

Literature Review Public Value und Public Participation

Potjeh Stojanović

Julia Dahlvik

Michal Sedláčko

Karin Schönflug

Public Value of Participation in Urban Development –
Gemeinwohleffekte von Partizipation in der Stadtentwicklung (PuPa)

Public Value bzw. Gemeinwohl findet in der Literatur unterschiedliche, durchaus widersprüchliche Ausprägungen, die je nach Anwendung unterschiedliche Implikationen für die Evaluierung von Partizipationsprozessen beinhalten. Prebble (2018) führt diese begriffliche Unschärfe darauf zurück, dass Public Value ursprünglich – in Moore's (1995) Fassung – als praktische Handlungsanleitung für öffentliche Unternehmen konzipiert wurde und erst später weiter akademisiert wurde (Prebble 2018:103). Beispielsweise wird Public Value auch als praktische Alternative zum politischen Verwaltungsparadigma des New Public Management oder als politische Rhetorik zur Verteidigung der Interessen des öffentlichen Sektors gegen Einsparungsmaßnahmen begriffen (Fisher und Grant 2013:252). Public Value kann auch ein politisch-ethisches Selbstverständnis für Public Manager_innen darstellen, ein normatives Ideal an dem sie ihre Handlungen ausrichten können, oder auch einen Maßstab für die Evaluierung der Performance öffentlicher Institutionen (ebd.:253). Fisher und Grant behaupten sogar, Moore's Public Value Theorie ist vielmehr ethische Leitlinie für und normatives Verständnis von Public Management als wissenschaftliche Theorie (ebd.:254). Hartley u.a. (2017) argumentieren, dass diese große begriffliche Ambiguität dazu beiträgt, dass empirische Forschung im Vergleich zu theoretischen Arbeiten unter Public Value Forscher_innen einen geringeren Stellenwert hat, weil die Operationalisierbarkeit dadurch erschwert wird. Gemeinwohl bzw. Public Value ist also in einem Kontinuum zwischen den Polen wissenschaftlicher Theorie und praktisch-administrativem Verwaltungsparadigma anzusiedeln. Im Folgenden wird ein Überblick über unterschiedliche theoretische Definitionen des Public Value Begriffs in Hinblick auf den Zusammenhang mit Formen kollaborativer Governance bzw. partizipativer Planung skizziert. Daran anschließend werden ausgewählte empirische Studien dazu diskutiert.

Überblick Theorien des Public Value

Zentral für das Konzept des Public Value ist das Verständnis von Wert (value) und Öffentlichkeit (public). Prebble diskutiert in seinem Artikel „Is We Singular? The Nature of Public Value“ (2018) Probleme bei Moore's Public Value Theorie hinsichtlich des Aspekts der Öffentlichkeit. Moore gilt als

Begründer der Public Value Theorie und seine Ideen prägen die Literatur maßgeblich. Prebble zeigt, dass bei Moore Public Manager_innen, analog zu privaten Unternehmer_innen, als Produzent_innen realen materiellen Werts verstanden werden (Prebble 2018:103f). Um diesen öffentlichen Wert zu beurteilen, bedarf es einer Instanz, die analog zur marktlichen Wertbemessung öffentliche Produktion bemisst. Die Vorstellung einer einheitlichen Öffentlichkeit, die als Richterin über Public Value fungiert, ist daher bei Moore zentral, denn sie formuliert das gewünschte Gemeinwohl, nach dem Public Manager_innen ihre Arbeit ausrichten sollen und urteilt darüber, was öffentlicher Wert ist (Prebble 2018:104). Diese allgemeine Öffentlichkeit (general public) ist dabei 1) von Public Manager_innen einberufen, 2) mehr als die Summe der vertretenen Individuen und 3) in der Lage, über Public Value zu urteilen (ebd.:106). Prebble geht dem Problem nach, wie sich solch eine einheitliche Öffentlichkeit mit harmonisierten Bedürfnissen und Interessen konzipieren lässt. Denn wenn sie über das Alltagsverständnis hinaus begründet werden soll, ist das alles andere als einfach. Insbesondere, wenn Wert subjektiv-utilitaristisch gedacht wird, wie bei Moore. Fisher und Grant argumentieren, dass der (öffentliche) Wert bei Moore ausschließlich aus subjektiven Bedürfnissen und Wahrnehmungen abgeleitet werden kann (2013:251). Prebble wirft drei theoretische Probleme auf, die bei der theoretischen Konstruktion einer Öffentlichkeit zu beachten sind. Das erste wäre, theoretisch zu begründen, wie eine solche allgemeine Öffentlichkeit gedacht werden kann, die prozesshaft zu der Beurteilung von Public Value gelangen kann, aber auch wie diese Beurteilung praktisch funktionieren kann. Gibt es Möglichkeiten, einen kollektiven Ausdruck von Bedürfnissen zu formulieren, der mehr darstellt als die Aggregation individueller Bedürfnisse (2018:115)? Zweitens und daran anknüpfend stellt sich ein Problem darin, wie Public Manager_innen einen Public Value erfassen können, sofern es überhaupt einen gibt. Das Verfahren der Aggregation politischer Präferenzen von Individuen ist schon theoretisch nicht geklärt, mit welcher Begründung könnte dann davon ausgegangen werden, dass Public Manager_innen Wissen darüber haben können? Prebble argumentiert, dass Public Manager_innen empirisch immer nur individuelle Daten zur Verfügung haben, anhand derer aber die öffentliche Bewertung in Hinsicht auf Gemeinwohl erfasst werden müsste (ebd.:115). Letztlich stellt sich die Frage, mit welcher Macht und Befugnis Public Manager_innen eine Entität, wie die general public, ins Leben rufen können. Sie brauchen Wissen darüber, wer oder was diese Öffentlichkeit ist, aber auch die Befugnisse, sie einzuberufen. Auch das ist nicht ohne weiteres gegeben, denn wenn beispielsweise an ökologische Nachhaltigkeit als Public Value gedacht wird, ist nicht nur unklar, wer die genauen Stakeholder_innen sind – lokale oder globale Akteur_innen – noch mit welcher Befugnis Public Manager_innen globale Öffentlichkeiten koordinieren können. Prebble hält in seinem Artikel abschließend die Ambivalenz zwischen Theorie und Praxis in Bezug auf Public Value fest. Theorien über die Möglichkeiten der Konstitution einer general public als Richterin über Public Value(s), steht eine empirische Realität gegenüber, in der universale Zustimmung zu Politikmaßnahmen kaum existiert. Statt einer universalen Öffentlichkeit mit konsistenter Meinung, gibt es eine Vielzahl an Öffentlichkeiten mit unterschiedlichen geteilten Überzeugungen, die durchaus in Konflikt miteinander stehen können (ebd.:116).

Fukumoto und Bozeman (2019) stellen in ihrem Artikel „Public Values Theory: What is missing?“ ebenfalls die Frage nach theoretischen Leerstellen der Public Value Theorien. Sie systematisieren die unterschiedlichen Definitionen von Public Value in der Literatur anhand dreier Problemlagen. Erstens, dem Identifikationsproblem, also dem Problem der Identifizierung eines Public Values. Woran ist er erkenn- und messbar? Drückt er sich in Gesetzen und Regierungsdokumenten, in zivilgesellschaftlichen Prozessen und Forderungen oder den Einstellungen von Public Manager_innen aus? (ebd.:641) Zu ergänzen wäre als möglicher Identifikationsfaktor von Public Value – auch wenn von Fukumoto und Bozeman hier nicht explizit genannt – eine Menge an sozialen Indikatoren, wie Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung, etc. Zweitens, dem Motivationsproblem, also der Frage nach der zugrundeliegenden Motivation von Public Value schaffenden Handlungen. In der Literatur herrscht keine Einigkeit darüber, ob die Schaffung von Public Value notwendigerweise benevolente Motivation

seitens der verantwortlichen Akteur_innen, insbesondere Public Manager_innen, voraussetzt (ebd.:642). Diese Frage hängt ganz unmittelbar mit dem Identifikationsproblem zusammen, denn um zu klären, ob Public Value schaffende Handlungen von benevolenten Motivationen ausgehen, muss zunächst identifiziert werden, woran sich dieser misst, bzw. welche Akteur_innen ihn überhaupt kreieren. Drittens, dem Instrumentenproblem, also dem Problem der Wahl geeigneter und effektiver Instrumente zur Realisierung eines identifizierten Public Values (ebd.:643). In ihrem systematischen Review kommen die Autor_innen ebenso wie Prebble zu dem Schluss, dass Public Values keine universale Gültigkeit haben können. Dabei steht bei ihnen nicht so sehr das Problem der Bestimmung einer universalen Öffentlichkeit, sondern die Wandelbarkeit von Gemeinwohl unter sich wandelnden historischen und gesellschaftlichen Bedingungen im Fokus. Denn was die Öffentlichkeit – angenommen sie wäre als universal bestimmbar – wertschätzt und braucht, unterliegt dynamischen gesellschaftlichen Entwicklungen (ebd.:644). Offensichtlich wird das am Beispiel des Klimaschutzes. Charles u.a. (2011) betonen in ihrer Studie ebenfalls die historische Spezifität von Public Values bzw. Gemeinwohl. Anhand der Auswertung von fünf historischen Studien argumentieren sie, dass Public Value keine unabhängig von der jeweiligen polit-ökonomischen Formation existierende Gültigkeit hat. Das Gemeinwohl ist demzufolge immer historisches Produkt der drei makrogesellschaftlichen Faktoren politische Integration, technologische Entwicklung und ökonomische Ideologie (2011:76f). Sie definieren public value dabei als „deeply felt needs and wishes that citizens have regarding the delivery of services, such that they are in effect deemed essential. These values can either be provided by the public sector, or by the private sector on behalf of the public sector, with the latter providing the appropriate conditions for their realization.“ (2019:76). Eine weitere Leerstelle in der Literatur zu Public Value machen Fukumoto und Bozeman daran fest, dass Variationen an Public Values – hier von der Öffentlichkeit geschätzte Werte – innerhalb der Gesellschaft und innerhalb von sozialen Gruppen untertheoretisiert bleiben. Hier wird ein ähnliches Argument wie weiter oben nach Prebble angeführt, jedoch wird nicht die Frage nach der Auflösbarkeit konflikthafter Interessen gestellt. Stattdessen wird betont, dass die Vorstellungen von Public Value bzw. Gemeinwohl sehr unterschiedlich strukturiert sein können, je nach Klasse, Geschlecht, race, politischer Überzeugung, Religiosität, etc. (Fukumoto und Bozeman 2019:644f). Diese theoretische Forderung nach der Fokussierung auf konflikthafte Interessen anstatt einer kohärenten Öffentlichkeit ermöglicht es, in der Analyse der Schaffung von Public Value (in Partizipationsprojekten) Ambivalenzen in der Bewertung von Gemeinwohl seitens unterschiedlicher sozialer Akteur_innen zu erkennen, ohne sie als theoretischen Makel zu verstehen und stattdessen eine Mehrzahl an unterschiedlichen Öffentlichkeiten ins Blickfeld zu nehmen.

Hartley u.a. (2017) entwickeln eine weitere Typologie der gängigen Public Value Theorien in dem Versuch, empirische Forschung voranzutreiben. Ihnen zufolge können drei Stränge identifiziert werden, denen unterschiedliche Annahmen zugrunde liegen und die empirisch unterschiedlich erforschbar sind. Der erste begreift Public Value als ein theoretisches Konstrukt zur Erklärung öffentlicher Wohlfahrt durch die Beteiligung des öffentlichen Sektors. Dieser Ansatz, vertreten vor allem durch Benington, grenzt sich von ähnlichen Konzepten wie den Public Goods oder Public Interest und der an Marktlogik angelehnten Public Choice Theorien ab. Demnach geht es bei Public Value darum, was die Öffentlichkeit wertschätzt, also welchen Dingen sie Wert beimisst, aber auch darum welche Prozesse neuen Wert im öffentlichen Sektor schaffen. Diese zwei Aspekte können durchaus in Widerspruch zu einander stehen, Public Value ist demnach keine stabile Größe und fällt auch nicht lediglich damit zusammen, „was die Öffentlichkeit will“. Ein zweiter Ansatz begreift nach Hartley u.a. Value in Public Value als das, was durch Handlungen von öffentlichen Organisationen und Public Manager_innen geschaffen wird und der Gesellschaft dienlich ist. Bei diesem, vor allem von Moore geprägten Ansatz, steht der value added, also die Schöpfung *zusätzlichen* Werts im Fokus. Die wichtige Frage danach, was neu geschöpfter Wert ist, erfordert die Klärung dessen was Wert überhaupt ist, was in diesem Theoriestrang tendenziell als normatives Ideal einer „guten“ Gesellschaft konzipiert wird. Der dritte Strang, den die Autor_innen nicht als wissenschaftliche Theorie im engeren Sinn sondern als

pragmatisch-heuristisches Tool für Public Manager_innen in der Bewältigung ihrer Tätigkeiten verstehen, fokussiert auf das von Moore entwickelte „strategische Dreieck“. Es bietet einen normativen und präskriptiven Rahmen für die Orientierung und Evaluierung von Handlungen, ohne sozialwissenschaftliche Einbettung. Vergleichbarkeit empirischer Studien kann aus dem Grund der unterschiedlichen Anwendungen des Public Value Begriffs problemhaft sein. Für eine empirische Forschungsagenda schlagen die Autor_innen vor, nicht nur die zugrundeliegende theoretische Verwendung des Begriffs, sondern auch die dadurch identifizierten Stakeholder_innen, den möglichen Erkenntnisgewinn der Forschung sowie die Methoden explizit zu machen. Dabei plädieren sie für einen breiten Methodenmix, je nach theoretischer Verortung, Erkenntnisziel und identifizierten Stakeholder_innen.

Dahl und Soss (2014) diskutieren Public Value Theorien in ihrem Verhältnis zum Neoliberalismus und kritisieren dabei vorherrschende Theorieströmungen aufgrund ihrer fehlenden Theoretisierung von Machtverhältnissen. Sie verorten den akademischen Diskurs politisch dahingehend, dass Public Value ein relativ neuer Begriff ist, der als Gegenreaktion auf ein bestimmtes, neoliberales Regierungsverständnis in Form des New Public Management entstand. Auch Fisher und Grant betonen diese politischen Ursprünge der Public Value Theorien (2013:252). Dahl und Soss zufolge liefert der Begriff eine Synthese aus älteren Vorstellungen über das „common good“ und neueren leistungsorientierten Ansprüchen an öffentliche Verwaltung. Ein wesentlicher Aspekt dieser Theorieströmung ist die Unzufriedenheit mit der Begrenztheit repräsentativer Demokratie, weshalb für Public Value Theoretiker_innen Reformen zu Demokratisierungen in den Politikspähren der Budgets, Planung und Politikumsetzung zentral sind. Insgesamt, argumentieren Dahl und Soss, verschiebt sich der Fokus in Public Value Theorien vom traditionellen „government“ zum partizipativeren „governance“ (2014:496). Sie kritisieren dieses Verständnis von Public Value vor dem Hintergrund, dass es selbst hinter seinen eigenen Ansprüchen von zunehmender Demokratisierung administrativer Prozesse zurückbleibt. Sie stellen zum einen infrage, dass Public Value tatsächlich eine Gegenbewegung zu neoliberaler Logik darstellt. Zum anderen werden trotz der demokratisierenden Agenda grundlegende Fragen von Macht und Konflikt ausgespart, was auch Bezüge zu gegenwärtigen Demokratietheorien erschwert (ebd.:496f). Obwohl den Autor_innen zufolge unterschiedliche Theoretiker_innen unterschiedliche Theorien von Public Value haben – auf der einen Seite subjektivistische Theorien, besonders geprägt von Moore, und auf der anderen Seite inter-subjektive Theorien, der prominenteste Vertreter hier Bozeman – betonen sie eine wesentliche Gemeinsamkeit. In beiden Polen wird governance als das öffentliche Streben nach kollektiv geteilten Zielen, und diese Ziele wiederum als messbare Standards zur Evaluierung von governance verstanden. Im Kern bedeutet das zwar eine Verdrängung neoliberaler Politiken, für die Marktlogik prägend ist, durch eine Logik der Ermächtigung autonomer ökonomischer Akteur_innen (zivilgesellschaftlicher wie privater). Es reduziert letztlich aber auch, wie der Markt selbst, das öffentliche Gemeinwohl auf eine Aggregation privater Interessen (ebd.:497). Obwohl also Public Value Theorien als Gegenreaktion zum Neoliberalismus und einer gewissen Form von Staatlichkeit entstanden sind, operieren sie nicht außerhalb dieser Logik. Das liegt nach Dahl und Soss an dem häufig verkürzten Verständnis von Neoliberalismus, demzufolge er eine Trennung von Markt und Staat bei gleichzeitiger Schrumpfung des Staates bedeuten würde. Stattdessen besteht er aber gerade darin, die Grenzen zwischen Staat und Markt zu verwässern. Dahl und Soss zufolge ist er als spezifische politische Rationalität zu verstehen, die der Marktlogik entspricht und diese Logik entfaltet sich eben auch in staatlichen Institutionen unter dem Paradigma des Public Value (ebd.:497). Gerade hier verstehen die Autor_innen die Rolle von Public Value kritisch, denn die Logik des Public Value ist der Logik des Markts strukturell ähnlich, und nicht ihr entgegengesetzt. Public Manager_innen übernehmen darin die Rolle einer staatlichen Unternehmerin, die in einem administrativen Umfeld durch kreative und schöpferische Innovationen Gemeinwohl schaffen soll, analog zum schumpeterianischen schöpferischen Unternehmer unter Marktbedingungen. Dabei ist zwar die inhaltliche Verschiebung von privaten marktwirtschaftlichen Interessen hin zu öffentlich geteilten

Werten durchaus dem Public Value zuzusprechen, darin liegt auch seine Stärke als Theorie der Verwaltung, allerdings bleibt eine kritische Selbstreflexion über unveränderte Formen und Logiken (Marktlogik), in denen sich diese anderen Inhalte ausdrücken, aus (ebd.:498). Damit trägt Public Value schließlich selbst zur Verwässerung von Markt und Staat bei und hat trotz ursprünglicher Opposition zum Neoliberalismus eine mit ihm durchaus verträgliche Rationalität. Diese ‚Vermarktlichung‘ verwalterischen Handelns findet nicht zuletzt über den Kern der Public Value Theorie statt, über die Schaffung von (öffentlichem) Wert, wie bereits weiter oben zu Moore’s Theorie angeführt. Die Schöpfung von Wert, wie auch immer er letztlich bestimmt wird, subjektiv oder intersubjektiv, ist nicht nur Ziel sondern auch letzte Instanz zur Beurteilung von Erfolg und Misserfolg politischer Handlungen, genauso wie der Wert die ultima ratio des Marktes darstellt (ebd.:498). Das hat eine starke konsequentialistische Dimension, bei der Prozesse tendenziell in den Hintergrund geraten und Wert primär am Ergebnis bemessen wird. Wenn governance primär zur Schöpfung von Public Value konzipiert wird, wird der politische Prozess zur instrumentellen Bedingung dieser Zielsetzung degradiert sowie die Rolle von Public Manager_innen zu Technokrat_innen umgedeutet, die prozessuale und innovative Lösungen für Demokratiedefizite erarbeiten sollen. Das instrumentelle Verhältnis von governance zu Public Value kann sich dann auch auf das Verhältnis von Public Manager_in zu Bürger_in übertragen. Zugespitzt findet sich das nach Dahl und Soss bei Moore, der Gesellschaft als „Markt für politische Ideen“ versteht, in dem Bürger_innen den kollektiven Konsumenten verkörpern. Bürger_innen werden dadurch nicht als aktive politische Subjekte begriffen, sondern als Konsument_innen von Gemeinwohl und shareholder von governance, dessen Produktion Aufgabe der Public Manager_innen sei (ebd.:500-502). Entgegen diesem marktlogischen Verständnis von governance und Public Value plädieren Dahl und Soss dafür, Partizipationsprozesse derart zu gestalten, dass die Ermächtigung von Bürger_innen als handelnde politische Subjekte im Vordergrund steht (ebd.:502). Eine weitere wichtige Leerstelle, die sie identifizieren und die ähnlich auch bei Fukumoto und Bozeman betont wird, ist die Aussparung von Macht- und Konfliktfragen. Während Public Value Theoretiker_innen zwar eine oppositionelle Haltung gegenüber Tendenzen der Entdemokratisierung unter dem Paradigma des New Public Management einnehmen, wird die Ursache dieser Tendenzen häufig nicht theoretisiert, die Dahl und Soss für den US-amerikanischen Raum in wachsender Ungleichheit und schrumpfender Macht von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen sehen (ebd.:499).

Ausgehend von der Identifizierung theoretischer Leerstellen in Bezug auf Konflikt- und Machtfragen, lässt sich ein Bezug zu Demokratietheorien anführen, die sich kritisch mit Innovationen in governance auseinandersetzen und nicht zu Theorien des Public Value im engeren Sinn zählen. Governance Innovationen, die governance außerhalb enger staatlicher Kontrolle ermöglichen (governance-beyond-the-state), zu denen auch Partizipationsprojekte und andere Formen horizontaler Vernetzung unterschiedlicher Akteur_innen gezählt werden können, versteht Swyngedouw (2005) als ambivalent in Hinsicht auf ihre Effekte bezüglich Demokratisierung. Solche governance besteht in der stärkeren Einbeziehung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur_innen in politische Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse, die (Anm.: ebenso wie Public Value) als Reaktion auf Krisen konventioneller Staatlichkeit verstanden werden können (ebd.:1991f). Governance-beyond-the-state wird dabei als sozial innovatives Arrangement von Governance verstanden, als ein horizontal assoziatives Netzwerk privater, zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteur_innen (ebd.:1992). Anhand der Untersuchung zweier von der EU geförderten Partizipationsprojekte arbeitet Swyngedouw den ambivalenten Charakter einer solchen governance heraus. Während sie einerseits demokratisierend wirkt und auf die Ermächtigung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen zielt, ist sie andererseits der Form nach undemokratisch und autoritär (ebd.:1993). Die horizontale Integration zivilgesellschaftlicher Akteur_innen in den vormals vertikalen repräsentativen Regierungsprozess führt in der Tendenz zur Integration der Zivilgesellschaft in Regierungstechniken selbst. Das ist eine moderne Verschiebung des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft (ebd.:1996). Public Value könnte daran angelehnt

als Resultat und Ausdruck dieser Verschiebung verstanden werden. Damit wäre auch die gängige Vorstellung kompatibel, wonach Public Value als Gegenreaktion zu neoliberalen Regierungstechniken entstand. Entdemokratisierend ist diese Integration Swyngedouw zufolge aber aus dem Grund, dass die Zivilgesellschaft als die Summe aller sozialen Formen begriffen werden kann, die sich nicht restlos in die Dichotomie von Markt und Staat einordnen lässt, deren Integration aber gerade zur einseitigen Auflösung der Zivilgesellschaft im Staat tendiert. Trennung von Staat und Markt ist dabei nicht als Koexistenz zweier autonomer Sphären zu verstehen, sondern als eine auf wechselseitiger und strategischer Interaktion basierende. Sie bedingen sich gegenseitig, sind aber von einander getrennte Entitäten mit Zwischenräumen. Gerade in diesem Zwischenraum, weder vollkommen Markt noch vollkommen Staat, konstituiert sich die Zivilgesellschaft. Swyngedouw begreift sie mit Gramsci's Konzept der Hegemonie als den zentralen Schauplatz sozialer Kämpfe, sozialer Transformationen und der Auseinandersetzung über Machtverhältnisse (ebd.:1996). Mit Foucault's Governmentalität versteht er die zunehmende Integration der Zivilgesellschaft in den Staat als eine spezifische Regierungstechnik des Neoliberalismus. Sie drückt sich aus in einer Informalisierung der Regierung durch private Akteur_innen und der Auslagerung auf Selbstregierung durch Individuen (ebd.:1997). Diese Restrukturierung der Regierung findet auf drei Ebenen statt. Erstens, der Externalisierung von Staatsfunktionen auf private Träger_innen durch Privatisierung und Deregulierung. Zweitens, der Hochskalierung von governance auf supranationale Ebenen (EU, WTO, IWF, etc.). Und drittens, der Herabskalierung von governance auf lokale Ebenen unter Einbeziehung lokaler privater Akteur*innen (ebd.:1998). Im Kontext von Stadtentwicklung greifen dabei wohl meist die erste und dritte Ebene. Unter Umständen, beispielsweise bei EU-finanzierten und angeleiteten municipalistischen Projekten, greifen aber auch alle drei Ebenen. Dieses Verständnis von zivilgesellschaftlicher Einbeziehung und staatlichem Handeln ermöglicht es, Partizipationsprozesse in ihrer politischen Ambivalenz zu verstehen und auf diese hin zu beforschen. Sie sind zwar in der Tendenz demokratisierende, aber dennoch durch Macht vermittelte Regierungspraxen (ebd.:1998f). Politische und soziale Macht sozialer Gruppen kann dabei insbesondere aufgrund fehlender Regulierung informeller Beteiligungsprozesse greifen. Im Vergleich zu repräsentativer Demokratie, bei der Rechte, Ansprüche, Rechenschaftspflicht und Legitimation klar begründet sind, ist Teilhabe an Partizipation als ‚Stakeholder‘ einerseits zwar inklusiv und offen, auf der anderen Seite aber auch weniger formalisiert und transparent. Dies ermöglicht zwar die Beteiligung unterschiedlicher Akteur_innen mit unterschiedlichen Interessen an Prozessen, allerdings auch mit unterschiedlichen Positionierungen in gesellschaftlichen Machtverhältnissen, die nicht reglementiert werden (ebd.:1991–2001). Weiters unterstehen Innovationen in governance-beyond-the-state meist direkter staatlicher Kontrolle und den Möglichkeiten der Ermächtigung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen sind durch diese Kontrolle Grenzen gesetzt. Da der Staat nur in seinem Wechselverhältnis zum Markt agieren kann, jede governance also notwendigerweise auch polit-ökonomische Intervention ist, können netzwerkbasierte Formen der governance nicht außerhalb dieses Terrains agieren (ebd.:2002).

In Hinblick auf die Sichtung empirischer Studien, die sich im weiteren Sinne mit Gemeinwohl und öffentlicher Partizipation beschäftigen ist es wichtig, folgendes festzuhalten: Es existieren in der Literatur theoretische ungelöste bzw. unterschiedlich gelöste Probleme wie die der Bestimmung der Öffentlichkeit, die die Wertbemessung durchführt oder die Existenz multipler Öffentlichkeiten die potenziell im Widerspruch zu einander stehen und damit keine eindeutige Bemessung von Gemeinwohl zulassen. Empirische Untersuchungen können dabei nicht immer eindeutig einer bestimmten Tradition von Public Value Theorien zugeordnet werden und lassen sich je nach Referenztheorie auch unterschiedlich interpretieren. Nicht immer wird die theoretische Verortung explizit bzw. eindeutig gemacht. Mit dieser Vorsicht werden im Folgenden ausgewählte empirische Forschungen diskutiert, die für das Verhältnis von Public Value und öffentlicher Partizipation besonders interessant erscheinen.

Ausgewählte empirische Studien zu Public Value und Public Participation

Empirische Forschung zu gemeinwohlfördernden Effekten von Partizipationsprojekten ist ein vergleichsweise junger Forschungsstrang, entsprechend gibt es (noch) nicht viele Untersuchungen, die sich explizit dieser Frage widmen. In den wenigen Studien schlägt sich auch die teils schwierige Operationalisierbarkeit des Konzepts des Public Value nieder, in der Tendenz wird auf unmittelbar beobachtbare oder Output-orientierte Aspekte von Gemeinwohl fokussiert.

Clark (2021) hält im theoretischen Teil ihrer Studie fest, dass empirische Studien zu Partizipation in Planungsprozessen in der Regel auf technische Aspekte abzielen. Dazu gehören die Frage nach dem Design und dem Format der Partizipationsprozesse, danach welche Öffentlichkeit einbezogen wird, was die Ebenen der Ermächtigung dieser Öffentlichkeit und die Zielsetzungen des Partizipationsprozesses sind (2021:199f). Implizite und explizite Werturteile und Annahmen über Public Value der Designer_innen von Partizipationsprojekten fließen dabei maßgeblich in das Design ein, denn sie prägen nicht zuletzt die Vorstellungen der Designer_innen darüber, was die Öffentlichkeit ausmacht und wer dazu zählt. Clark bezieht sich auf das Konzept der Public Value Frames, um diese Werthaltungen und Annahmen operationalisierbar zu machen. Damit verknüpft sie Theorien partizipativer Planung mit Theorien des Public Value. Letztere bieten in Form der Public Value Frames nach Clark die theoretische Einbettung und empirische Überprüfbarkeit dieser unterschiedlichen Haltungen von Planer_innen und anderen Akteur_innen in kollaborativen Planungsprozessen, insbesondere in Hinblick auf ihre Auswirkung auf das Gemeinwohl. Mit der Wahl jedes konkreten Partizipationsdesigns wird von den Designer_innen bereits der Rahmen für die Aushandlung von Spannungen zwischen Prozess und Ergebnis, lokalem und spezialisiertem Wissen, partizipativer Planung und Bürokratie sowie sozialer Gleichheit und Expert_innentum vorgegeben (ebd.:200). Clark stellt anstelle der in der Literatur gängigen Frage, welche Akteur_innen an Partizipationsprozessen teilnehmen können, die Frage danach, wer die Rahmenbedingungen stellt. Statt also zu fragen, wer zum Verhandlungstisch gebeten wird, fragt sie, wer den Tisch gestaltet, zu dem Akteur_innen geladen werden (ebd.:200). In ihrer eigenen empirischen Untersuchung befasst sich Clark mit einem kollaborativen governance Prozess des Ohio Local Food Action Planning, bei dem der Partizipationsprozess kollaborativ von einem regionalen Planungsbüro, einer städtischen Gesundheitsbehörde und einer NPO entwickelt wurde (ebd.:204). Dokumentenanalysen, sieben Interviews mit Planer_innen und teilnehmende Beobachtungen bei siebzehn Meetings über einen Zeitraum von dreizehn Monaten wurden durchgeführt. Untersucht wurde, wie sich unterschiedliche Public Value Frames von unterschiedlichen Akteur_innen im Planungsprozess niederschlagen, wie diese ausverhandelt werden und welche Auswirkungen das auf den tatsächlichen Prozess hat (ebd.:209f). Clark kommt zu dem Schluss, dass unterschiedliche Werthaltungen, die in den unterschiedlichen Public Value Frames ausgedrückt sind, nicht in einem Konsens aufgehoben wurden. Der Konsens bestand stattdessen in der Akzeptanz der Legitimität unterschiedlicher Positionen und der prozessualen Reflexion darüber, wie sich die Vielseitigkeit der Positionen im Planungsprozess ausdrücken. Kollaborative Planung war in diesem Fall aus mehreren Gründen möglich: Vertrauen zwischen den Akteur_innen hat geherrscht, die gemeinsame Orientierung an einer größeren Zielvorstellung war gegeben und Legitimität und Ressourcen staatlicher Akteur_innen waren ausreichend vorhanden. Aus der konkreten Studie zieht Clark Schlüsse über Faktoren, die allgemeiner für den Erfolg partizipativer Planung relevant sind. Erstens, eine offene Selbst-Reflexion der impliziten Public Value Frames, ihrer jeweiligen Begrenztheit und ihrer Wirkung auf konkrete Handlungen aller Akteur_innen trägt zum Erfolg kollaborativer Planung bei. Zweitens, die aktive Auseinandersetzung mit Akteur_innen mit divergierenden Public Value Frames. Dabei ist es nach Clark weder möglich noch notwendig, dass unterschiedliche Public Value Frames konsensual vermittelt werden. Stattdessen könnten im Zuge von Partizipationsprozessen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die auf den expliziten Austausch über die jeweils zugrunde liegenden Annahmen darüber, wer die Stakeholder_innen sind, was ihre Rolle im Prozess ist und welchen Einfluss sie auf den Prozess haben

abzielen (ebd.:210). Diese empirische Studie knüpft an Theorien des Public Value dahingehend an, dass sie Public Value Frames als theoretische Kategorie heranziehen um kollektiv geteilte Werthaltungen und Überzeugungen von unterschiedlichen sozialen Akteur_innen operationalisierbar machen. Public Value wird also primär als normatives Konzept verstanden, weniger als materielle und kulturelle Gegenstände zur Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse.

Ein anderer Fokus empirischer Untersuchung in Bezug auf Public Value und öffentliche Partizipation liegt darin, die Einstellungen von Public Manager_innen auf die Beteiligung von Bürger_innen zu untersuchen. Migchelbrink und de Walle (2021) untersuchen das in ihrem systematischen Review empirischer Studien. Sie fragen danach, welche Faktoren sich positiv bzw. negativ auf die Akzeptanz von Public Manager_innen bzgl. öffentlicher Partizipation auswirken. Dabei untersuchen sie anhand des Preferred Reporting Items for Systemic review and Meta-Analysis (PRISMA) Verfahren 99 zwischen 1969 und 2019 in englisch-sprachigen Fachzeitschriften veröffentlichte empirische Studien. Einstellungen von Public Manager_innen bezüglich öffentlicher Partizipation werden hier verstanden als das Ausmaß in dem Public Manager_innen direkte Beteiligung von Bürger_innen in administrativen Entscheidungen befürworten oder nicht befürworten. Die Autor_innen identifizieren in der Literatur vier Kategorien an Einflussfaktoren: Erstens, persönliche Charakteristika, sie beinhalten Charaktereigenschaften, Werthaltungen, Erfahrung, Fähigkeiten und demographische Merkmale; zweitens, Prozess-Charakteristiken des Partizipationsprozesses selbst, wie Eigenschaften des Designs, die Wahrnehmung von Teilnehmer_innen und die Prozess-Input Legitimität; drittens, organisationale Strukturen und Kultur der ausführenden Organisationen, sie beinhalten neben Organisationsstruktur und –kultur auch Ressourcen und Politikfeld; und viertens, kontextuelle Gegebenheiten, also die politisch-administrativen und kulturellen Rahmenbedingungen unter denen Planungsprozesse stattfinden.

Sie finden heraus, dass verschiedene persönliche Charakteristiken unterschiedliche Einflüsse auf die Zustimmung haben. Frauen neigen beispielsweise dazu eine höhere Zustimmung zu Beteiligung zu haben als Männer, höhere Bildungsgrade wirken sich ebenso positiv auf Zustimmung aus. Technokratische Einstellungen der Public Manager_innen in Bezug auf Expert_innentum wirken sich dagegen negativ aus. Hinsichtlich prozessualer Charakteristiken wird festgehalten, dass die Zustimmung von Public Manager_innen zu Bürger_innenbeteiligung umso größer ist, je früher sie im Planungsprozess eingebunden sind. Organisationale Autonomie und investierte Ressourcen haben ebenso einen positiven Einfluss auf die Zustimmung zu Beteiligung, während Formalisierung und strikte Routinisierung von Partizipationsprojekten einen negativen Effekt aufweisen. Partizipationsprozesse die auf Ermächtigung involvierter Akteur_innen abzielen, finden verstärkt Zustimmung unter Public Manager_innen. In Städten und Gemeinden mit linken politischen Vertreter_innen ist ebenfalls erhöhte Zustimmung unter Public Manager_innen zu beobachten. Positive Effekte auf die Akzeptanz zur Beteiligung weist auch vermehrter Druck aus der Zivilgesellschaft auf, während negative Einstellungen von Bürger_innen in Bezug auf Bürokrat_innen und Staatsbedienstete sich negativ auf die Einstellung von Public Manager_innen auf Beteiligung auswirken. Migchelbrink und de Walle schließen, dass die gängige Vorstellung von einem primär instrumentellen Verhältnis von Public Manager_innen zur Partizipation von Bürger_innen im Widerspruch mit ihren Erkenntnissen stehen. Rational-instrumentelle Faktoren spielen zwar eine Rolle, aber ebenso kognitive, kulturelle, nicht-rationale und einstellungsbezogene. Sie stellen auch fest, dass der Zusammenhang zwischen der Einstellung von Public Manager_innen in Bezug auf Partizipation und ihrem tatsächlichen Verhalten in solchen Prozessen in der Literatur zwar axiomatisch angenommen wird, empirisch jedoch kaum belegt ist. In Bezug auf die Theorie des Public Value ist diese Studie dahingehend zu verorten, dass hier die Dimension des Public Value als normatives Ideal für die Handlungen von Public Manager_innen im Fokus der Untersuchung steht. Auch hier wird der Frage der Wertschöpfung und der Bestimmung dessen, was Public Value ist nicht nachgegangen.

Eine weitere empirische Studie, die sich mit den Neigungen von Organen der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf partizipative Politikmaßnahmen befasst, wurde von Värttö (2021) durchgeführt. Im Unterschied zu Migchelbrink und De Walle untersucht Värttö einen konkreten Fall anhand qualitativer Forschungsmethoden. Die zentrale Forschungsfrage ist, was öffentlich Bedienstete als die zentralen Ziele und Herausforderungen von Beteiligung erachten. Dafür wurden fünfzehn Interviews mit Bediensteten der öffentlichen Verwaltung der finnischen Gemeinde Turku im Rahmen der Erneuerung des städtischen Public Engagement Plans durchgeführt. Die Daten wurden mittels content analysis ausgewertet. Anschließend wurden die Daten kategorisiert nach instrumentellen und demokratischen Einstellungen der Bediensteten in Bezug auf öffentliche Partizipation. Värttö findet heraus, dass aus Perspektive der Verwaltungsbediensteten der zentrale instrumentelle Nutzen von Bürger_innenbeteiligung in der Produktion und Einholung von Nicht-Expert_innen-Wissen, besserer Entscheidungsgrundlage aufgrund umfangreicheren und diverseren Wissens und der Abwendung von Kritik durch erhöhte Legitimation durch Inklusion liegt. Als Herausforderungen werden der Verlust von Autorität über Entscheidungsprozesse seitens der Behörden, Variationen von juristischen Anforderungen zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten und zum Teil fehlende Kompetenz und Motivation unter Verwaltungsbediensteten gesehen. Demokratischer Nutzen wird in der erhöhten Legitimität durch Inklusion, der Schaffung geteilter Verständigung durch Dialog unterschiedlicher Akteur_innen und erhöhter sozialer Inklusion gesehen. Herausforderungen in der Umsetzung dieser Ziele werden an der Überrepräsentation politisch aktiver Gruppen, an vorherrschenden Eigen- und politischen Interessen und an der möglichen Manipulation des Partizipationsprozesses ausgemacht. Beispielsweise wird befürchtet, dass Parteipolitik und die Involvierung anderer mächtiger politischer Akteur_innen, wie Vereinigungen von Landbesitzer_innen, die demokratischen Tendenzen von Beteiligungsprozessen unterlaufen könnten, weil diese im Vergleich zu repräsentativer Demokratie intransparenter und unregulierter seien. Insgesamt schließt Värttö, dass die Implementierung von Partizipationsprozessen durch vielseitige strategische und normative Motivlagen begründet wird und von Verwaltungsbediensteten auch so wahrgenommen wird. Dies unterstützt auch die Schlussfolgerungen von Migchelbrink und De Walle. In Bezug auf Gemeinwohlorientierung und Theorien des Public Value knüpft diese Studie besonders an die von Fukumoto und Bozeman formulierte Frage, ob Public Value auf die benevolenten Motivationen von Public Manager_innen angewiesen ist, an. Hier wurde, ebenso wie bei Migchelbrink und De Walle, ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Motivationslagen von Public Manager_innen in Bezug auf Partizipation ausgemacht. Allerdings lässt sich der Gemeinwohlfekt daraus schwer ableiten, denn auch hier wird keine Bestimmung des Gemeinwohls bzw. Schöpfung von Public Value vorgenommen.

Vigar, Cowie und Healey (2020) verbinden in ihrer Studie theoretisch die Konzepte von sozialer Innovation und Public Value um einen geeigneten Analyserahmen für die Evaluation von Innovationen im Planungsbereich zu etablieren. Diesen prüfen sie anhand von empirischen Studien zu Planungsprojekten in Großbritannien. Innovation verstehen sie dabei umfassend als intentionale und proaktive Prozesse, die die Generierung und praktische Anpassung sowie die Verbreitung neuer und kreativer Ideen beinhalten und darauf abzielen, qualitative Veränderung in bestimmten Kontexten herbeizuführen. Soziale Innovationen sind dabei im Gegensatz zu privaten Innovationen nicht an Marktbedingungen gebunden, sondern zielen auf Ermächtigung und soziale Emanzipation von Akteur_innen. Der Maßstab zur Beurteilung ist die Verbesserung ihrer materiellen und kulturellen Existenz. Soziale Innovation beinhaltet die Koproduktion innovativer Lösungen für soziale Probleme mit den von diesen Problemen betroffenen Individuen und Gruppen. Daran anschließend führen Vigar, Cowie und Healey das Konzept der öffentlichen Innovation (public innovation) ein, das auf die Schaffung von Public Value abzielt und sowohl Aspekte der sozialen als auch der privaten Innovation enthält. In dem Fall bedeutet Schaffung von Public Value die Schaffung von etwas „of value to the public“ (ebd.:525), also von Nutzen für die Öffentlichkeit. Der Wert (value) hat zwei Dimensionen: einen Gebrauchswert (Nützlichkeit) und einen Geldwert, Planung muss den Autor_innen zufolge immer

beiden Aspekten gerecht werden, also etwas von der Öffentlichkeit als nützlich erachtetes produzieren und dabei Kosten-Nutzen Abwägungen treffen. Dabei sind Public Values normativ nicht notwendigerweise ‚gut‘ – die Öffentlichkeit kann beispielsweise an ökologischer Nachhaltigkeit uninteressiert sein. Entscheidend an dem Verständnis von Public Innovation als Public Value generierend ist, dass Innovationen in der Regel scheitern. Während das Scheitern privater Innovationen mit dem Ausscheiden aus dem Markt sanktioniert wird und die Kosten damit externalisiert werden, entfällt dieser Mechanismus für öffentliche Innovationen. Die Kosten für das Scheitern werden kollektiv getragen – in der Regel vom Staat – was geringeres Risikoverhalten für staatliche Institutionen und damit Schranken für die Innovationsbereitschaft im öffentlichen Sektor bedeutet. Dieser als public innovation framework bezeichneter theoretischer Rahmen wurde von den Autor_innen empirisch getestet. Dazu wurde zunächst eine Peer-Community von einhundert Planungsexpert_innen ausgewählt und anhand der interpretativen Delphi Methode nach drei ihrer Meinung nach besonders erfolgreichen und innovativen Projekten befragt. Die Studienautor_innen schränkten die Auswahl auf zwölf Projekte ein und diskutieren vier dieser Projekte – alle in Großbritannien – in gegenständlichem Artikel. Sie argumentieren anhand dieser vier Beispiele, dass die Schaffung von Public Value aus Spannungen durch Innovationen in governance hervorgeht. Daraus leiten sie fünf Prinzipien für den Erfolg öffentlicher Innovation in Planungsprozessen ab. Erstens, Innovation entsteht typischerweise aus einem übergreifenden Zusammenspiel unterschiedlicher Abteilungen und Organisationen. Die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Förderung solchen Austauschs ist essenziell. Zweitens, Experimentieren und Testen nach geeigneten Formaten sind wichtige Erfolgsfaktoren, dafür müssen Räume für Risikoübernahme vorhanden sein. Drittens, Innovationen sind besonders dann erfolgreich, wenn ein kreativer Rahmen für klare und konsistente strategische Ziele vorgegeben wird, der Flexibilität in der konkreten Implementierung zulässt. Viertens, Kontinuität in Planung, Ort und Zielsetzung sowie im Personal sind entscheidend um implizites Wissen über Prozesse über vorangehende Versuche von Innovation nicht zu verlieren. Fünftens, Innovation ist in städtebaulichen Projekten besonders relevant, Public Value entsteht besonders häufig in Prozessen und Outcomes von Stadtentwicklung. Diese Studie stellt einen besonders interessanten Beitrag zu Public Value und Public Participation dar, denn sie ermöglicht durch den Begriff der Public Innovation diese zwei Konzepte zusammen zu denken. Er trägt auch den unterschiedlichen Aspekten von Public Value – Nützlichkeit und Kostenfaktor – Rechnung. Interessant ist auch, dass die Evaluierung des Public Value von bestimmten Innovationen nicht auf den monetären Aspekt beschränkt bleiben, beispielsweise wird die Gestaltung eines bottom-up Planungsprozesses in einem Fall als Schöpfung von Gemeinwohl verstanden (ebd.:535). Auch hier stellt sich allerdings die Frage, welche Öffentlichkeit bottom-up Strategien als gemeinwohlfördernd bestimmt und ob es nicht auch Öffentlichkeiten mit widersprüchlicher Einschätzung gibt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bestimmte Aspekte des Verhältnisses von Public Value und öffentlicher Partizipation in empirischen Untersuchungen prioritär behandelt werden. Die Fokussierung auf Fragen der Einstellung von Public Manager_innen zu Beteiligungsprozessen und den Faktoren für erfolgreiche partizipative Planung hat vermutlich auch mit der einfacheren Operationalisierbarkeit dieser Problemstellungen zu tun. Im Vergleich dazu ist die Frage nach der Formierung einer Öffentlichkeit (bzw. von Öffentlichkeiten) mit entsprechenden Bemessungen davon, was Gemeinwohl ist nicht unmittelbar beobachtbar, damit schwerer operationalisierbar und letztlich auch empirisch weniger untersucht.

Literatur:

Charles, Michael B., W. Martin de Jong, und Neal Ryan. 2011. „Public values in Western Europe: A temporal perspective“. *The American Review of Public Administration* 41(1):75–91.

- Clark, Jill K. 2021. „Public values and public participation: A case of collaborative governance of a planning process“. *The American Review of Public Administration* 51(3):199–212.
- Dahl, Adam, und Joe Soss. 2014. „Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy“. *Public Administration Review* 74(4):496–504.
- Fisher, Josie, und Bligh Grant. 2013. „Public value: Recovering the ethical for public sector managers“. *International Journal of public administration* 36(4):248–55.
- Fukumoto, Eriko, und Barry Bozeman. 2019. „Public values theory: What is missing?“ *The American Review of Public Administration* 49(6):635–48.
- Hartley, Jean, John Alford, Eva Knies, und Scott Douglas. 2017. „Towards an empirical research agenda for public value theory“. *Public Management Review* 19(5):670–85. doi: 10.1080/14719037.2016.1192166.
- Migchelbrink, Koen, und Steven Van de Walle. 2021. „A systematic review of the literature on determinants of public managers’ attitudes toward public participation“. *Local Government Studies* 1–22.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Prebble, Mark. 2018. „Is “we” singular? The nature of public value“. *The American Review of Public Administration* 48(2):103–18.
- Swyngedouw, Erik. 2005. „Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state“. *Urban studies* 42(11):1991–2006.
- Värttö, Mikko. 2021. „The Value of Public Engagement: Do Citizens’ Preferences Really Matter?“ *Scandinavian Journal of Public Administration* 25(2):23–41.
- Vigar, Geoff, Paul Cowie, und Patsy Healey. 2020. „Innovation in planning: creating and securing public value“. *European Planning Studies* 28(3):521–40.