

Beyond E-Government – Innovation im öffentlichen Sektor

Von Carmen Ferri und Alessia C. Neuronì (Institut Public Sector Transformation, BFH)

1. Einleitung

Innovation meint eine umfassende Transformation der Art und Weise, wie staatliche Organisationen organisiert sind und sich im Verhältnis zu anderen Akteuren (Wirtschaft, Zivilbevölkerung, Medien usw.) positionieren. Während E-Government in den vergangenen Jahren den Fokus auf Digitalisierung und technologische Entwicklungen setzte, beschreibt Innovation somit eine grundsätzliche Haltung gegenüber Veränderungsprozessen. Die Schweizer [E-Government Strategie 2020-2023](#) etwa, sieht «innovative Projekte zum Einsatz neuer Technologien» (eGovernment Strategie 2020-2023, 13) vor und begreift Innovationsförderung als eine von sieben handlungsleitenden Prinzipien. Gleichzeitig hat die Schweiz 2019 zusammen mit 40 weiteren Staaten die «OECD Declaration on Public Innovation» unterzeichnet. Die teilnehmenden Länder bekunden darin ihre Absicht, Massnahmen zu treffen, um Innovation in staatlichen Organisationen zu fördern und voranzutreiben (vgl. [OECD Declaration 2019](#)).

Die Beispiele zeigen auf, dass Innovation im öffentlichen Sektor zu einer handlungsleitenden Prämisse und politischen Programm geworden ist, um gesellschaftliche Herausforderungen zu bearbeiten. Gerade in Anbetracht aktueller Ereignisse wie etwa der Corona-Krise, wird deutlich, dass existierende und vormals bewährte Lösungsansätze vorliegenden Problemstellungen nicht gewachsen sind. Die Krise offenbart, dass agile Strategien und Massnahmen vielerorts fehlen und die Gewährleistung von grundlegenden Verwaltungsaufgaben und -dienstleistungen gefährden.

1.1 Definition



Abb. 1 Eigene Darstellung basierend auf OECD (2014) und Bason (2018)

Während zunächst vor allem in der Privatwirtschaft von Innovation gesprochen wurde, gibt es seit einigen Jahren vermehrt Untersuchungen und Konzeptualisierungen zu Innovation im öffentlichen Sektor. Die OECD definiert Innovation im öffentlichen Sektor anhand von drei Merkmalen: Neuheit, Implementation,

Wirkung (OECD 2017, 23). Innovationen beschreiben somit Zugänge, welche in ihrem spezifischen Anwendungskontext als «neuartig» erlebt werden und dazu dienen, komplexe Herausforderungen zu bearbeiten. Sie stehen letztlich eng in Verbindung mit dem Ziel, gesellschaftlichen Mehrwert zu generieren.

“Public sector innovation is about new ideas that work at creating public value.” (OECD 2014, 4)

In der Praxis können Innovationen aber auch darauf abzielen, die Zufriedenheit von Arbeitnehmenden zu erhöhen oder die Qualität von Dienstleistungen zu steigern (Boukamel und Emery 2018, 25). Erwähnenswert ist beispielsweise der Online-Schalter [EasyGov](#), wo binnen weniger Wochen ein digitales Angebot zur Beantragung von COVID-19-Überbrückungskrediten für KMU's umgesetzt wurde ([Financial Times Online, 2020](#)).

1.2 Typologie

In der Literatur der vergangenen zwei Jahrzehnte zeigt sich, dass grundsätzlich vier Typen von Innovation im öffentlichen Sektor existieren (De Vries, Bekkers und Tummers 2016, 154): Prozessinnovationen, Produkt- oder Service-Innovationen, Governance Innovationen und konzeptionelle Innovationen.

Prozessinnovationen sind weit verbreitet und umfassen sowohl die administrative als auch die technologische Ebene. Durch die Re-Organisation von Arbeitsschritten oder dem Einsatz von neuen Technologien bezwecken sie insbesondere die Steigerung von Effizienz und Qualität von Prozessen. Beispiele hierfür sind die Einführung eines städtischen «One-stop Shops», um User*innen ein umfassendes digitales Dienstleistungsangebot aus einer Hand anzubieten oder «eTaxes» zur digitalen Abwicklung der Steuererklärung.

Produkt- oder Service-Innovationen beschreiben die Entwicklung und Bereitstellung neuer Dienstleistungen und Produkte. So bietet beispielsweise der «Data Shop» des Statistischen Amtes des Kanton Zürich Auskunft und Beratung zu statistischen Anliegen. Die Stadtverwaltung St. Gallens ihrerseits bietet seit jüngerer Zeit einen Chatbot auf ihrer Website an, um Anfragen von Bürger*innen standardisiert zu beantworten.

Governance Innovationen sind im Vergleich zu Prozess- und Produktinnovationen weniger häufig anzutreffen. Sie beschreiben die organisationalen Verhältnisse und bestimmen unter anderem die Gestaltung von Veränderungsprozessen. Zu Governance Innovationen gehören Bestrebungen, Kollaborationsnetzwerke zu verwirklichen, um gesellschaftliche Herausforderungen zu adressieren oder Reformen auf organisationaler Ebene zu realisieren.

Konzeptionelle Innovationen befassen sich schliesslich mit der Umsetzung von Konzepten und Paradigmen, welche alternative Perspektiven auf Probleme aufzeigen und dadurch neue Lösungsansätze ermöglichen.

Die Übersicht macht deutlich, dass Innovationen auf mehreren Ebenen stattfinden und sich somit auf die konkrete Produktebene als auch auf die Organisationsebene beziehen. Im Nachfolgenden erläutern wir

daher abschliessend, wie wir am Institut Public Sector Transformation diesem holistischen Verständnis von Innovation Rechnung tragen.

2. Hebel für die Innovation im Öffentlichen Sektor

Innovation im öffentlichen Sektor gewinnt durch die Kollaboration mit weiteren Akteuren an Stärke und Maturität. Wir sind überzeugt, dass Innovationsökosysteme ein gegenseitiges Befähigungspotenzial ausüben und die Resilienz der Verwaltung stärken. Unsere strategischen Schwerpunkte setzen wir auf Kultur, Leadership und Kollaboration.

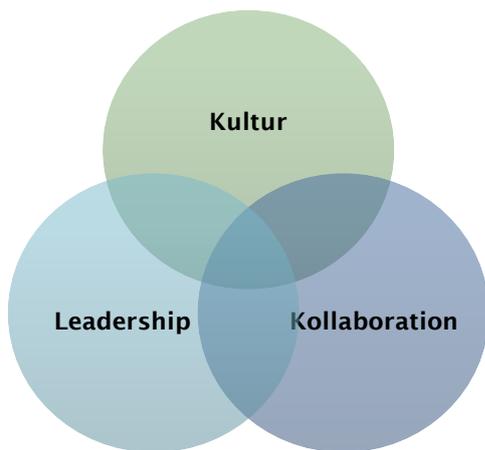


Abb. 2 Aspekte von Innovation im öffentlichen Sektor

2.1 Kultur

Kulturelle Werte und Praktiken bestimmen in essenzieller Weise wie eine Organisation funktioniert und gelebt wird. Während es dafür einerseits greifbare Artefakte gibt (Leitbilder, Strategiekonzepte, Anstellungsrichtlinien), äussert sich die Kultur einer Organisation oftmals in den ungeschriebenen Gesetzen und Annahmen, an denen sich dessen Mitglieder bewusst oder unbewusst orientieren (vgl. Kegelmann 2007).

Gerade in der Aussenwahrnehmung wird die Verwaltungskultur gerne mit Begriffen wie «hierarchisch», «risikovermeidend» und «starrten Strukturen» beschrieben und steht grundsätzlich im Verdacht, innovationshinderlich zu sein. Obschon diese generelle Annahme zu kurz greift und Innovation in öffentlichen Organisationen durchaus Bestand hat, sind auf organisationaler Ebene tiefergehende Veränderungen notwendig, um die Innovationsfähigkeit nachhaltig zu stärken. Schliesslich geht es darum, den öffentlichen Sektor dahingehend resilienter zu gestalten, gesellschaftlichen Veränderung proaktiv zu begegnen (vgl. Cinar, Trott und Simms 2019).

Dazu sind unserer Meinung nach vermehrt Formen organisationalen Lernens gefragt. Dies bedingt eine veränderte Haltung gegenüber Fehlern und geht einher mit der Etablierung einer entsprechenden Fehlerkultur, welche Risiken nicht kategorisch ablehnt und Fehler als Teil von Lernprozessen sieht. Anstatt organisationale Anstrengungen darauf auszulegen, Fehler möglichst zu vermeiden, müssen Strukturen geschaffen werden, um Erfahrungen und Misserfolge in fruchtbarer Weise in die Organisation zurückzuspielen (vgl. Bason 2018). Beispielsweise durch das Schaffen von sicheren Räumen, um experimentelle

Vorgehensweisen zu erproben (Demircioglu und Audretsch 2017, 1682) oder neue Lösungen anhand kleiner Stichproben zu testen (OECD 2017, 3).

2.2 Leadership

Führungspersonen sind massgeblich an der Verwirklichung von organisationalem Wandel beteiligt. Aus kultureller Perspektive nehmen sie eine zentrale Rolle bei der «Institutionalisierung» von Verhaltensweisen und Werten ein. Leadership ist daher ein entscheidender Faktor, Innovationskultur in einer Organisation zu befähigen und zu fördern (Pfister 2009, 136).

Innovation braucht Kreativität und aktive Beteiligung (Demircioglu und Audretsch 2017, 1682). Gerade im öffentlichen Sektor bedingt dies eine veränderte Auffassung von Kontrolle, da durch das Zugestehen von Freiräumen den Mitarbeitenden mehr Autonomie und Verantwortung zufällt. Dies kann zum Beispiel in einem tieferen Formalisierungsgrad von Arbeitsabläufen zum Ausdruck kommen oder Entscheidungen partizipativ zu treffen (vgl. Lægreid, Roness und Verhoest 2011). Führungspersonen sind entsprechend gefordert, in diesem dezentralisierten Gefüge gemeinsamen Sinn zu stiften, um das innovative Potenzial von Individuen und Gruppen zu entfalten.

2.3 Kollaboration

Die Innovationsforschung ist sich einig, dass kollaborative Ansätze einen positiven Effekt auf die Innovationskraft einer Organisation haben (Torugsa und Arundel 2017, 902). Auch die OECD Deklaration von 2019 unterstreicht die Bedeutung von kollaborativen Ansätzen, um die Innovationsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu stärken. Die Kollaboration von unterschiedlichen Einheiten innerhalb öffentlicher Organisationen als auch die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren (Privatwirtschaft, nicht-profitorientiert Unternehmen, Zivilgesellschaft etc.) erlaubt es, gesellschaftliche Herausforderungen zu identifizieren, optimale Lösungen dafür zu erarbeiten und diese in effizienter Weise zu implementieren (OECD 2017, 70). Eine Behörde erhält dadurch relevante Einsichten, um ihre Services zu überarbeiten oder bisher unbekannte Bedürfnisse ihrer Anspruchsgruppen aufzugreifen. Das [Open Data Portal](#) ist ein Beispiel einer solchen Kollaboration, in welcher Kantone, Gemeinden und staatsnahe Betriebe gemeinsam offene Verwaltungsdaten Dritten anbieten.

3. Ausblick

Nebst der wissenschaftlichen Aufarbeitung von Public Sector Innovation in den vergangenen Jahren zeigt sich, dass in der Praxis vielfach unterschiedliche Definitionen, Zugänge und Absichten dazu bestehen. Erschwerend kommt hinzu, dass für die Schweiz eine empirische Grundlage zur Innovation im öffentlichen Sektor fehlt und sich Erkenntnisse oftmals auf qualitative Erhebungen stützen.

Wir am Institut Public Sector Transformation haben es uns daher zur Aufgabe gemacht, in den kommenden Monaten mit Verwaltungen aus der Deutschschweiz eine quantitative Studie zum Thema Innovation durchzuführen. Die Studie wird voraussichtlich Ende 2020 erscheinen und auf unserer Homepage sowie weiteren Kommunikationskanälen zur Verfügung stehen.

Praxisorientierte Inhalte am eGov Lunch

Die Inhalte dieses Beitrags wurden am eGov Lunch vom 7. Mai 2020 zum Thema «[Public Sector Innovation? Yes, please!](#)» präsentiert, wo zusammen mit Thomas Alabor eine anwendungsorientierte Diskussion mit Teilnehmenden aus Verwaltung und Wissenschaft entstand.

Kontakt:

Prof. Dr. Alessia Neuroni alessia.neuroni@bfh.ch

4. Quellen

Bason, Christian. 2018. Leading public sector innovation. Co-creating for a better society. Bristol: The Policy Press.

Boukamel, Owen und Yves Emery. 2018. Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique : spécificités helvétiques. *Gestion et management public* 6 / 4(2): 25-43. https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=GMP_064_0025.

Cinar, Emre, Paul Trott und Christopher Simms. 2019. A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review* 21(2): 264-290. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>.

Demircioglu, Mehmet Akif, und David B. Audretsch. 2017. Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy* 46 (9): 1681-1691. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>

De Vries, Hanna, Victor Bekkers und Lars Tummars. 2016. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration* 94(1): 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>.

Kegelmann, Jürgen. 2007. *New Public Management*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

Lægreid, Per, Paul G. Roness und Koen Verhoest. 2011. Explaining the Innovative Culture and Activities of State Agencies». *Organization Studies* 32(10): 1321-1347. <https://doi.org/10.1177/0170840611416744>.

OECD. 2014. *Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact*. <https://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf>

OECD. 2017. *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>.

Pfister, Jan. 2009. *Managing Organizational Culture for Effective Internal Control*. Heidelberg: Physica-Verlag HD. https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2340-0_5.

Torugsa, Nuttaneeya (Ann) und Anthony Arundel. 2017. Rethinking the effect of risk aversion on the benefits of service innovations in public administration agencies. *Research Policy* 46(5): 900-910. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.03.009>.