



Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Verbandsarbeit in der Bürgergesellschaft: durch Orientierung am Bürger „public value“ schaffen

Gemeinwohlorientierte Organisationen und Verbände, die zugleich die Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen vertreten, wie etwa der Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V., der sich für die Ziele des selbstgenutzten Wohneigentums in einer nachhaltigen Stadtentwicklung einsetzt, sind stets gehalten, ihre Rolle in einer sich wandelnden Gesellschaft und angesichts sich wandelnder Auffassungen von der Rolle des Staates neu zu überdenken. Mit dieser ständig neuen Vergewisserung über den eigenen öffentlichen Auftrag nehmen sie teil an der allgemeineren Diskussion, wie der „Öffentliche Auftrag“ von Gemeinwohllakteuren – seien dies der öffentlich-rechtliche Rundfunk oder ein Idealverband wie der vhw – eigentlich bestimmt werden kann.

In einer „offenen Gesellschaft der Gemeinwohlintervenieren“ kommen vor diesem Hintergrund verschiedene methodische Wege in Betracht, von denen hier nur die folgenden vier kurz angesprochen werden sollen (näher dazu Schuppert 2007):

- Der deutschen Staats- und Verwaltungstradition hat es lange Zeit entsprochen, den öffentlichen Auftrag **vom Staat her zu denken** und die Sorge für das Wohlergehen der Bürger primär als Verantwortung des Staates zu verstehen und daher – um nur eine besonders nachhaltig wirkende Begriffsbildung zu nennen – seiner Verwaltung die umfassende Aufgabe der Daseinsvorsorge zuzuweisen. Vielen gilt dieses **Leitbild staatlicher Daseinsvorsorge** als überholt, zeigten doch Busse oder Bahnen, Medien- oder Energieversorgung, Altenpflege oder Krankenhäuser, dass die Bedürfnisse der Bevölkerung durch private Anbieter genauso gut erfüllt werden können.
- Gewissermaßen als Kontrastprogramm zu einem staatsnahen Verständnis des öffentlichen Auftrags hat sich seit den siebziger Jahren eine wirkmächtige Gegenbewegung gebildet, die zu einer weitreichenden **Ökonomisierung des öffentlichen Sektors** geführt hat – Stichwort: New Public Management. Aber auch dieser Trend zur **Vermarktlichung öffentlicher Dienstleistungen** hat offenbar seinen Zenit bereits überschritten, wie Elke Löffler am Beispiel des britischen „Best Value“-Reformprogramms erläutert (2006, S. 84): „Das seit April 2000 in Kraft getretene ‚Best Value‘-

Reformprogramm verpflichtet britische Kommunen, jede (!) Dienstleistung alle fünf Jahre einer Aufgabenkritik auf der Basis der fünf ‚C‘-s zu unterziehen. Dabei müssen Kommunen

- hinterfragen, warum und wie eine Dienstleistung bereitgestellt wird (Challenge),
- Leistungsvergleiche (Comparisons) herstellen (über mehrere Indikatoren unter Berücksichtigung der Sichtweisen der Kunden und potenzieller Lieferanten),
- Steuerzahler, Kunden, Geschäftspartner und sonstige Akteure bei der Definition neuer Leistungsindikatoren konsultieren (Consult),
- fairen Wettbewerb (Competition) gewährleisten und
- verschiedene Kooperationsformen prüfen (Collaboration), um Schnittstellenprobleme zu verringern.

Dabei wird deutlich, dass ‚Best Value‘ immer noch ein klares Bekenntnis zur Ökonomisierung kommunaler Dienstleistungen ist, aber bereits einige Governance-Dimensionen enthält, die über das bisherige enge Verständnis von Kommunen als reine Dienstleistungsunternehmen hinausgehen.“

- Während bei den soeben vorgestellten Ansätzen entweder vom Staat oder vom Markt her gedacht wird, versucht das offenbar überaus erfolgreiche **Leitbild des Gewährleistungsstaates** (siehe dazu die Beiträge in Schuppert 2005), beide Ansätze – Markt und Staat – miteinander zu verbinden, da sein Kern – die sog. Gewährleistungsverantwortung – als Drehbuchbegriff für das Zusammenwirken von öffentlicher und privater Handlungskompetenz fungiert. Der Gewährleistungsstaat wendet sich also nicht gegen das ökonomische Schwungrad des Wettbewerbs, sondern dient der Freisetzung von privaten Handlungsmöglichkeiten in gemeinwohlertraglicher Weise und kann daher als ein für eine gemeinwohlorientierte Verbandsarbeit durchaus „passendes“ Leitbild gelten.
- Führt man sich den in § 3 der Satzung des vhw formulierten Verbandszweck vor Augen, eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den Akteuren auf dem Wohnungsmarkt anzustreben, und zwar insbesondere durch eine „Stärkung der Souveränität des Bürgers“, so wird man einfordern müssen, bei der Bestimmung des öffentlichen Auftrags **vom Bürger her zu denken** und ihn zum zentralen Orientierungspunkt des Aufgabenverständnisses zu machen. Wie diese Denkweise operationalisiert und damit praktisch werden kann, soll nunmehr dargestellt werden.



Das „public value“ und das „New Public Service“-Konzept als bürgerorientiertes Aufgabenverständnis

Von „New Public Management“ zu „New Public Service“

Wenn in der öffentlichen Diskussion „von-zu-Formeln“ verwendet werden, dann soll damit in aller Regel eine Umorientierung signalisiert werden – wie etwa in dem inzwischen klassischen Beitrag von Gerhard Banner (1991) mit dem Titel „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“. Mit der hier als Überschrift gewählten Formulierung von „New Public Management“ zu „New Public Service“ ist ebenfalls eine Umorientierung angesprochen, und zwar im Sinne einer Abwendung von einer als übertrieben empfundenen Ökonomisierung des öffentlichen Sektors (Harms/Reichardt 2003) hin zu einer stärkeren Service-Orientierung der Anbieter öffentlicher Dienstleistungen. Dieses Zurückschwingen des Pendels von der reinen Management-Orientierung zu einer stärkeren Orientierung am Wohl des Bürgers lässt sich besonders gut an dem im Jahre 2003 erschienenen Werk von Janet V. Denhardt und Robert B. Denhardt veran-

schaulichen, das den programmatischen Titel „The New Public Service. Serving, Not Steering“ trägt. Sie fassen die „Botschaft“ des New Public Service in sieben Kernpunkten zusammen, die den Gedanken der Orientierung am öffentlichen Interesse und vor allem am Bürger, weniger am Kunden, in den Mittelpunkt stellen (S. 42/43):

Serve Citizens, not Customers:

The public interest is the result of a dialogue about shared values rather than the aggregation of individual selfinterests. Therefore, public servants do not merely respond to the demands of “customers”, but rather focus on building relationships of trust and collaboration with and among citizens.

Seek the Public Interest:

Public administrators must contribute to building a collective, shared notion of the public interest. The goal is not to find quick solutions driven by individual choices. Rather, it is the creation of shared interests and shared responsibility.

Value Citizenship over Entrepreneurship:

The public interest is better advanced by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society than by entrepreneurial managers acting as if public money were their own.

Comparing Perspectives: Old Public Administration, New Public Management, and New Public Service			
	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Primary theoretical and epistemological foundations	Political theory, social and political commentary augmented by naive social science	Economic theory, more sophisticated dialogue based on positivist social science	Democratic theory, varied approaches to knowledge including positive, interpretive, and critical
Prevailing rationality and associated models of human behavior	Synoptic rationality, “administrative man”	Technical and economic rationality, “economic man”, or the self-interest decision maker	Strategic or formal rationality, multiple tests of rationality (political, economic, and organizational)
✳ Conception of the public interest	Public interest is politically defined and expressed in law	Public interest represents the aggregation of individual interests	Public interest is the result of a dialogue about shared values
✳ To whom are public servants responsive	Clients and constituents	Customers	Citizens
✳ Role of government	Rowing (designing and implementing policies focusing on a single, politically defined objective)	Steering (acting as a catalyst to unleash market forces)	Serving (negotiating and brokering interests among citizens and community groups, creating shared values)
Mechanisms for achieving policy objectives	Administering programs through existing government agencies	Creating mechanisms and incentive structures to achieve policy objectives through private and nonprofit agencies	Building coalitions of public, nonprofit, and private agencies to meet mutually agreed upon needs
Approach to accountability	Hierarchical Administrators are responsible to democratically elected political leaders	Market driven The accumulation of self-interests will result in outcomes desired by broad group of citizens (or customers)	Multifaceted Public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests
Administrative discretion	Limited discretion allowed administration officials	Wide latitude to meet entrepreneurial goals	Discretion needed but constrained and accountable
Assumed organizational structure	Bureaucratic organizations market by top-down authority within agencies and control or regulation of clients	Decentralized public organizations with primary control remaining within the agency	Collaborative structures with leadership shared internally and externally
Assumed motivational basis of public servants and administrators	Pay and benefits, civil-service protection	Entrepreneurial spirit, ideological desire to reduce size of government	Public service, desire to contribute to society

Tabelle 1



Paradigms of Management			
	Traditional Public Administration	New Public Management	Public Value Management
Key objectives	Political Provided inputs; services monitored through bureaucratic oversight	Managing inputs and outputs in a way that ensures economy and responsiveness to consumers	The overarching goal is achieving „public value“ that in turn involves greater effectiveness in tackling the problems that the public most cares about; stretches from service delivery to system maintenance
Role of managers	To ensure that rules and appropriate procedures are followed	To help define and meet agreed performance targets	To play an active role in steering networks of deliberation and delivery and maintain the overall capacity of the system
Definition of public interest	By politicians or experts; little in the way of public input	Aggregation of individual preferences, in practice captured by senior politicians or managers supported by evidence about customer choice	Individual and public preferences produced through a complex process of interaction that involves deliberative reflection over inputs and opportunity costs
Approach to public service ethos	Public sector has monopoly on service ethos, and all public bodies have it	Skeptical of public sector ethos (leads to inefficiency and empire building); favors customer service	No one sector has a monopoly on public service ethos; maintaining relationships through shared values is seen as essential
Preferred system for service delivery	Hierarchical department or self-regulating profession	Private sector or tightly defined arms-length public agency	Menu of alternatives selected pragmatically and a reflexive approach to intervention mechanisms
Contribution of the democratic process	Delivers accountability: Competition between elected leaders provides an overarching accountability	Delivers objectives: Limited to setting objectives and checking performance, leaving managers to determine the means	Delivers dialogue: Integral to all that is undertaken, a rolling and continuous process of democratic exchange is essential

Tabelle 2

Think Strategically, Act Democratically:

Policies and Programs meeting public needs can be most effectively and responsibility achieved through collective efforts and collaborative processes.

Recognize that Accountability Is Not Simple:

Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests.

Serve Rather than Steer:

It is increasingly important for public servants to use shared, valuebased leadership in helping citizens articulate and meet their shared interests rather than attempting to control or steer society in new directions.

Value People, Not Just Productivity:

Public organizations and the networks in which they participate are more likely to be successful in the long run if they are operated through processes of collaboration and shared leadership based on respect for all people.

In Tabelle 1 haben es die Autoren unternommen, die Merkmale der klassischen öffentlichen Verwaltung, des New Public Management und des New Public Service, einander gegenüberzustellen; unter dem Gesichtspunkt der Neubestimmung des Aufgabenverständnisses sind besonders die drei angekreuzten (✕) Merkmale von Interesse, die klar anzeigen, in welche Richtung die New-Public-Service-Bewegung zielt, nämlich in Richtung einer öffentlichen Debatte über Sinn und Zweck öffentlicher Dienstleistungen, eines Dialogs, in dem der Citizen die Hauptrolle zu spielen hat.

Was ist und wie misst man „public value“?

Was meint „public value“?

Das neue Zauberwort zur Legitimation öffentlicher Dienstleistungen heißt „public value“; es geht zurück auf das offenbar mit einer gewissen Verzögerung breit rezipierte Buch von Mark Moon (1995) zum strategischen Management, das den Titel „Creating public value“ trägt und diesen Begriff wie folgt definiert: „... 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.“ Welche Denkrichtung hinter diesem neuen Leitbegriff steht, hat Hermann Hill (2006) in seinem Beitrag „Von Good Governance zu Public Leadership“ wie folgt griffig skizziert:

„Nimmt man unter diesem Blickwinkel die Konzepte der Bundesregierung zur Verwaltungsmodernisierung unter die Lupe, so erfolgte in den letzten Jahren ein Wandel vom Konzept des schlanken Staates hin zum aktivierenden Staat. Grob vereinfacht und zugespitzt könnte man sagen, der schlanke Staat macht nur wenig selbst, der aktivierende Staat ermuntert die anderen zum Machen und beschränkt sich auf Steuerung und Koordination, eben Governance. Was wir für die Zukunft brauchen, ist **der wertschöpfende Staat**, der Werte für die Gemeinschaft schafft und dafür Leadership-Verantwortung übernimmt.“

Das Public-Value-Konzept hat auch in den Überlegungen eines der „think tanks“ der Blair-Regierung – der Strategy Unit des Cabinet Office – Eingang gefunden; in dem von Gavin Kelly, Geoff Mulgan und Stephen Muers (2002) für die Strategy Unit formulierten Papier wird das Konzept in der Einleitung wie folgt zusammengefasst:



- The concept of „public value“ provides a **useful way of thinking about the goals and performance of public policy**. It provides a yardstick for assessing activities produced or supported by government (including services funded by government but provided by other bodies such as private firms and non-profits, as well as government regulation).
- „Public value“ provides a broader measure than is conventionally used within the new public management literature, covering outcomes, the means used to deliver them as well as **trust and legitimacy**. It addresses issues such as equity, ethos and accountability. Current public management practice sometimes fails to consider, understand or manage this full range of factors.

Die Gedanken dieses Beitrages aufgreifend, hat Gerry Stoker (2006) die spezifische Zielrichtung des Public-Value-Ansatzes in Tabelle 2 zusammengefasst.

Auch hier geht es also – wie beim Konzept des „New Public Service“ – um die Fokussierung öffentlicher Dienstleistungen auf das Gemeinwohl, das als Wohl der Bürger verstanden wird, über das es sich in einem dialogischen und interaktiven Prozess zu vergewissern gilt. Das Zentralproblem des Public-Value-Konzepts besteht also darin, wer und wie bestimmt, was „public value“ ist und wie man diesen Mehrwert für alle misst.

Zur dialogischen Bestimmung von „public value“

Das „**Ermittlungsverfahren**“ zur Bestimmung von „public value“ steht im Mittelpunkt des Beitrages von Colin Talbot (2006) über „Paradoxes and Prospects of Public Value“. Er hebt in besonderer Weise hervor, dass es nicht nur um Effektivität und Produktivität öffentlicher Dienstleistungen geht, sondern um die **partizipative Einflussnahme** darauf, **was** für öffentliche Dienstleistungen man eigentlich will.

Hierbei sieht er drei Gesichtspunkte, die es miteinander auszubalancieren gelte:

- Einmal geht es um das **Eigeninteresse (self-interest)** der Bürger, die verständlicherweise Dienstleistungen von guter Qualität zu erschwinglichen Preisen erwarten.
- Zweitens gehe es um das **öffentliche Interesse (public interest)**, also darum, dass möglichst alle Bürger in den Genuss der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen kommen und auf diese Weise zur Wohlfahrt aller beigetragen wird.

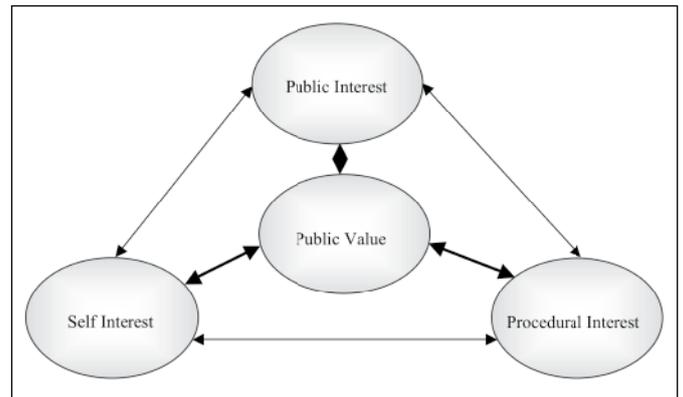


Abb. 1: Prozess der Ausbalancierung von drei Interessen

- Drittens schließlich gehe es auch um das, was man das **prozedurale Interesse (procedural interest)** nennen könnte, nämlich das Interesse des Bürgers daran, dass sie an der Entscheidung über die Art und den Umfang des öffentlichen Dienstleistungsangebotes in angemessener, d.h. partizipativer Weise beteiligt werden.

„Public value“ entstehe also in einem Prozess der Ausbalancierung von drei Interessen (vgl. Abb. 1) und in einer Funktionsweise wie in Tabelle 3 dargestellt.

Auch der schon zitierte Beitrag der Strategy Unit stellt die Überlegungen zur Ermittlung der Bürgererwartungen an den „public value“ öffentlicher Dienstleistungen in den Mittelpunkt und führt dazu unter der Überschrift „Establishing public values: finding out what the public thinks“ Folgendes aus:

„Understanding public preferences is key at the early stages of the policy process (setting objectives and analysing options). At the broadcast level, conventional democratic processes provide an opportunity for expressing collective views about policy priorities. This is however, a very blunt mechanism for signalling complex preferences across a broad range of policy issues. Making use of the concept of public value requires the use of techniques are effective at probing public preferences in some depth.

Establishing underlying public preferences about what is valued, and to what degree, will involve reasoned and deliberative processes as well as snapshot opinion polling/voting. As well as traditional representative channels (parties, MPs and so on) and the media, public bodies need to (and often do) employ a

	Self-interest	Public-interest	Procedural-interest
Trust & Legitimacy focus	Respect for individual rights; complaints and restitution; and confidentiality	Respect for democratic and consultative decisions	Respect for democratic and consultative processes
Resources focus	Are purchased in economic and competitive ways	Are purchased in socially useful ways (e.g. fair-trade; fair wages; locally; etc.)	Are purchased in fair, transparent and honest ways
Processes focus	Are flexible and responsive to individual wants and efficient	Are equitable, responsive to democratic control and are effective	Are formalised, fair, transparent, and honest
Services focus	Are delivered in flexible, cost-effective and efficient ways with choice for individuals	Are delivered in socially equitable and effective ways	Are decided in democratic and participative ways
Social results focus	Are delivered in cost-effective ways which enhance individuals life-style	Are delivered in equitable ways which enhance social justice	Are decided in democratic and participative ways

Tabelle 3



range of filtering devices in order to decipher these preferences (media, polling, focus groups, user groups/panels) as well as directly elected user representatives (school governing boards, NDCs etc.).“

Es reicht also für die Ermittlung der Bürgerwünsche nicht aus, nur auf die traditionellen Kanäle der repräsentativen Demokratie zu vertrauen; erforderlich ist es darüber hinaus, den Bürger möglichst ortsnahe „abzuholen“, ihn direkt zu befragen, in Meinungsbildungsforen einzubinden und anderes mehr.

Den Bürger abholen, wo und wie er lebt: Was denkt er und was will er?

Eine Bürgergesellschaft kann ohne Bürgerbeteiligung nicht leben und es gibt daher unendlich viele Vorschläge dazu, wie solche Beteiligungsmodelle aussehen und funktionieren könnten (Enquete-Kommission 2002). Das kann hier nicht in wenigen Sätzen zusammengefasst oder gar weiterführend fortentwickelt werden. Aber dieser eine „Bürgerbeteiligung eröffnende“ Zugang – durch Anhörungstermine, Foren oder Workshops – bedarf der Ergänzung, und zwar durch die Entwicklung und Erprobung von Methoden, möglichst viel über das zu erfahren, was der in einem bestimmten Wohnumfeld lebende Bürger denkt bzw. will und was er von der Stadtentwicklungspolitik eigentlich erwartet. Dieser Zugangsversuch ist Teil des allgemeineren Problems, vom Bürger zu erfahren, was er von öffentlichen Dienstleistungen erwartet, wie er sie bewertet und wie er sie nutzt.

Das Cabinet Office der britischen Regierung hat in einem Bericht von Oktober 2006 mit dem Titel „Customer insight in public services“ genau dazu Vorschläge gemacht, die über die traditionellen Umfragen hinausgehen und darauf abzielen, möglichst nah an den Bürger „heranzukommen“; nur auf eine Strategie sei hier ein kurzer Blick geworfen, nämlich auf die der „Segmentation“, zu der es in dem zitierten Papier (Cabinet Office 2006, S. 16) wie folgt heißt:

„Segmentation in the public sector is a topic in its own right. However, this section would be incomplete without a word on the subject. Often widely misunderstood, segmentation is a powerful tool that can help managers and workers throughout an organisation to visualise their customers and to identify groups of customers who have common needs. Government Communications Network’s Engage Programme defines customer segmentation as:

»Subdividing a target audience into homogeneous and reachable groups based on shared needs and characteristics such as:

- who they are (sociodemographics)
- what they do (their behaviour)
- how they think and feel (their attitudes and needs)«“.

In diese Richtung – den Bürger wirklich vor Ort abzuholen – sollte noch weiter nachgedacht werden.

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Forschungsprofessur „Neue Formen von Governance“ am Wissenschaftszentrum Berlin

Quellen:

Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), S. 6-11.

Denhardt, Janet V. / Denhardt, Robert B. (2003): The New Public Service. Serving, Not Steering, New York/London.

Enquete-Kommission (2002): „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bericht „Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft“, Opladen.

Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.) (2003): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden.

Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 29-44.

Hill, Hermann (2006): Von Good Governance zu Public Leadership, in: Verwaltung und Management 12, 2006, S. 81-84.

Holtkamp, Lars (2007): Local Governance in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 366-377.

Kelly, Gavin/Mulgan, Geoff/Muers, Steven (2002): Creating Public Value. An analytical framework for public service reform. Strategy Unit, Cabinet Office (www.strategy.gov.uk).

Kersten, Jens (2007): Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 121-129.

Löffler, Elke (2003): Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung. Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: Jens Harms/Christoph Reichard (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden, S. 75ff.

Moon, Mark (1995): Creating Public Value, Cambridge, Maß., Harvard University Press.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2006): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl. Baden-Baden .

Schuppert, Gunnar Folke (2007): Der „Öffentliche Auftrag“ zwischen Konkretisierungsbedürftigkeit und Konkretisierungsfähigkeit, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Öffentlicher Auftrag bei sich wandelnden Marktbedingungen, Stuttgart u.a., S. 46-76.

Stocker, Gary (2006): Public Value Management. A New Narrative for networked Governance?, in: American Review of Public administration 36, S. 41-57.

Talbot, Colin: Paradoxes and Prospects of Public Value. Paper, presented at the 10. International Research Symposium on Public Management, 10.-12. April in Glasgow (colin.talbot@mbs.ac.uk).