

# **Entwicklung der Lehrveranstaltung „Theorien und Konzepte von Public Value“**

**WORKING PAPER – bitte nicht zitieren**

## **1 Einleitung**

In diesem Beitrag befassen wir uns mit der Lehrveranstaltung „Theorien und Konzepte von Public Value“ aus dem berufsbegleitenden Bachelorstudiengang Public Management der Fachhochschule FH Campus Wien. Public Value ist in der jüngeren Verwaltungsliteratur ein breit diskutiertes Konzept, mit dem u.a. die Erwartung eines Paradigmenwechsels des staatlichen Handelns verbunden ist. Wir stellen zunächst die drei wichtigsten Deutungen des Begriffs kurz vor: Public Value als Output-Legitimität, Input-Legitimität und Normenstruktur. Nach der Diskussion des PV-Ansatzes und seiner Bedeutung für die Public Management Ausbildung skizzieren wir kurz den Umsetzungskontext der LV sowie die Entwicklung der LV entlang des Constructive Alignment Modells. Wir erläutern die Lernziele, Ablauf und Inhalte, Lehr- und Lernaktivitäten sowie Prüfungsmethoden und nehmen Bezug auf die Studierendenevaluationen. In der abschließenden Diskussion und Reflexion befassen wir uns mit PV als Theorie vs. praktische Kompetenzen sowie mit der Normativität des PV-Konzeptes und Überlegungen zu einer wertebasierten Ausbildung für Verwaltungsbedienstete.

## **2 Der Ansatz von Public Value und seine Bedeutung für die Ausbildung im Bereich Public Administration und Public Management**

Public Value ist in der jüngeren Verwaltungsliteratur ein breit diskutiertes Konzept, mit dem viele Hoffnungen und sogar die Erwartung eines Paradigmenwechsels des staatlichen Handelns und einer neuen Art der Governance verbunden sind.<sup>1</sup> Trotz der noch laufenden Diskussion um eine Definition des Begriffes selbst, wie auch der konkreten Aufgaben, Tools und Institutionalisierungsoptionen, lässt sich festhalten, dass Public Value einen diskursiven Rahmen oder eine „public action language“ (Spink 2019) über Legitimität und Rechenschaftspflicht der staatlichen Behörden gegenüber der Gesellschaft in komplexen, gegenwärtigen Zeiten darstellt. In diesem Beitrag zeigen wir, dass Public Value relevant für die Ausbildung künftiger Public Manager\*innen ist – nicht nur als ein wichtiges Thema im verwaltungswissenschaftlichen und Verwaltungsreformdiskurs, sondern als ein Satz von konkreten, praktischen Kompetenzen, die auch gezielt im Rahmen der Hochschullehre entwickelt werden können.

Public Value hat als Begriff mehrere Deutungen und Dimensionen. Es lassen sich in der Literatur, durch die variierenden Schwerpunkte, die die individuellen Autor\*innen auf die Materie legen, unterschiedliche Strömungen identifizieren. Im

---

<sup>1</sup> Obwohl die Autor\*innen dieses Beitrags anerkennen, dass Public Value nicht nur der Staat, sondern auch andere Bereiche der Gesellschaft wie die Familie oder der Privatwirtschaftssektor und der Markt schaffen und vermitteln können, wird in der folgenden Diskussion der Schwerpunkt eurozentrisch (wenngleich differenziert für die unterschiedlichen administrativen Traditionen; Dahlvik & Sedlačko 2019) auf den Staat als „zentrale Steuerungs- und Distributions-Institution des Gemeinwohls mit einer starken Fixierung auf die westlichen Gemeinwohlregime“ (Esping-Anderson 1990 in Schmitt-Egner 2015, S. 54–55), seine Strukturen und Prozesse, wie auch die Tätigkeit der öffentlich Bediensteten/Public Manager\*innen und Politiker\*innen (Smith 2004, S. 79) gelegt.

finalen Paper stellen wir die drei wichtigsten Deutungen kurz vor: Public Value als Output-Legitimität, als Input-Legitimität und als Normenstruktur. Die Darstellung soll zwei Thesen unterstreichen. Erstens, Public Value ist – als ein theoretisches Konzept im Verwaltungsdiskurs, aber auch als ein Satz von praktischen Kompetenzen und Legitimierungsstrategien – für Public Manager\*innen von eindeutig relevant. Zweitens, je nachdem welchen der Deutungen die Ausbildungsgestalter\*innen welche Relevanz zuschreiben, können der Satz von Kompetenzen und somit die Lehr- und Lernergebnisse auf der Lehrveranstaltungs- wie auch auf der Studienprogrammebene unterschiedliche Ausrichtungen annehmen. Die erste Deutung betont die Rolle der Public Manager\*innen als „Verwalter\*innen“, die die öffentlichen Ressourcen hüten und indem, dass sie kontextspezifische Möglichkeiten für den höchsten erreichbaren Public Value identifizieren, diese verwerten, die Akteur\*innen in Netzwerken der (hybriden) Leistungserbringung koordinieren und zugleich ihre eigene Handlungslegitimität absichern. Die zweite Deutung hingegen betont die Gestaltung der partizipativen Governance-Mechanismen in konkreten Politik- und Handlungsfeldern und aktive Begleitung oder sogar Steuerung der mit diesem Bereich verknüpften Netzwerke der gesellschaftlichen Akteur\*innen. Die dritte Deutung wiederum impliziert eine kritische partizipative Reflexionsfähigkeit der staatlichen Institutionen und transformatives, kulturorientiertes Change-Management. Die Spannungen in dem Public Value Begriff scheinen sich somit auch auf der Ebene der möglichen Lernziele und Kompetenzen widerzuspiegeln: somit hat z.B. Henson (2019) die Kompetenzbereiche (i) Identifizierung von Public Values, (ii) kritisches und strategisches Denken, und (iii) Leistungsmessung definiert.

### **3 Entwicklung der LV „Theorien und Konzepte von Public Value“**

Bei der Lehrveranstaltung „Theorien und Konzepte von Public Value“ handelt es sich um ein Seminar im 4. Semester des Bachelorstudiengangs Public Management, das aus einer Kombination aus interaktiven Präsenzeinheiten und Selbststudium besteht. Die für das Seminar vorgesehenen 3 ECTS sind auf 17 Stunden Anwesenheit im Rahmen von vier Präsenzterminen und etwa 55 Stunden Selbststudium, einschließlich Fernlehraufgaben, aufgeteilt. Die Lehrveranstaltung zeichnet sich durch einen Team-Teaching Zugang aus: Es tragen insgesamt 4 Lehrende vor, zum Teil alleine, zum Teil zu zweit; darüber hinaus findet in der letzten Einheit ein Gastvortrag statt. Die Lehrveranstaltung wird außerdem durch den Einsatz der E-learning-Plattform Moodle unterstützt, in welcher beispielsweise erforderliche Literatur zur Verfügung gestellt und Ordner für die elektronische Abgabe von Aufgaben eingerichtet werden.

Im folgenden Abschnitt erläutern wir (im finalen Paper) die konkrete Gestaltung der Lehrveranstaltung „Theorien und Konzepte von Public Value“ und wie die Orientierung am Constructive Alignment in diesem Seminar erfolgt. Nach einer kurzen Erläuterung des Constructive Alignment Konzepts stellen wir die Lernziele, Ablauf und Inhalte der Lehrveranstaltung sowie die Lehr- und Lernaktivitäten und Prüfungsmethoden dar.

Das Modell des Constructive Alignments (Biggs 1996) dient dazu, die Inhalte, Lehr- und Lernmethoden sowie die Prüfungsformenaneinander und insbesondere an die intendierten Lernergebnisse anzupassen.<sup>2</sup> Dadurch soll sichergestellt werden, dass Studierende die im Rahmen der Lehrveranstaltung intendierten Kompetenzen

---

<sup>2</sup> Diese drei Aspekte werden im Folgenden „CA Pole“ genannt.

erwerben. Zunächst müssen dafür konkrete Lernergebnisse formuliert werden, um das angestrebte Ergebnis der Lehrveranstaltung möglichst präzise und transparent zu definieren. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt: Was sind die Studierenden nach dem Besuch der Veranstaltung in der Lage zu tun? Welche Kompetenzen sollen die Lernenden nach der LV haben? Daran anschließend werden die Prüfungsformen festgelegt, um den Aufbau, die Struktur und konkreten Inhalte der Lehrveranstaltung an den Prüfungsaufgaben ausrichten zu können. Hinsichtlich der Aufgaben und Anforderungen im Bereich der Prüfungsmethoden stellt sich die zentrale Frage: Wie muss die Prüfungssituation gestaltet sein, damit die Erreichung der Lernergebnisse bzw. der Erwerb der Kompetenzen beurteilt werden kann? Parallel dazu müssen die Lehr- und Lernmethoden einschließlich konkreter Aktivitäten und Aufgaben geplant und auf die anderen Aspekte der Lehre abgestimmt werden. Die Leitfrage dazu lautet: Welche Lehr- und Lernmethoden führen zum Erreichen der angestrebten Lernergebnisse bzw. zum Erwerb der angestrebten Kompetenzen? Hier sollte eine bewusste und gezielte Diversität von Lernstilen, -aktivitäten und -typen zum Einsatz kommen. Im Folgenden werden wir die Anwendung des Constructive Alignments anhand der Lehrveranstaltung „Theorien und Konzepte von Public Value“ erläutern und veranschaulichen.

Die Formulierung der angestrebten Lernergebnisse und Kompetenzen ist insofern anspruchsvoll als es sich bei Public Value um ein umfassendes und weitreichendes Konzept handelt, welches eine Übersetzung in spezifische, individuelle wie systemische, Public Value Realitäten erfordert. Diese Übersetzung findet jedoch in einem vielfältigen Spannungsfeld statt: Einerseits machen aktuelle und zukünftige gesellschaftliche Herausforderungen Verantwortungsübernahme und besondere Kompetenzen und Fähigkeiten seitens der Verwaltungsmitarbeiter\*innen notwendig (vgl. Marks & van der Meer 2018, Pollitt 2015). Andererseits sind die alltäglichen Erfahrungen der berufsbegleitend Studierenden in Organisationen durch Diskurse, Ideologien und Akteur\*innen geprägt, welche aktuelle Veränderungen in der Verwaltung vorantreiben. Darüber hinaus besteht eine Zukunftsvision von Verwaltung, welche sich an Public Value orientiert und sich in normativ orientierter wissenschaftlicher Literatur, aber auch in transformativen Idealen und Zielen des Curriculums spiegelt. Vor diesem Hintergrund wurde definiert, dass Studierende im Laufe der Lehrveranstaltung folgende Kompetenzen erwerben bzw. vertiefen sollen:

- (i) die Grundidee des Public-Value-Konzepts als wertbasiertes Instrument zur Internalisierung von Gemeinwohleffekten erfassen
- (ii) die gemeinwohlorientierte Sichtweise in bestehende Steuerungskonzepte (des New Public Management) integrieren
- (iii) aus den hierfür verfügbaren Umsetzungsmethoden und Darstellungskonzepten die passende auswählen
- (iv) die dabei unumgänglichen Probleme bzw. Spannungen reflektieren und eine umsichtige Abwägung treffen
- (v) die öffentliche Verwaltung und deren Mitarbeiter\*innen als maßgeblich in der Schaffung von Public Value erkennen.

Im finalen Paper wird auf Ablauf und Inhalte des Seminars sowie auf die Lehr- und Lernaktivitäten und Prüfungsmethoden im Detail eingegangen. Die Lehr- und Lernaktivitäten können in ‚innerhalb‘ und ‚außerhalb‘ der Präsenzeinheiten sowie in summative und formative Aufgaben kategorisiert werden.

## **5 Diskussion und Reflexion**

Der inhaltliche Aspekt, nämlich öffentliche Verwaltung mit einem größtmöglichen Wohl für alle Beteiligten zu verbinden, tritt in der Lehrveranstaltung zu Public Value offensichtlich zu Tage, doch auch die methodischen Anforderungen des Seminars sind für das Public Management Studium repräsentativ. Der Titel der Lehrveranstaltung weckt in den Studierende tendenziell Erwartungen hinsichtlich konkreter Handlungsvorschläge und Werkzeuge für den Arbeitsalltag. Die Theorielastigkeit der Lehrveranstaltung (Aristotelische *Epistémé*) wird dann zunächst oft als enttäuschend oder gar frustrierend erlebt. „Warum müssen wir uns mit all den unterschiedlichen Aspekten beschäftigen?“, „Warum gibt es keine eindeutigen Vorgaben zur Ermittlung des Public Value?“, „Warum gibt es nicht zumindest eine eindeutige und allgemeine Definition von Public Value?“.

Die Lehrveranstaltung verbindet hier sehr anschaulich – insbesondere durch die Anwendung bzw. das Ausprobieren von Modellen im Rahmen von Fallbeispielen – die unterschiedlichen Qualitäten von Theorie und Praxis. Jedoch ist es dabei wichtig zu betonen, dass die theoretischen Modelle z.B. nach Bozeman, Moore oder Meynhardt keine abgeschlossenen Handlungsanleitungen sind. Darüber hinaus wird in der Debatte über Public Value und die entsprechenden Anforderungen für Public Manager\*innen häufig ausgeblendet, dass Letztere in der Arbeitspraxis nicht immer die erforderliche Freiheit haben und experimentelles, riskantes („wertsuchendes“) Handeln oft bestraft wird, wie auch Williams und Shearer (2011) festhalten. Im Sinne von Public Value wäre folglich eine bessere Experimentier- und Fehlerkultur in der öffentlichen Verwaltung wünschenswert. Die Möglichkeiten der Über- und Umsetzung abstrakter Konzepte und Ansätze in die konkreten organisationalen Gegebenheiten ist also sowohl von individuellen Kompetenzen als auch von strukturellen Gegebenheiten abhängig.

Als Kritikpunkt wird von den Studierenden auch die geringe Anbindung der internationalen Literatur an österreichische Gegebenheiten gesehen. Studierende fragen sich, in wie weit bestimmte Forschungsergebnisse auch für Österreich gültig sein können (z.B. van Gestel et al. 2008) und auch, warum es keinen vergleichbaren Text zum Forschungsstand in Österreich gibt. Entgegnet kann hier werden, dass Public Value Untersuchungen auch in Österreich bereits entstehen und dass gleichzeitig weiterhin Forschungsbedarf besteht und dass die Studierenden ihre Seminararbeiten genau zu jener Forschung aktiv beitragen.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist, dass es sich bei der Auseinandersetzung mit den Inhalten von Public Value auch um eine Auseinandersetzung mit Werten handelt und das Seminar daher mit Lehrveranstaltungen, die Ethik zum Inhalt haben, verglichen werden kann. Das Vermitteln von Haltung und Werten in der Hochschullehre ist ein strittiges Thema (Problem bzw. Frage der Manipulation). Werte und Haltung sollten sich primär durch Auseinandersetzung mit und Reflexion von Inhalten ergeben, doch kann ein solches Ergebnis weder garantiert noch eindeutig geprüft werden. Gleichzeitig lassen sich Werte und Haltung nicht als reine „Wissensinhalte“ durch Rezipieren eines Skriptums erlernen, sondern am Ehesten durch regelmäßiges „Vorleben“, gezielte Übung und Anwendung.

## Danksagung

Eine frühere Fassung dieses Beitrags wurde im Rahmen der Konferenz der European Group on Public Administration (EGPA) im September 2019 (Belfast, UK), in der Permanent Study Group "Teaching Public Administration" unter dem Titel „Articulating competencies in public administration education oriented on public value“ präsentiert. Die Autor\*innen bedanken sich für das Feedback der Teilnehmer\*innen und der Organisator\*innen des Panels, insbesondere bei Peter Marks und Monika Knassmüller. Dank gebührt auch dem Team der Hauptberuflich Lehrenden des Studiengangs Public Management für wertvolles Feedback zu früheren Versionen dieses Beitrages.

## Quellen

- Alford, J. (2008). 'The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation', *Australian Journal of Public Administration*, 67(3):357–366.
- Alford, J. (2011). Public Value from Co-production by Clients. In: J. Benington and M. Moore (Hsg.), *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Macmillan, S. 196–219.
- Alford, J. and J. O'Flynn. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration* 32(3–4):71–91.
- Bannister, F., Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly* 31: 119–128.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public value in complex and changing times. In: Benington, J., & Moore, M. H. (Hsg): *Public value: Theory and practice*. Houndmills, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, S. 1–30.
- „Boshaftigkeitsverbot“ eines Bürgermeisters. (2019, Januar 13). *Wiener Zeitung Online*.  
[https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/europaarchiv/1012221\\_Boshaftigkeitsverbot-eines-Buergermeisters.html](https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/europaarchiv/1012221_Boshaftigkeitsverbot-eines-Buergermeisters.html)
- Bryson, J.; Crosby, B. & Bloomberg, L. (Hsg.) (2015). *Creating Public Value in Practice: Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World*. Boca Raton: CRC Press.
- Bryson, J.; Sancino, A.; Benington, J. and Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review* 19(5):640–654.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Dahl, A. & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review* 74(4):496–504.
- Dahlvik, J., Sedlacko, M. (2019). Public value management and public administration traditions: an analysis. 27. Jahrestagung der NISPAcee, 24.–26. Mai 2019, Prag, CZ.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1):3–19.
- Jaspers, S., & Steen, T. (2018). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, 1–22.

- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit. United Kingdom: Cabinet Officer.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centrepiece. *Public Administration Review* 63:711–719.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in governance*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Group.
- Rhodes, R.A.W. and J. Wanna (2007). 'The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians', *Australian Journal of Public Administration* 66(4):406–442.
- Rhodes, R.A.W. and J. Wanna. (2008). *Stairways to Heaven: A Reply to Alford*. *Australian Journal of Public Administration* 67(3):367–370.
- Rhodes, R.A.W. and J. Wanna. (2009). Bringing the politics back in: public value in Westminster parliamentary government. *Public Administration* 87(2):161–183.
- Spink, P. (2019). *Beyond Public Policy: A Public Action Languages Approach*. Edward Elgar.
- Strathoff, Pepe & Bilolo, Céline (2014). *Of Hedgehogs and Foxes: The Influence of Individual Cognition on Public Value*. 2nd International OFEL Conference on Governance, Management and Entrepreneurship. - Dubrovnik. <https://www.alexandria.unisg.ch/237394/>
- van Gestel, N., Koppenjan, J., Schrijver, I., van de Ven, A., & Veeneman, W. (2008). Managing Public Values in Public-Private Networks: A Comparative Study of Innovative Public Infrastructure Projects. *Public Money & Management*, 28(3), 139–145.