Bänden, Berlin: Akademie Verlag.

Münkler, H./Bluhm, H. (2001): Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe, in: dies. (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Forschungsberichte Band I, Berlin: Akademie Verlag, S. 9-30.

Moore, M. H. (1995): Creating Public Value. Strategic Management in Government, Cambridge/MA: Harvard University Press.

Moore, M. H. (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, Mai 2003, URL: [http://www.ksg.harvard.edu/hauser/PDF\\_XLS/workingpapers/workingpaper\\_18.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/hauser/PDF_XLS/workingpapers/workingpaper_18.pdf), abgerufen am 14.2.2008.

Reichard, Ch. (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, J. (2007): The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians, in: The Australian Journal of Public Administration, 66. Jg., Nr. 4, S. 406-421.

Schedler, K./Proeller, I. (2006): New Public Management. 3., vollständig überarbeitete Auflage, Bern: Haupt Verlag.

Schuppert, G. F. (2002a): 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.

Schuppert, G. F. (2002b): Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. in: Münkler, H./Fischer, K. (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Forschungsberichte Band III, Berlin: Akademie Verlag, S. 67-98.

Smith, P. (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, G. (2006): Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?, in: American Review of Public Administration, 36. Jahrgang, Nr. 1, S. 41-57.

Talbot, C. (2006): Paradoxes and Prospects of 'Public Value'. Paper vorgelegt beim Tenth International Research Symposium on Public Management vom 10.-12. April 2006 in Glasgow.

**»Public Value als gesellschaftliche Wertschöpfung bedeutet, den Einfluss öffentlichen Handelns auf individuelle Grundbedürfnisse als das Maß der Dinge in den Mittelpunkt zu rücken.«**

Hill, H. (2007): Public Value Management, in: Brüggemeier, M./Schauer, R./Schedler, K. (Hg.): Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, Bern: Haupt Verlag, S. 373-381.

Isensee, J. (2002): Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Schuppert, G. F./Neidhardt, F.: Gemeinwohl. Auf der Suche nach Substanz, Berlin: WZB-Jahrbuch, S. 241-270.

Kelly, G./Mulgan, G./Muers, St. (2002): Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform. URL: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/public\\_value2.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/public_value2.pdf), abgerufen am 14.2.2007.

Lorse, J. (2002). Führungsverantwortung vor der Herausforderung staatlicher Kooperations- und Privatisierungsprozesse – Anforderungsprofile im Wandel, in: Verwaltung und Fortbildung, 30. Jg., Nr. 1, S. 18-54.

Marx, F. M., (1965a). Hierarchie und Entscheidungsweg, in: Ders. (Hrsg.) Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin: Duncker & Humblot, S. 109-126.

Neidhardt, F. (2002): Öffentlichkeit und Gemeinwohl. Gemeinwohrrhetorik in Pressekommentaren, in: Münkler, H./Fischer, K. (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung, Berlin: Akademie Verlag, S. 157-175.

Pitschas, R. (2006): Trusted Governance due to Public Value Management. Public Governance in Europe between Economization and Common Weal: A Value-Based Concept of Public Administration, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Pollitt, Ch./Bouckaert, G. (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.

O'Flynn, J. (2005): A Public Value Framework for Contractual Governance. PUBLIC Issue 07, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona.

O'Flynn, J. (2007): From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, in: The Australian Journal of Public Administration, 66. Jg., Nr. 3, S. 353-366.