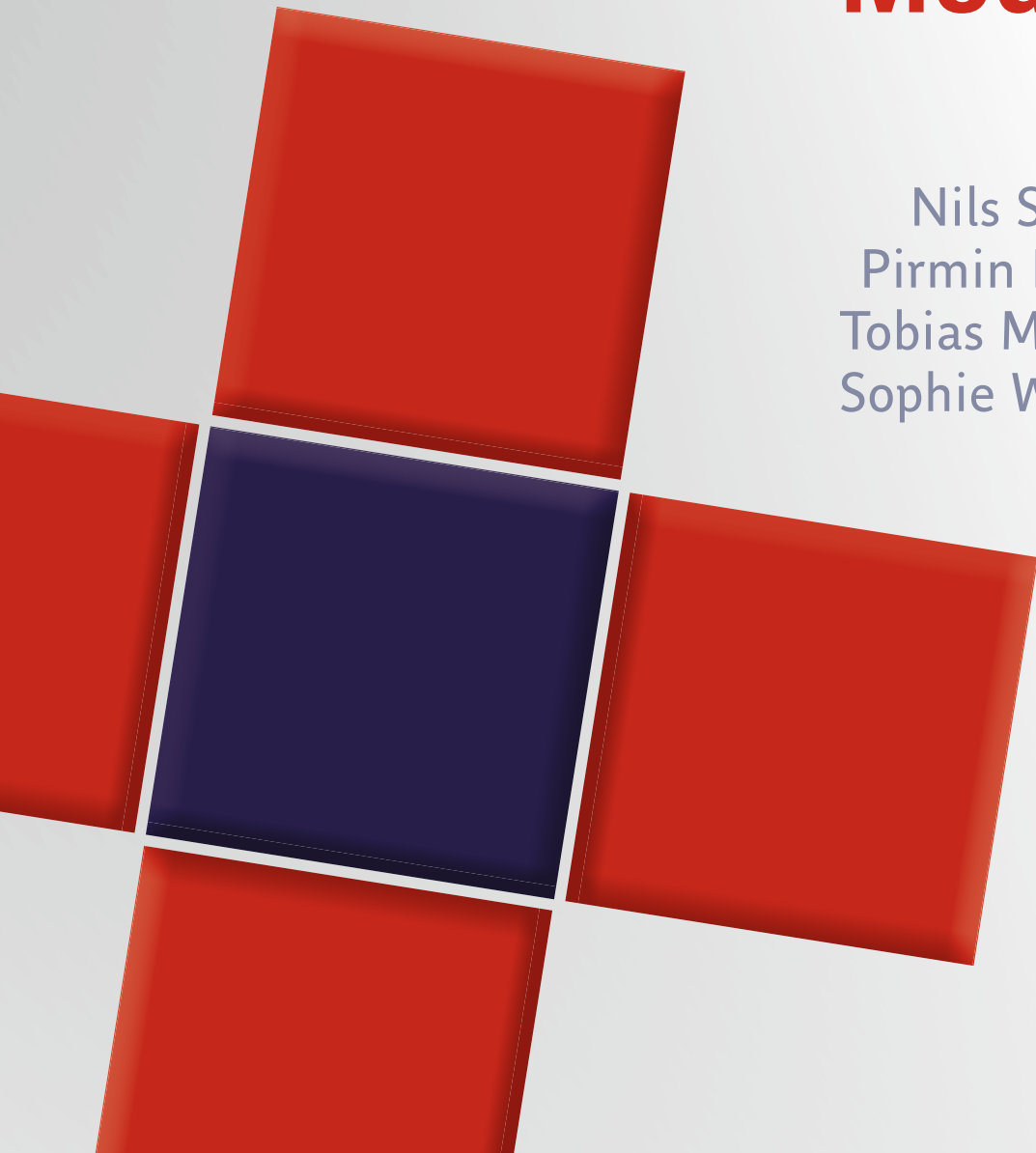


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



17. Innovation

Oliver Neumann und Tobias Mettler

17.1. Bedeutung von Innovation für die öffentliche Verwaltung

Verwaltungseinheiten und andere öffentliche Organisationen werden oftmals als weniger innovativ wahrgenommen als private Unternehmen. Ganz von der Hand zu weisen ist diese Einschätzung nicht, auch wenn in einer historischen Perspektive viele grosse und visionäre Innovationen aus dem öffentlichen Sektor kamen – man denke beispielsweise an die ersten Postsysteme oder die frühe Raumfahrt. Gerade im Zeitalter der Digitalisierung, in der Innovation ein Kernmerkmal ist, ziehen aber nun insbesondere grosse Technologiefirmen sowie Start-ups und andere private Akteure der Verwaltung in Sachen Innovationskraft davon. Oftmals beschränkt sich der Staat einseitig auf die Förderung von Innovation im privaten Sektor und verpasst es dabei, selbst Treiber von Innovation zu sein. Gerade in Anbetracht der grossen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit ist es aus Bürgersicht in hohem Masse bedauerlich, dass die Innovationspotenziale von einer grossen Mehrzahl der Verwaltungseinheiten nicht konsequent genutzt werden.

Natürlich darf man nicht vergessen, dass Innovation im öffentlichen Sektor eine andere Funktion hat als im privaten Sektor, was direkte Vergleiche manchmal erschweren mag. Während im Privatsektor Innovation in den allermeisten Fällen der Steigerung von Marktanteilen und der Maximierung von Gewinnen dient, geht es im öffentlichen Sektor letztendlich um Beiträge zu einem höheren Gemeinwohl, zu einem besseren Funktionieren der Verwaltung oder um sonstige Verbesserungen für die Gesellschaft und Wirtschaft eines Landes. In der Verwaltung ist Innovation insofern schwerer fassbar und messbar, aber keinesfalls weniger wichtig.

Und auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik, Verwaltung und in öffentliche Organisationen hängt letztlich von Innovationen im öffentlichen Sektor ab. Wenn sich die Leistungen der Verwaltung nicht rasch genug

weiterentwickeln, während die Welt sich weiterdreht, werden andere die entstehenden Lücken füllen und der Staat läuft in ein Akzeptanzproblem.

Drei Beispiele seien hier genannt, in denen einstmals staatliche Aufgaben oder Regulierungsbereiche nun von privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren mit innovativen Ansätzen besetzt werden. So leidet der von kleinräumigen Staatsbahnen organisierte grenzüberschreitende europäische Bahnverkehr seit jeher daran, dass durchgängige Angebote und einfache Buchungsplattformen fehlen. Nach einer Liberalisierung konnten private Plattformanbieter für Busreisen und Mitfahrgelegenheiten in rasantem Tempo grosse Marktanteile erlangen. Ihr Erfolgsrezept liegt in der Einfachheit ihrer digitalen Kanäle, günstigeren Preisen und der Durchgängigkeit über Grenzen hinweg – kurz gesagt also in einer konsequenten Fokussierung auf die Kundenbedürfnisse, die die Staatsbahnen jahrzehntelang versäumt haben (► Digitale Transformation). Das zweite Beispiel betrifft das Thema Verschwendung von Lebensmitteln. Gemäss der Stiftung Konsumentenschutz werden weltweit bis zu einem Drittel der Lebensmittel weggeworfen. Einen grossen Anteil daran haben Detailhändler, die ihre nicht mehr perfekt aussehenden oder ablaufenden Produkte entsorgen oder energetisch verwerten, statt sie Bedürftigen zugänglich zu machen. Politik und Verwaltung in der Schweiz versäumen es derweil, mit innovativer Gesetzgebung dieses Problem zumindest zu mildern, so wie dies beispielsweise in Frankreich schon getan wurde. Hierdurch sind an vielen Orten zivilgesellschaftliche Initiativen entstanden, die noch essbare Lebensmittel aus den Containern der Detailhändler heraussuchen und sie konsumieren oder weiterverschenken (auch Containern genannt). Ein letztes Beispiel ist die Diskussion um die elektronische Identität (E-ID) in der Schweiz, die eine der wichtigsten Grundlagen für die Digitalisierung der Verwaltung wäre. Da die Verwaltung es bislang nicht geschafft hat oder es sich nicht zutraut, selbst eine Lösung für die sichere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln, wird debattiert, ob ein Konsortium von Unternehmen diese Basisaufgabe des Staates übernehmen soll. Der Ausgang ist noch ungewiss.

In Anbetracht steigender Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, komplexer sozialer Probleme sowie knapper Ressourcen täte der öffentliche Sektor gut daran, seine Innovationskapazität künftig deutlich zu erhöhen, ohne dabei seine Grundsätze über Bord zu werfen. Borins (2001, S. 311) fasste dieses sich abzeichnende Innovationsdilemma schon vor einiger Zeit sehr treffend wie folgt zusammen: «Aller Wahrscheinlichkeit nach wollen wir als Gesellschaft nicht, dass der öffentliche Sektor genauso innovativ ist wie der Privatsektor oder dass dieser die gleiche Volatilität wie Internet-Start-ups aufweist. Jedoch ist es genauso wahrscheinlich, dass wir einen öffentlichen Sektor brauchen, der innovativer ist, als er es bisher traditionell war.»

Im nächsten Abschnitt befassen wir uns mit den Schlüsselaspekten von Innovation, indem wir eine Definition von Innovation im öffentlichen Sektor geben,

unterschiedliche Arten von Innovation beschreiben und das Phänomen aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten. Zudem zeigen wir mögliche Spannungsfelder und Innovationsphasen auf, bevor wir die typischerweise grössten Hürden in öffentlichen Organisationen für Innovation sowie Gestaltungsprinzipien zur Überwindung dieser Hürden diskutieren. Im darauffolgenden Abschnitt zeigen wir Perspektiven und künftige Herausforderungen auf. Hierbei wird ein besonderer Fokus auf den Einbezug externer Akteure, insbesondere aus der Zivilgesellschaft gelegt, welche Impulse und Ressourcen einbringen können. Zudem behandeln wir konkrete Formen der partizipativen Innovation wie Innovationswettbewerbe, kollaborative Innovation mit anderen Organisationen sowie die Rolle von Start-ups im öffentlichen Sektor.

17.2. Schlüsselaspekte von Innovation

Was ist eigentlich Innovation? Wie kann man Innovation «schaffen»? Um den Begriff «Innovation» ranken sich zahlreiche Mythen und Erfolgsgeschichten, wie man angeblich zu Innovationen gelangt. Fakt ist, dass es kein Patentrezept dafür gibt. Auch unterscheiden sich die Ansichten, was Innovation sein soll, ebenfalls stark. Aus einer Managementsicht kann Innovation als eine Problemlösung verstanden werden, die effektiver, effizienter, nachhaltiger oder gerechter ist als bestehende Prozesse, Produkte oder Dienstleistungen. Es wird ein messbarer Mehrwert generiert, den man nach Abschluss eines Innovationsprojekts sichtbar darlegen kann. Betrachtet man Innovation jedoch aus einer systemtheoretischen Perspektive, so versteht man darunter in erster Linie einen tiefgreifenden Veränderungsprozess, durch den tägliche Routinen und Ressourcenflüsse umstrukturiert werden. Insofern führt Innovation über kurz oder lang zu einer Transformation oder einem Wandel der Organisation hinsichtlich ihrer Kultur, Strukturen und Abläufe (► Organisation und Prozesse). Solche Veränderungen können so drastisch sein, dass sie nicht nur einzelne Organisationen, sondern die Logik ganzer Wirtschaftszweige auf den Kopf stellen können (Yoo et al., 2010). Schliesslich kann Innovation sozialkritisch betrachtet auch ein Vehikel für politische Mobilisierung und Ermächtigung (engl. «empowerment») sein, welche es vermag, die Funktionsweise und Machtverhältnisse eines sozialen Konstrukts, wie die öffentliche Verwaltung eines ist, neu zu ordnen. Infolgedessen kann Innovation auch als politisches Instrument eingesetzt werden.

Diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen legen nahe, dass Innovation häufig nicht ohne Reibung und Konflikte vor sich geht. Wie Abbildung 17.1 nahelegt, gilt es zahlreiche Spannungsfelder zu erkennen und zu entschärfen. Beispielsweise stellt sich die Frage der Durchsetzungsgeschwindigkeit respektive ob man auf eine längerfristige inkrementelle Anpassung der Organisation setzt oder vielmehr einen radikalen

Wandel mit Big-Bang-Effekt bevorzugt. Unstimmigkeiten können auch aufgrund der Wirkungsrichtung entstehen. Bekanntermassen operiert die öffentliche Verwaltung in der Regel im Top-down-Modus. Dies kann jedoch nicht immer zielführend sein, denn man kann Innovation nicht einfach «mandatieren». Umgekehrt fehlen praktische Erfahrungen mit partizipativen (bottom-up) Arbeitsformen, was ein Risiko für den Projekterfolg darstellen könnte. Selbst der Gegenstand der Innovation kann zu Spannungen führen. Was genau soll die Innovation umfassen? Geht es in erster Linie um die Optimierung eines bestehenden Prozesses oder die komplette Neugestaltung einer Dienstleistung oder eines Produkts? Geht es hauptsächlich um eine technologische oder soziale Innovation?

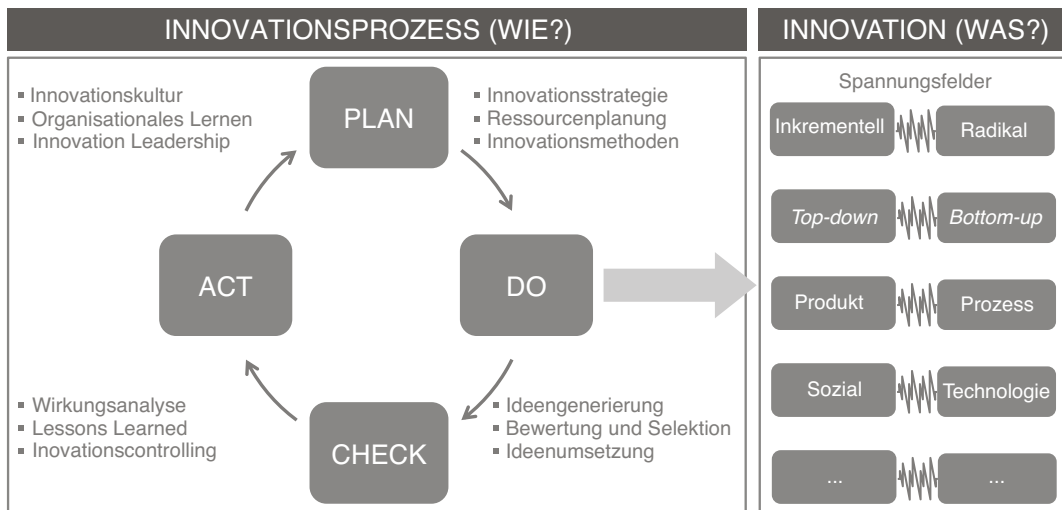


Abb. 17.1 Innovationsprozess und Spannungsfelder.
Quelle: Eigene Darstellung.

17.2.1. Innovationsprozess

All diese Fragen müssen in der Planungsphase eines Innovationsprozesses geklärt sowie eine geeignete Innovationsstrategie und -methode festgelegt werden. Zudem gilt es ebenfalls, eine saubere Auslegeordnung der für die Innovation vorhandenen Ressourcen zu machen. Innovation gibt es nicht gratis. Innovation braucht Zeit. Man sollte sie deshalb nicht als ein Nebenprojekt zum Hauptgeschäft sehen. Obschon es für einen Teil der Verwaltungsmitarbeitenden inspirierend sein kann, an einem Innovationsprojekt mitzuwirken, so bedeutet dies häufig eine ausserordentliche Mehrbelastung, wenn man keine gesonderten Strukturen oder organisatorische Gefässe für die Innovation bereithält. Dahingehend findet Innovationsarbeit (Doing-Phase) meistens ausserhalb des üblichen Betriebs im Rahmen von Projekten statt. Teilweise

werden bekannte Vorgehensweisen adaptiert oder auf neuartige, dedizierte Innovationsmethoden zur Ideengenerierung, Bewertung und Umsetzung gesetzt (► Projektmanagement). Sachgemäss wird die meiste Energie in diese Phase gesteckt. Bei aller Euphorie für die kreative Arbeit geht jedoch oft vergessen, dass nach der Einführung einer Innovation auch stets eine Bilanz, sogenannte «Lessons Learned», gezogen sowie die Wirkung der entwickelten Problemlösung kontinuierlich kontrolliert und analysiert werden sollte (Check-Phase). Nur so kann sichergestellt werden, dass man dieselben Fehler nicht wiederholt respektive die für die Organisation kontextspezifischen Erfolgsfaktoren erkennt (► Evaluation). Schlussendlich sollten auf Basis der gemachten und hoffentlich systematisch dokumentierten Erfahrungen auch entsprechende Massnahmen getroffen werden (Act-Phase), um eine breit abgestützte Innovationskultur innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu etablieren. Dazu gehören einerseits «Soft»-Massnahmen wie die Sensibilisierung und Entwicklung von Fähigkeiten im Bereich des «Innovation Leadership». Andererseits spielen aber auch «Hard»-Massnahmen wie die Einführung eines Innovationscontrollings und die Entwicklung oder Integration von Innovationsmethoden innerhalb des bestehenden Katalogs an Organisationsmethoden eine Rolle.

17.2.2. Innovationshürden

In der Praxis herrscht indes der Tenor vor, dass Innovation mit der über Jahrhunderte etablierten Arbeits- und Denkweise der öffentlichen Verwaltung nur schwer vereinbar ist. Allerdings wird dabei häufig verschwiegen, dass insbesondere der öffentliche Sektor massgebend an der Entwicklung, Finanzierung und Verbreitung revolutionierender Innovationen, wie etwa die Telekommunikation oder elektronische Datenverarbeitung, beteiligt war und ist. Ein Fünkchen Wahrheit steckt jedoch in der Aussage, dass die öffentliche Verwaltung mit zahlreichen Hürden konfrontiert ist (De Vries et al., 2016).

Wie in Abbildung 17.2 dargestellt, können vier unterschiedliche Faktoren differenziert werden. Der stetig geführte Diskurs «privat vs. öffentlich» legt nahe, dass verschiedene organisatorische Faktoren die Innovationsarbeit in der Verwaltung besonders behindern. So zeichnet sich der öffentliche Sektor durch vergleichsweise bürokratische Prozesse sowie ein stark ausgeprägtes «Gärtchen»-Denken aus, welche sich oft negativ auf eine innovative Kollaborations- und Führungskultur auswirken. Weiterhin fehlen mancherorts die notwendigen Ressourcen und entsprechende Strukturen, um Innovationsprojekte tatkräftig voranzutreiben (► Organisation und Prozesse). Auch individuelle Faktoren spielen eine Rolle. Das klassische Profil eines oder einer Verwaltungsmitarbeitenden ist auf eine präzise und effiziente Arbeitsweise ausgerichtet und zeichnet sich deshalb eher durch eine ausgeprägte Risikoaversion und geringe Experimentierfreudigkeit aus. Kreativität, als eine wesentliche Voraussetzung für Innovationsfähigkeit, ist meistens wenig profiliert. Aufgrund der

typischen «Top-down»-Arbeitsweise fehlt häufig auch die notwendige Autonomie und Ermächtigung, um von sich aus Innovationen voranzutreiben. Man ist sich schlichtweg nicht gewohnt, selbst aktiv zu werden. Dieses Gefühl der Einflusslosigkeit oder Lethargie wird zudem durch externe Faktoren intensiviert. So unterliegt die öffentliche Verwaltung klaren Regeln und Bestimmungen, welche zu einer reaktiven (anstatt proaktiven) Arbeitsweise animieren. Ausserdem ist die Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft einem verhältnismässig geringen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dies manifestiert sich auch dadurch, dass eine Angleichung (anstatt einer innovationsgetriebenen Differenzierung) von Praktiken in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet ist (der sogenannte Isomorphismus) und durch eine Politik der Vermeidung von Schuldzuweisungen (engl. «blame avoidance») legitimiert wird (Weaver, 1986). Letztlich können auch situative Faktoren eine wesentliche Hürde für die öffentliche Verwaltung darstellen. Viele Innovationsprojekte der öffentlichen Hand sind komplex und unterliegen einer hohen Dynamik. Es bestehen zahlreiche Abhängigkeiten zu internen und externen Akteuren oder man beschäftigt sich mit Dingen, für welche eine Vergleichsbasis fehlt. Gerade in der Krisenbewältigung sind die Probleme meist einzigartig und die Zeitverhältnisse für die Innovation knapp bemessen. All dies kann eine klassisch ausgerichtete öffentliche Verwaltung leicht überfordern, weshalb wir nachfolgend mögliche Lösungsansätze für eine effektive Innovationsarbeit diskutieren wollen.

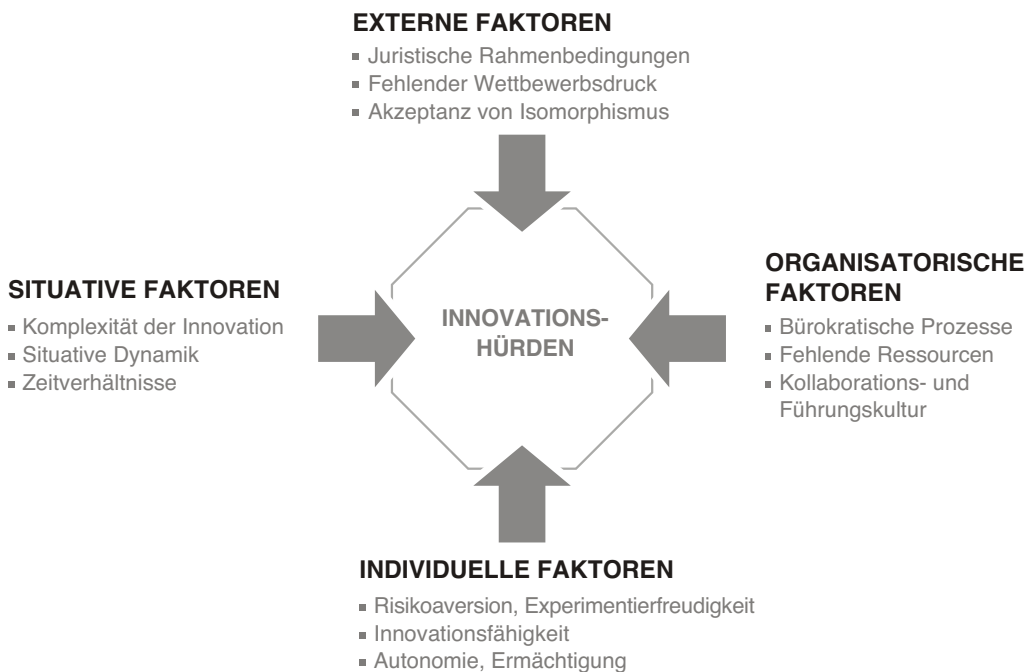


Abb. 17.2 Innovationshürden.
Quelle: Eigene Darstellung.

17.2.3. Organisationsinterne Gestaltungsprinzipien für eine innovative Verwaltung

Wie können Verwaltungseinheiten das eingangs von Borins beschriebene Innovationsdilemma hinter sich lassen und ihre Innovationskraft stärken?

Aus organisationsinterner Sicht ist die Schaffung von dedizierten, bereichsübergreifenden Innovationsgefässen, also z. B. neuen Organisationseinheiten, von übergeordneter Wichtigkeit. Diese Gefässe müssen mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden, z. B. mit einem Kernteam für Innovation inklusive eigenem Budget. Zudem müssen sie unbedingt die nötige Autonomie und ausreichende Befugnisse erhalten sowie möglichst stark vom Tagesgeschäft und von bürokratischen Prozessen abgekoppelt sein (► Personalmanagement). Idealerweise formuliert dieses Gefäss oder Team gemeinsam mit dem Management auch eine Innovationsstrategie. Dies kann die gewünschte übergeordnete und bereichsübergreifende Entwicklungsperspektive aufzeichnen und verhindern, dass zu kleinteilige oder nicht sehr relevante Innovationen gefördert werden. Daraus lässt sich auch schon erkennen, dass eine der wichtigsten Aufgaben der Innovationseinheiten die «Triage» von förderungswerten und zu stoppenden Innovationsideen (Gedanke des «schnellen Scheiterns» in der «Do»-Phase) sein sollte. Ansonsten läuft man Gefahr, zwar viele Innovationen zu starten, aber nur wenige zu Ende zu bringen. Entsprechend ist eine weitere wichtige Aufgabe des Innovationsgefässes, die Integration von Innovationen in das Kerngeschäft zu fördern und sicherzustellen. Erfahrungsgemäss scheitern Innovationen, die zwar in einem Pilotversuch oder mit einem Prototyp erfolgreich ihren Mehrwert aufzeigen konnten, sehr häufig beim Versuch, sie in das bestehende Verwaltungssystem bzw. dessen Prozesslandschaft «einzubauen». Nützlich für die Übersicht und Steuerung kann auch ein differenziertes Portfolio von Innovationen sein, z. B. unterschieden nach Top-Down vs. Bottom-up, disruptiven vs. inkrementellen oder kurzen vs. langfristigen Innovationsvorhaben. Folgende Gestaltungsprinzipien können aus einer organisationsinternen Perspektive nützlich sein:

- Schaffung eines bereichsübergreifenden dedizierten Innovationsgefässes, z. B. ein Kernteam Innovation mit eigenem Budget und angemessenen Befugnissen
- Schaffung von Freiräumen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit konkreten Innovationsideen
- Schaffung einer Fehlerkultur im Innovationsgefäss sowie in geringerem Masse bei der Integration der Innovationen ins Kerngeschäft
- Intensiver und regelmässiger Austausch der Personen im Innovationsgefäss mit den späteren Betreiberinnen und Betreibern bzw. Nutzerinnen und Nutzern der Innovation
- Schaffung von Anreizen (nicht monetär) für Innovation und andere Verwaltungseinheiten (auch abseits des eigenen Amtes, Departements, Kantons oder sogar

Landes) als «Innovationswettbewerber» betrachten, um einen gewissen Innovationsdruck aufzubauen.

17.2.4. Organisationsexterne Gestaltungsprinzipien für eine innovativere Verwaltung

Aus einer organisationsexternen Sicht bietet es sich an, auf verschiedene Arten mit externen Akteurinnen und Akteuren zusammenzuarbeiten, um Innovationen für die Verwaltungseinheit, aber auch für das Gemeinwohl insgesamt zu schaffen. So können sowohl Innovationsideen als auch zusätzliche Ressourcen von aussen für das Vorantreiben von Innovation in der Verwaltung herangezogen werden. Eine der einfachsten Formen, neue Innovationsideen zu generieren, ist die Schaffung einer Ideenmanagement-Plattform, auf jede beliebige Person ihre Ideen für Innovationen in der Verwaltung festhalten kann (► Organisationales Lernen). Diese Ideen müssen dann jedoch auch tatsächlich systematisch evaluiert und allenfalls intern weiterverfolgt bzw. umgesetzt werden. Auch sollte jeder Ideengeber bzw. jede Ideengeberin unbedingt eine konstruktive Rückmeldung zur jeweiligen Eingabe erhalten. Die Plattform für offene Innovation sollte zudem öffentlich bekannt gemacht werden und es sollten interne Ansprechpersonen für Rückfragen zur Verfügung stehen. Auch können zusätzliche Materialien wie z. B. Hinweise zu offenen Herausforderungen oder zu offenen Behördendaten verfügbar gemacht werden. In der Schweiz verwendet beispielsweise die Schweizerische Bundesbahn (SBB) mit dem Programm «Kundenstimme» ein solches offenes Ideenmanagement-System.

Ein über die blosser Sammlung von Ideen hinausgehender Ansatz sind Innovationswettbewerbe, wie z. B. Hackathons, Makeathons oder Onlinecontests, bei denen in der Regel eine organisationsinterne Herausforderung präsentiert wird. Diese versuchen sodann Freiwillige aus der Zivilgesellschaft mit kreativen und manchmal unkonventionellen Ansätzen innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes (z. B. 48 Stunden) zu lösen – und dabei noch einen (nicht unbedingt monetären) Preis zu gewinnen. Bei diesen Ansätzen liefern Externe also mehr als nur Ideen, nämlich sogar erste Lösungsansätze oder Prototypen. Diese sind jedoch in der Regel noch nicht direkt produktiv einsetzbar, sondern müssen wiederum intern weitergetrieben und integriert werden, sollten sie sich als vielversprechend erweisen. Gerade an Hackathons sieht man in der Schweiz vermehrt auch Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone und sogar einiger Städte, die ihre Herausforderungen in diesen Formaten lösen lassen. Und die Ergebnisse können sich durchaus sehen lassen. Weitere organisationsexterne Gestaltungsprinzipien sind:

- Schaffung einer offenen Ideenmanagement-Plattform, möglichst auf einer hohen Ebene der Verwaltung oder über mehrere Verwaltungen hinweg

- Ernsthafte und professionalisierte Teilnahme an Ideenwettbewerben wie Hackathons, Makeathons etc.
- Bei konkreten Innovationsprojekten Prüfung eines kollaborativen Innovationsansatzes (nicht Outsourcing!) mit enger Zusammenarbeit, z. B. mit einer Hochschule, Start-ups oder teilstaatlichen Organisationen
- Änderung der Kultur hin zu «Open Government» mit transparenter Darstellung der eigenen Herausforderungen und «Open Data»; keine Geheimniskrämerei aus falscher Vorsicht heraus
- Instrumente zur Hand haben, welche helfen, die «Gewinner» und «Verlierer» der Innovation zu erkennen, und mögliche Ausgleichs formulieren (z. B. niemanden durch eine rein digitale Lösung ausschliessen).

17.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Innovation ist ein stetiger Prozess und betrifft sämtliche Bereiche der Verwaltung. Natürlich kann ein Innovationskernteam nützlich sein, um die oben genannten Gestaltungsprinzipien umzusetzen, jedoch kann es mangels Fachkenntnis nicht die Innovationen für sämtliche Bereiche einer Verwaltung oder Verwaltungseinheit selbst vorantreiben. Insofern ist es wichtig, dass Mechanismen geschaffen werden, die es ermöglichen, dass auch Fachexpertinnen und -experten für ihre jeweiligen (oder für andere) Bereiche Innovationsideen einbringen können. Dazu kann es auch sinnvoll sein, für eine gewisse Zeit von Kernaufgaben (teilweise) freigestellt zu werden. Ein Beispiel hierfür ist der Kickbox-Ansatz für «Intrapreneure» der Swisscom, bei dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine physische Box mit Innovationsressourcen inklusive Budget erhalten können. Dies, um sich innerhalb des Innovationsgefässes dem Vorantreiben der eigenen Idee gemeinsam mit Innovationsexperten (oder Innovations-Coaches) widmen zu können. Der oder die direkte Vorgesetzte sollte dabei nicht die Möglichkeit erhalten, den Wunsch nach der Arbeit an der Innovationsidee zu blockieren. Über die Innovationsidee sollte also erst im Innovationsgefäss entschieden werden. Wichtig ist es, den eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vertrauen und sie dazu zu ermutigen und Anreize dafür zu schaffen, Innovationsideen einzubringen. Jede Innovation sollte einen durchgängigen Verantwortlichen oder eine Verantwortliche haben, die die Innovation durch alle Phasen hinweg vorantreibt und begleitet. Diese Person sollte sich mit der Innovation identifizieren und selbst ein ausreichendes Wissen im betreffenden Bereich mitbringen. Übergaben an eine andere Person oder eine andere Einheit führen oftmals zum «Einschlafen» der Arbeiten an einer Innovation. Auch wenn das Innovationsgefäss möglichst vom Kerngeschäft isoliert arbeiten sollte, darf es die fachlichen Anforderungen nie aus den Augen verlieren. Es muss daher den regelmässigen

Austausch mit den Anwenderinnen und Anwendern der Innovation suchen, damit diese hinterher auch nützlich ist und Akzeptanz findet. Das Innovationsgefäss muss zudem eine eigene Kultur mit hoher Fehlerakzeptanz aufbauen, denn selten gibt es für eine Innovation von Beginn an einen perfekten Plan, den man nur umsetzen muss. Viel eher braucht man ein iteratives Vorgehen mit vielen Testläufen, Zufriedenheitsumfragen, Fehlerbereinigungen und Verbesserungen, bis eine Innovation eine ausreichend hohe Reife hat, um sie in einem produktiven Umfeld anzuwenden. Aber selbst dann sollte man sich darauf einstellen, dass noch Fehler auftreten können, die man möglichst rasch und ohne Schuldzuweisungen beheben sollte. Fehler gehören nun einmal untrennbar zu Innovation dazu. Folgt man diesem oder ähnlichen Ansätzen, kann man viele der organisatorischen, situativen und auch individuellen (nicht jedoch die externen) Hürden für Innovation in der Verwaltung zumindest stark abmildern und erhöht so die Chancen, deutlich innovativer zu werden.

Kollaboration, intern wie extern, ist essentiell für den Erfolg von Innovationsvorhaben. Gemäss Sørensen & Torfing (2012, S. 1) ist das Zusammenbringen relevanter Innovationsressourcen öffentlicher und privater Akteure eine Grundvoraussetzung, damit ein Wissensaustausch und transformatives Lernen entstehen kann. Nur so kann «die Entwicklung einer gemeinsamen Identifikation (bzw. ‹Ownership›) von neuen, innovativen Visionen und Praktiken begünstigt werden». Es geht also um echte Zusammenarbeit und nicht um das Outsourcing von Innovation. Dabei können Kräfte gebündelt und so Innovationsressourcen, die in Verwaltungen nicht ausreichend vorhanden sind, durch externe Ressourcen kompensiert werden. Zudem sind die Partner oftmals weniger von regulatorischen und bürokratischen Vorgaben eingeschränkt und stehen stärker unter Wettbewerbsdruck als die Verwaltung. Wichtig ist eine enge Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg sowie eine starke, gemeinsame Vision. Oftmals haben sich Kooperationen zwischen Verwaltungen und anderen staatlichen oder teilstaatlichen Akteuren als erfolgreich erwiesen, z. B. die Zusammenarbeit im Kontext des innovativen Smart-City-Projekts der Stadt St. Gallen zwischen der Stadtverwaltung und den Stadtwerken St. Gallen, welche ihr technisches Know-how einbringen konnten. Aber auch kollaborative Innovation zwischen Verwaltungen und Hochschulen können für beide Seiten sehr gewinnbringend sein. Die Verwaltung profitiert dabei von den zusätzlichen Innovationsressourcen, die Hochschulen können die Erkenntnisse in Forschung und Lehre verwenden. Und im Gegensatz zu Kollaborationen mit privatwirtschaftlichen Partnern ist nicht einmal unbedingt eine gesonderte Finanzierung nötig – ein Faktor, der es Partnern oftmals erschwert, sich auf das Projekt und nicht auf die Akquise zusätzlicher Mandate zu fokussieren. Ein Beispiel für diesen Ansatz findet sich im Staatssekretariat für Migration (SEM), das gemeinsam mit Forscherinnen und Forschern der ETH Zürich einen Algorithmus entwickelt, der für die bessere Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone verwendet wird und Jobchancen optimieren soll. Aber auch die Zusammenarbeit mit Start-ups kann lohnend sein, wie eine Reihe von Projekten der Schweizerischen Post, z. B. im Bereich Drohnennutzung in der

Logistik, zeigt. Wir sehen also, dass mit den genannten organisationsexternen Ansätzen besonders die externen, aber auch die organisatorischen, situativen und individuellen Innovationshürden abgemildert werden können. Verwaltungseinheiten müssen bei der Auswahl der Instrumente jedoch die für sich und ihre spezifischen Herausforderungen passenden Ansätze selbst auswählen oder sie im Idealfall gar kombinieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass tatsächlich eine Reihe von strukturellen Gründen besteht, warum öffentliche Organisationen in der Vergangenheit weniger Gewicht auf Innovation und dafür mehr Gewicht auf Werte wie Stabilität und Kontinuität gelegt haben. Zumindest boten diese Gründe eine Vielzahl von Ausreden, um das Thema Innovation nicht allzu konsequent angehen zu müssen. Allzu oft wird jedoch mit Verweis auf fragwürdige Argumente, wie z. B. «Unsere Verwaltung ist anders und kann daher diese Ansätze nicht verfolgen», oder aus Angst vor negativen Konsequenzen bei einem möglichen Scheitern, Innovation von vorneherein abgewehrt. Dabei haben Verwaltungen eine ganze Reihe von organisationsinternen und -externen Möglichkeiten, um die bestehenden Hürden für Innovation zu überwinden und so innovativer zu werden. Und es gibt ohne Zweifel in jeder Verwaltungseinheit innovative und intrinsisch motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Aber der Kontext und die Organisationskultur erlauben es ihnen nicht immer, Innovation anzustossen oder mit Externen dafür zu kooperieren. Insofern ist es eine wichtige Herausforderung für das Management, die richtigen Voraussetzungen für Innovation – innerhalb wie ausserhalb der Verwaltung – zu schaffen.

Wichtige Begriffe

- Innovation: (FR: innovation, IT: innovazione, EN: innovation): eine Problemlösung, die effektiver, effizienter, nachhaltiger oder gerechter ist als bestehende Prozesse, Produkte oder Dienstleistungen. Es wird ein messbarer Mehrwert generiert. Aber auch ein Transformationsprozess, der eine Organisation hinsichtlich ihrer Kultur, Strukturen und Abläufe verändert. Zudem auch ein mögliches Vehikel für politische Mobilisierung und Ermächtigung (engl. «empowerment»).
- Innovationsprozess: (FR: processus d'innovation, IT: processo di innovazione, EN: innovation process): typische Phasen (ggf. als Kreislauf zu verstehen) einer Innovation von der Planung («PLAN») über die Innovationsarbeit («DO») und die Wirkungsanalyse («CHECK») hin zu einem organisationalen Kulturwandel («ACT»).
- Innovationshürden: (FR: barrières à l'innovation, IT: barriere all'innovazione, EN: innovation barriers): situative, externe, organisatorische und individuelle Faktoren, die es einer Organisation erschweren, Innovationen anzustossen oder voranzutreiben.

- Kollaborative Innovation: (FR: innovation collaborative, IT: innovazione collaborativa, EN: collaborative innovation): eine Kollaboration mehrerer Akteure, die Innovation fördern kann, indem sie öffentliche und private Akteure mit relevanten Innovationsressourcen zusammenbringt und so Wissensaustausch und transformatives Lernen erleichtert sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Identifikation (bzw. «Ownership») von neuen, innovativen Visionen und Praktiken begünstigt.

Literatur

- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovations in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal*, 17(1), 1–14.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371–398.
- Yoo, Y., Henfridsson, O., & Lyytinen, K. (2010). Research Commentary – The New Organizing Logic of Digital Innovation: An Agenda for *Information Systems Research*. *Information Systems Research*, 21(4), 724–735.

Weiterführende Literatur

- Rønning, R., Enquist, B., & Fuglsang, L. (2014). *Framing Innovation in Public Service Sectors*. Routledge: New York, London.
- Torfing, J. (2013). *Collaborative Innovation in the Public Sector. Handbook of Innovation in Public Services*. Washington DC: Georgetown University Press.