

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

wir freuen uns, dass wir für den Gastkommentar in der Juniausgabe wieder Prof. Dr. Matthias Möhring-Hesse von der Hochschule Vechta gewinnen konnten. Mit seinem Nachdenken über ethische Aspekte kommunalen und kommunalwirtschaftlichen Handelns setzt er wichtige Impulse für die Entwicklung eines neuen Selbstverständnisses von Kommunalwirtschaft. Wir erinnern hier auch an seinen Beitrag zur „Verbetriebswirtschaftlichung öffentlicher Güter“ in der Ausgabe Dezember/2009.



# Apéritif III

## Gastkommentar



»PUBLIC VALUES«:

## Zur eigensinnigen Wertschöpfung öffentlicher Unternehmen

von Matthias Möhring-Hesse, Universität Vechta

Mitte der 1990er Jahre veröffentlichte Mark H. Moore, Professor für Nonprofit-Organisationen an der John F. Kennedy School of Government in Harvard, sein Buch »Creating public value« – und begründete damit die Karriere des Begriffs »public value«. Moore ging es um eine normative Managementtheorie für öffentliche Unternehmen, die mit der Orientierung auf die Wertschöpfung (»creating value«) die Nähe zu betriebswirtschaftlich ausgerichteten Theorien suchte und mit dem Begriff »public value« zugleich in Distanz zu ihnen trat. Wie die Manager in privatwirtschaftlichen Unternehmen sind auch »public manager« damit beschäftigt, Werte zu schaffen und zu mehren, weswegen ihnen die Wertschöpfung als Handlungsmaxime gesetzt wird. Anders als den Managern im privaten Sektor geht es ihnen jedoch nicht um einen »private value«, – und das ist für Moore vor allem der Wert des Unternehmens für deren Eigentümer, also der »shareholder value«. Ihnen geht es um die Mehrung der für die Gesellschaft und die in ihr lebenden Menschen gemeinsamen Werte, also um Güter, die nicht für einzelne Wirtschaftssubjekte, sondern für in gesellschaftlichen Zusammenhängen zusammen lebenden und zugleich gleichberechtigten Menschen gemeinsam wertvoll und deshalb auch gemeinsam gewollt sind. Der Begriff »public value« ist schwer in die deutsche Sprache zu bringen, weil alle möglichen deutschen Begriffe nicht genau die selbe Bedeutung haben, zumindest anders konnotiert sind. Gelegentlich wird er mit »Gemeinwohl« übersetzt, einem Begriff mit einer eigenen Geschichte, unterschiedlichen Bedeutungen und theoretischen Kontroversen,

der deswegen mit einem hohen Risiko von Missverständnissen behaftet ist. Aber nicht nur wegen der Übersetzungsprobleme belässt man den Begriff zumeist im Englischen. Nur so lässt er sich in der begrifflichen Opposition zum »shareholder value« halten, wodurch nicht nur der Widerspruch und der Unterschied sichtbar gemacht wird, sondern der »public value« auch an der Eindeutigkeit des »shareholder value« und an dessen wirtschaftlicher Relevanz partizipieren kann, zudem irgendwie etwas Gemeinsames der beiden Opponenten (»value«) suggeriert wird.

### Public value muss entdeckt werden

Mit »public value« referiert Moore auf den Output der öffentlichen Unternehmen – und beurteilt die Qualität von dessen Management an den Ergebnissen, die ihre Unternehmen für die Bürgerinnen und Bürger in ihrem jeweiligen Bezugsfeld erbringen. Relativiert werden damit die Güter, die sie erstellen, da diese erst mit Blick auf die darüber erzielten Ergebnisse relevant werden. Zudem werden die Ergebnisse aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger bemessen, für die die öffentlichen Unternehmen die Güter erstellen. Denn für diese muss deren Output von Wert sein, sollen die Unternehmen einen »public value« geschaffen haben. Damit ist der »public value« den damit befassten Unternehmen nicht einfach vorgegeben und dem Handeln ihrer Manager nicht vorausgesetzt. »Public value« ist zwar das Ziel ihres Managements; er ist aber weder eindeutig, noch

ist er immer schon bekannt. Damit weist Moore die klassische Überzeugung zurück, die Ziele werden den öffentlichen Unternehmen durch staatliche Setzung vorgegeben und durch das Management – mal mehr, mal weniger erfolgreich und effizient – umgesetzt. Verpflichtet auf den »public value«, können die Manager in den öffentlichen Unternehmen gar nicht sicher sein, was denn für die Bürgerinnen und Bürger von Wert ist. Dafür sind ihre staatlichen Aufträge zumeist gar nicht eindeutig genug, manchmal sind diese sogar widersprüchlich. Oder sie sind träge – und gehen deswegen an den akuten Bedarfslagen der Bürgerinnen und Bürger vorbei. Aus solchen Gründen heraus betrachtet Moore »public manager« nicht als ausführende Organe staatlicher Direktiven. Er sieht sie statt dessen aktiv an der Entdeckung des »public value« beteiligt, für deren Schaffung und Mehrung ihre Unternehmen da sind. Ähnlich wie ihre Kolleginnen und Kollegen im einzelwirtschaftlichen Bereich sind sie also »Entdecker«. In dieser Rolle stehen sie nicht nur in ihren Unternehmen, sondern müssen sich auch an den öffentlichen Auseinandersetzungen beteiligen, in denen – im Modus der Aushandlung – nur entdeckt werden kann, was für die Bürgerinnen und Bürger von Wert ist.

Zumindest in einigen Bereichen haben sich öffentliche Unternehmen den Begriff »public value« auch im deutschsprachigen Raum angeeignet, manchmal in der Umformung zum »citizen value«. Mit dem vorangestellten Adjektiv »citizen« wird der Adressat der Werte schaffenden Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger, angesprochen, während mit »public« auf den »Ort«

und das Verfahren verwiesen wird, an bzw. in dem die Bürgerinnen und Bürger über ihre Werte »entscheiden«. In der Debatte um den öffentlichen Rundfunk spielt der Begriff »public value« eine prominente Rolle. Dagegen wird in der öffentlichen Abfallwirtschaft oder der Stadtreinigung, überhaupt in kommunalen Unternehmen der »citizen value« zur Orientierung nach innen und zur Legitimierung nach außen genutzt.

Unter der Hand wird dabei aus der Theorie des »public management« eine Theorie des öffentlichen Unternehmens. Zumeist im Modus der Legitimation sucht man mit dem Begriff »public value« die Besonderheit öffentlicher in Abgrenzung zu einzelwirtschaftlichen Unternehmen anzuzeigen. Man sucht dem verbreiteten Vorurteil zu widersprechen, diese könnten im Gegensatz zu jenen nicht effizient wirtschaften; und man sucht zu begründen, warum man den öffentlichen Unternehmen nicht einfach die bei den gewerblichen Unternehmen erprobten Managementlehren aufzwingen darf. Mit diesem legitimatorischen Ansinnen soll der Begriff »public value« plausibilisieren helfen, dass die öffentlichen Unternehmen für ihr jeweiliges gesellschaftliche Umfeld, etwa für Kommunen, wertvoll sind, indem sie Güter gewährleisten, die für die dort lebenden Bürgerinnen und Bürger von gemeinsamem Wert sind. Wegen dieser, ihnen eigenen Wertschöpfung haben sie gegenüber einzelwirtschaftlichen Unternehmen einige, mehr oder weniger auffällige Besonderheiten, auch hinsichtlich der Unternehmensführung. Deshalb dürfen sie nicht einer für den einzelwirtschaftlichen Bereich geschaffenen Betriebswirtschaftslehre unterstellt werden. Stellt man ihre, in der für sie originären Wertschöpfung begründeten Besonderheiten in Rechnung, dann erscheinen öffentliche Unternehmen in gleichem Maße, wenn auch auf andere Weise, als hoch effizient. Allerdings wird ihre Effizienz durch den ständigen Kostendruck bedroht, in dessen Folge vielleicht noch die gewünschten Leistungen erbracht werden können, die aber qualitativ nicht mehr so gut sind, dass ihnen ein gleicher »public value« zugesprochen werden kann. Die Kosten der öffentlichen Unternehmen dürfen also nicht einfach im Verhältnis zu den erstellten Gütern gesehen, sondern müssen zu dem damit intendierten »public value« bewertet werden. Ein solches Denken erlaubt aus einem ansonsten immer währenden »trade off« auszubrechen, dass nämlich die Investitionen in die Qualität öffentlicher Güter zu Lasten der Effizienz der damit beschäftigten Unternehmen bzw. die Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter zu Lasten mindestens ihrer Qualität geht. Macht hingegen die Qualität öffentlicher Güter wesentlich deren »public value« aus, muss der Mitteleinsatz und dessen Kosten, muss die Effizienz ihrer Bereitstellung von daher bemessen und kann nicht mit ihr abgewogen werden.

## Bürgerinnen und Bürger beteiligen

Das alles ist hoch plausibel – und möglicherweise hinsichtlich der öffentlichen Akzeptanz

öffentlicher Unternehmen auch erfolgreich. Geht es jedoch um eine Theorie des öffentlichen Unternehmens und darüber auch um Orientierung für dessen Organisation und Management, dann wird der Begriff »public value« überfordert. Dass öffentliche Unternehmen »public value« schaffen, ist für diese nämlich weder allgemein gültig, noch ist es für sie – in Abgrenzung zu privatwirtschaftlichen Unternehmen – eindeutig.

Keineswegs entscheiden nämlich die Eigentumsverhältnisse und Organisationsform der Unternehmen darüber, ob deren Output für Bürgerinnen und Bürger (auch) von gemeinsamem Wert ist, entscheiden nicht einmal darüber, ob eine dementsprechende Wertschöpfung von den Unternehmen intendiert wird. Unternehmen, die in dieser Hinsicht wie öffentliche Unternehmen aufgestellt sind, bedienen ihre legitimatorischen und konzeptuellen Bedarfe zumeist über das Konzept der »Corporate Social Responsibility« (CSR). Doch bearbeitet sie darin die gleichen Probleme und Herausforderungen wie die öffentlichen Unternehmen über den Begriff »public value« – und kommen auch häufig zu den selben, zumindest aber zu ähnlichen Ergebnissen. So werden etwa die Unternehmen im Bereich der Energieversorgung an »public values«, etwa der Sicherheit der Energieversorgung, gemessen, haben entsprechende Erwartung zu bedienen, müssen dazu aber – wie die Stadtwerke – an den öffentlichen Aushandlungen darüber teilnehmen, was den Bürgerinnen und Bürgern in ihrer Energieversorgung von Wert ist. Möglicherweise tun sich öffentliche Unternehmen in dieser Rolle leichter, so ihnen kein Profitinteresse unterstellt wird, von dem her ihre Auslassungen in öffentlichen Debatten von vornherein disqualifiziert werden könnten. Was ihnen – bei entsprechender Unterstützung der staatlich Verantwortlichen – auf jeden Fall leichter fallen könnte: Sie könnten den Vorschlag von Moore aufgreifen und die Bürgerinnen und Bürger an ihren Entscheidungen beteiligen, indem sie die Beratungen über den »public value« zumindest teilweise in den Unternehmen organisieren und die Bürgerinnen und Bürger dazu in die Unternehmen »hineinlassen«.

Mit »value« wird darauf verwiesen, dass der Erfolg der wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der öffentlichen (und eben auch vieler privater) Unternehmen beurteilt wird. Zwar ist der Begriff »Wert« vieldeutig und schon deswegen problematisch. Was immer aber mit »Wert« gemeint ist, es ist das Ergebnis von Wertungen, die nicht den bewerteten Sachverhalten, in diesem Fall: den von Unternehmen erstellten Gütern, eigen ist, sondern in den Präferenzen derer begründet liegen, die diese Wertungen vornehmen. Mit dem Adjektiv »public« oder »citizen« wird darüber hinaus geklärt, dass bei »public values« nicht die Unternehmen diese Wertungen vornehmen, dass – im Gegenteil – die Unternehmen von Wertungen der Adressaten ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten abhängig sind, wobei diese ihre Wertungen nicht vereinzelt, etwa als Kundinnen und Kunden, sondern als

Bürgerinnen und Bürger in politischen Aushandlungen vornehmen.

## Erstellung öffentlicher Güter keine a priori Geldgröße

Doch wird genau diese Abhängigkeit von öffentlich ausgehandelten Wertungen im Begriff vernebelt, indem er als »public value« – durch die Bank weg – in Analogie zum »shareholder value« gebracht wird. In dieser Opposition wird der »public value« zwar von diesem abgegrenzt, zugleich aber von ihm und durch dessen Gesetzmäßigkeiten her bestimmt. So bringt man sich vor allem unter den Zugzwang, den »public value« ähnlich wie den »shareholder value« zu messen und über die möglichst genaue Messung zu bewerten. Dabei wird eine marktnahe Bewertung nahegelegt, indem man etwa den »public value« an der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger bemisst, die Kosten für die Bereitstellung entsprechender Leistungen über Steuern, Beiträge oder Gebühren zu tragen. Durch diese marktnahe Messung werden diese, die den »public value« doch aushandeln sollen, getrennt und vereinzelt – und doch wie Kundinnen und Kunden angesprochen, bei denen der Wert der von ihnen gekauften Waren dem Preis entspricht, den sie dafür zu zahlen bereit sind. Dass die zu bewertenden Güter aber gerade nicht (nur) im Interesse von einzelnen, dass sie viel mehr im gemeinsamen Interesse von Bürgerinnen und Bürgern liegen und dass sie gerade deswegen durch öffentliche Unternehmen gewährleistet werden sollen, das wird dann genau nicht sichtbar gemacht. Zudem zählt in der Analogie zum »shareholder value« nur eine genaue und deshalb zahlenbasierte Messung und Bewertung, wobei eine Bewertung in Geldgrößen nahegelegt wird. Damit wird in der Bereitstellung der so zu bewertenden Güter der Geist »geweckt«, den man mit einer eigensinnigen Zielgröße hat eigentlich »verbannen« wollen. Die Erstellung öffentlicher Güter, etwa die Sauberkeit in einer Stadt, »rechnet« sich nicht und bemisst sich nicht in Geldgrößen, weswegen deren Erstellung aber auch nicht der »Rechenkunst« eines betriebswirtschaftlich geschulten Managements unterstellt werden sollte. Deshalb brauchen öffentliche Unternehmen eine eigensinnigere Theorie und das Management in den öffentlichen Unternehmen eine eigensinnigere Lehre guten Managements, als sie im Begriff des »public value« in Gegenüberstellung zum »shareholder value« möglich sind.

### UNSER AUTOR

**Matthias Möhring-Hesse**, geboren 1961 in Essen, studierte Theologie, Philosophie und Soziologie in Frankfurt am Main und Münster. Langjähriger Mitarbeiter am Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik. Seit dem 1. Oktober 2007 Professor für Philosophische und theologische Grundlagen des Sozialen Handelns an der Hochschule Vechta. Zahlreiche Veröffentlichungen vor allem zu Themen der Sozial- und Arbeitsethik sowie zu christlicher Gesellschaftsethik.