

POSITIONSPAPIER INNOVATION IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Verfasser:

Werner Achtert

Alexandra Evdokimova

Prof. Dr. Moreen Heine

Christian Rupp

Für einen modernen Staat

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum vernetzt Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft und ist die zentrale, unabhängige Plattform für Staatsmodernisierung und Verwaltungstransformation in Deutschland.

Herausgegeben und gefördert vom
Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V.
Berlin 2021

INHALT

| | |
|---|----|
| Management Summary | 4 |
| Einleitung | 5 |
| Spezifika von Innovation im öffentlichen Sektor | 8 |
| Zielsetzungen von Innovationsvorhaben | 10 |
| Organisation von Innovationsprozessen | 14 |
| Methoden und Erfolgsfaktoren der Innovation | 18 |
| Fazit und Ausblick | 20 |
| Impressum | 23 |

EINLEITUNG

Ausgangssituation

Innovationsmanagement gewinnt in Wirtschaftsunternehmen, Politik und öffentlicher Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds machen neue Geschäftsmodelle unabdingbar, veränderte Erwartungen von Bürgern und Unternehmen an den Staat sowie unvorhersehbare Ereignisse wie die Corona-Krise erfordern innovative Konzepte zur Anpassung staatlichen Handelns.

Die Besonderheit von Innovationsprojekten im öffentlichen Sektor ist, dass sie eine umfangreiche rechts- und verwaltungswissenschaftliche, eine technisch-organisatorische sowie eine wirtschafts- und politikwissenschaftliche Begleitung erfordern und dadurch eine strukturelle Herausforderung darstellen.¹ Aus dieser Komplexität ergeben sich mehrere Diskussionspunkte. Am 24. September 2020 hat msg den NEGZ Round Table zum Thema „Innovation im Public Sector – Innovationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ als hybride Veranstaltung in Berlin organisiert. Im Rahmen des Round Tables haben Akteure aus Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft Spannungsfelder im Hinblick auf Innovation im öffentlichen Sektor diskutiert.

Zielsetzungen und Vorgehensweise

Im Vorfeld des NEGZ Round Tables hat msg eine Recherche zu Innovationsinitiativen im öffentlichen Sektor in Deutschland durchgeführt. Die Recherche erfolgte nach folgenden Kategorien: Ebene (Bund, Länder, Kommune), Selbstdarstellung, Organisation, Zielsetzungen, Methoden und bisher erreichte Ergebnisse. Das Ziel dieser Recherche war, einen Überblick zu Zielsetzungen, Erfolgsfaktoren, Methoden sowie Ergebnissen unterschiedlicher Innovationsinitiativen zu geben. Im Laufe der Recherche ließ sich eine Vielfalt der Organisationsformen, methodischen Ansätze und Zielsetzungen von Innovationsprojekten im öffentlichen Sektor aufzeigen.

Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt wollen wir mit den nachfolgenden Ausführungen erläutern, wodurch sich Innovationsprojekte im öffentlichen Sektor kennzeichnen und welche Ziele Innovationen im öffentlichen Sektor erfüllen können. Unser übergeordnetes Ziel ist, neue und andere Sichtweisen im Hinblick auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung zu zeigen und Vorteile des Innovationsmanagements für die öffentliche Verwaltung darzulegen.

Das vorliegende Papier ist als Ergebnis der Recherche, der Diskussion im Rahmen des NEGZ Round Table sowie der gemeinsamen Nachbereitung der Diskussionsergebnisse entstanden. Während der Auseinandersetzung mit dem Thema haben wir wissenschaftliche Beiträge berücksichtigt. Das vorliegende Standpunkt-Papier basiert jedoch maßgeblich auf der fachlichen Expertise und praktischen Erfahrung der Teilnehmenden. In den Handlungsempfehlungen legen wir den Fokus auf öffentliche Verwaltungen. Wir berücksichtigen aber ebenfalls die allgemeine Innovationslandschaft im öffentlichen Sektor, die auch durch Wirtschaft und Wissenschaft geprägt ist. Unsere

¹ Vgl. Utz Schliesky: Über Begriff und Notwendigkeit eines staatlichen Innovationsmanagements, in: Ders. (Hg.): Staatliches Innovationsmanagement. Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Nr. 8., Kiel 2010, S. 1-18. Hier S. 5.

Erkenntnisse sind an Entscheidungsträgerinnen und -träger aus Verwaltung und Politik sowie an Innovationsgestaltende im öffentlichen Bereich adressiert.

Innovation im öffentlichen Sektor: Begriffsbestimmungen

Nach Jürgen Hauschildt und Hans Georg Gemünden hat jede Innovation eine inhaltliche Dimension (was ist neu?), eine Intensitätsdimension (wie neu?), eine subjektive (neu für wen?), prozessuale (wo beginnt und wo endet die Neuerung?) und eine normative (welche Verbesserung bringt die Neuerung) Dimension.² Mit dem Begriff Innovation wird häufig etwas Neues, Disruptives und Schnelles verbunden. Dabei müssen Innovation und Invention unterschieden werden. Während Invention eine Erfindung bzw. erstmaliges Auftauchen einer Neuheit bedeutet, ist Innovation etwas, das aus einer Erfindung oder Idee resultiert, in neue Prozesse, Produkte und Dienstleistungen übersetzt wird und Akzeptanz findet. Eine Innovation kann ebenfalls Erneuerung von etwas Bestehendem bedeuten.

Bei der staatlichen Innovation geht es nach der Definition von Utz Schliesky um eine neue Handlungs- und Verhaltensweise des Staates, die mit eventuellen Änderungen des Rechts und der Organisation von staatlichen Strukturen verbunden ist.³ Durch technischen Fortschritt erlebt der öffentliche Sektor bzw. die öffentliche Verwaltung ständig Modernisierungsprozesse. Die Abgrenzung zwischen Anpassung an technische Entwicklung bzw. Verwaltungsmodernisierung und Innovation ist daher ebenfalls zu berücksichtigen.⁴ Im Folgenden wird der Innovationsbegriff sowohl für Produkt- als auch für Struktur- und Prozessinnovationen im Kontext des öffentlichen Sektors verwendet. In diesem Sinne wird Innovation nicht unbedingt als schnell, disruptiv und neu gesehen, sondern als ein Prozess, der in einer langfristigen Perspektive in die Prozesse und Strukturen bzw. in die Wirklichkeit der Verwaltung hineinwirkt.

Das Innovationsmodell von Observatory of Public Sector Innovation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), unterscheidet vier Facetten der Innovation im öffentlichen Sektor und dient der Zieldefinition von Innovationsvorhaben.

2 Jürgen Hauschildt/Hans Georg Gemünden: Dimensionen der Innovation, in: Sönke Albers, Oliver Gassmann (Hg.): Handbuch Technologie- und Innovationsmanagement: Strategie - Umsetzung - Controlling 2011, 2. Auflage, S. 3-18.

3 Schliesky: Über Begriff und Notwendigkeit eines staatlichen Innovationsmanagements (Anm. 1), S. 10.

4 Ebd. S. 11 f.

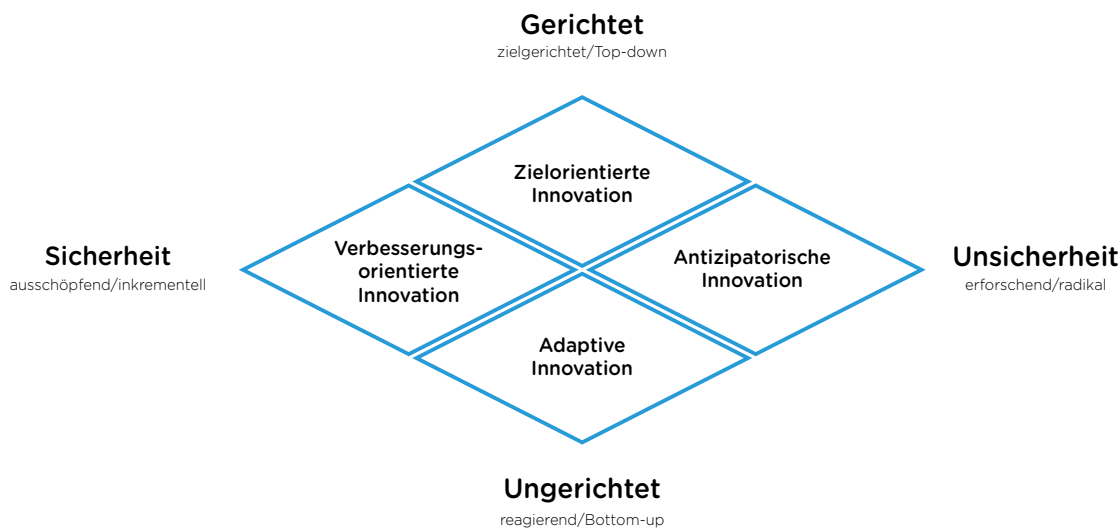


Abb. 1: Observatory of Public Sector Innovation (OPSI): Public Sector Innovation Facets, in: <https://oecd-opsi.org/projects/innovation-facets/> (ges. am 10.12.2020, Übersetzung ins Deutsche von Sascha Stutzenberger, Mitglied des Nachwuchsnetzwerks Digitale Verwaltung N3GZ).

Die verbesserungsorientierte Innovation zielt auf eine Optimierung von konkreten Praktiken und Ergebnissen sowie eine entsprechende Anpassung von vorhandenen Strukturen ab. Die adaptive Innovation will hingegen eine angemessene Reaktion auf externe unerwartete Umweltveränderungen geben und iterativ neue Ansätze testen, um sich an den Wandel anzupassen. Diese zwei Facetten der Innovation wird oft in Innovationslaboren des öffentlichen Sektors aufgegriffen, um sich den technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen. Die zielorientierte Innovation soll die Realisierung von konkreten Zielvorstellungen unterstützen und beginnt in der Regel mit einem angestrebten Zustand und nicht mit konkreten Lösungen. Die vierte Facette von Innovation in diesem Modell heißt antizipatorische Innovation. Sie liefert Ideen, um zukünftigen Herausforderungen proaktiv begegnen zu können, und kann zur Entstehung zukunftsweisender Ideen führen.

Wird das OECD-Modell mit den eingangs beschriebenen Dimensionen (Inhaltliche Dimension, Intensitätsdimension sowie subjektive/prozessuale/normative Dimension) verbunden, entsteht ein Ordnungsrahmen, der als Grundlage zur Analyse von Innovationen im öffentlichen Sektor dienen kann.

SPEZIFIKA VON INNOVATION IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Für die Präzisierung der Besonderheiten von Innovationsvorhaben im öffentlichen Sektor ist eine Abgrenzung von Innovation in der Verwaltung zu Innovation in Wissenschaft und Wirtschaft erforderlich. Die Politik setzt den regulatorischen Rahmen für die Nutzung von Technologien unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Menschen, die Gesellschaft und die Wirtschaft. Der Staat fördert gezielt Technologien zur Erreichung wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Ziele. Dieses strategische Denken und Handeln kann unter dem Motto „**Doing the right things**“ zusammengefasst werden. Handlungsfelder öffentlicher Verwaltungen sind zunehmend ressort- und ebenenübergreifend (cross-agency collaboration problems). Die öffentliche Verwaltung benötigt Experimentierräume, um neue Ansätze zur Lösung komplexer Aufgabenstellungen zu erproben. Jedes Verwaltungshandeln muss gesetzlich legitimiert sein und verfolgt deswegen das Prinzip „**Doing the things right**“. Zwischen diesen zwei Paradigmen ist Innovation im öffentlichen Sektor zu erschließen.



Abb. 2: Herausforderungen für Innovation im öffentlichen Sektor (Bild von msg systems ag)

Im Vergleich zu Unternehmen wird öffentlichen Verwaltungen eine geringere Innovationsfähigkeit zugeschrieben: **Kontinuität, Verlässlichkeit, Stabilität, die Bindung des Verwaltungshandelns an rechtliche Grundlagen sowie gering ausgeprägter Wettbewerb beschränken die Spielräume für Innovation im öffentlichen Sektor.** Allerdings sind auch politische Zielvorgaben mit Blick auf große Herausforderungen (z.B. Klimawandel oder Globalisierung) zu berücksichtigen, die zu zielgerichteten, antizipatorischen Innovationen führen können. Auch hier gilt: die eine öffentliche Verwaltung gibt es nicht. Die Innovationsneigung einzelner Verwaltungen kann sehr unterschiedlich ausgeprägt sein, zum Beispiel in Abhängigkeit ihres Handlungsfelds, das häufig oder selten durch Veränderungen geprägt sein kann. Neben den spezifischen Rahmenbedingungen im öffentlichen Sektor gelten jedoch auch allgemeine Bedingungen: Jede Investition in Innovation unterliegt einem wirtschaftlichen Rechtfertigungsdruck. Während der Nutzen von Innovation in Unternehmen mit den Mitteln der Investitionsrechnung abgeschätzt werden kann, müssen Investitionen in Innovation im öffentlichen Sektor durch die Erreichung politischer Ziele oder Kosteneinsparungen gerechtfertigt werden.

Um umsetzbare, zukunftsfähige und nachhaltige Innovationen im öffentlichen Sektor zu implementieren, sind die Rahmenbedingungen für staatliches Handeln zu berücksichtigen. **Dieser Rahmen ist vorgegeben, aber nicht unveränderbar.** Innovation kann durch transformierende Prozesse begleitet werden, die auf Recht und Organisation fokussieren. Dabei geht es auch um die Frage, inwiefern Gesetzgebung Innovation befördern oder sogar erzeugen kann.

Innovationsimpulse und Innovationsdruck kann aus verschiedenen Quellen entstehen. Innovationen in Verwaltungen basieren zuallererst auf der Gesetzgebung. Daraus entsteht zum Beispiel die Notwendigkeit neuer Prozesse, die Anpassung bestehender Prozesse und auch organisatorische Veränderungen. Spezifische Innovationen können außerdem gezielt über gesetzliche Vorgaben gefördert und getrieben werden. Darüber hinaus wirken Änderungen in der Umwelt öffentlicher Verwaltungen innovationstreibend, zum Beispiel die Etablierung neuer Technologien. Innovation kann auch verwaltungsintern angestoßen werden – wenn eigene Strukturen, Prozesse und Methoden in Frage gestellt und weiterentwickelt werden. Sobald der Innovationsimpuls in einen Innovationsprozess übergeht, ist es notwendig, sämtliche Beteiligte, also auch Betroffene des Innovationsergebnisses, gezielt und systematisch einzubinden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass einhergehende Veränderungen nicht akzeptiert werden.

ZIELSETZUNGEN VON INNOVATIONSVORHABEN

Die Zielsetzungen von Innovationsvorhaben im öffentlichen Sektor sind vielfältig und durch komplexe Abhängigkeiten und Zielkonflikte geprägt. Die in der öffentlichen Verwaltung weit verbreiteten Innovationslabore⁵ verfolgen oft gleichzeitig mehrere Zielsetzungen und sind thematisch breit aufgestellt. Seltener lösen sie eng gefasste Fragestellungen.

Die folgende Liste stellt eine strukturierte Zusammenfassung von Zielsetzungen der recherchierten Innovationsinitiativen und -vorhaben im öffentlichen Sektor in Deutschland dar. Als Quellen dienen jeweils die auf den Websites der einzelnen Initiativen angegebenen Informationen sowie weitere im Internet veröffentlichte Daten. Jede Zielsetzung ist mit exemplarischen Beispielen versehen.

Vernetzung und Wissenstransfer als übergeordnetes Ziel von Innovationsinitiativen

Im Mittelpunkt fast aller Innovationsinitiativen steht Vernetzung: Schaffung eines Raums für Austausch, Wissenstransfer, Kooperation und Kollaboration. Dies zeigt, wie wichtig es ist, bei Digitalisierungsthemen immer mehreren Perspektiven und Meinungen einzubeziehen.

- [ulm.digital](#) ist ein Netzwerk von Unternehmen, Bildungseinrichtungen, Institutionen, Organisationen sowie Interessierten aus der Bürgerschaft. Durch individuelle Expertise und ein effizientes Netzwerk unterstützt ulm.digital die digitalen Ziele von morgen, wie z. B. bürgerliches Engagement, Teilnahme an Studien und Umsetzung von öffentlich finanzierten Digitalisierungsprojekten.

Etablierung neuer Formen der Zusammenarbeit und Kompetenzentwicklung

Die Arbeitskultur in Institutionen des öffentlichen Sektors unterscheidet sich von der in der Wirtschaft und anderen Bereichen. Die Entwicklung von digitalen Kompetenzen und Erlernung neuer Arbeitsmethoden ermöglicht es den Mitarbeitenden der Verwaltung, ihre Arbeits- und Kommunikationsprozesse neu zu denken und die Kommunikation mit der Bürgerschaft besser zu gestalten.

- Die Projektgruppe [DIT - Digital Innovation Team/E-Government-Agentur](#) im BMI vermittelt u. a. der Verwaltung agile nutzerorientierte Arbeitsmethoden und sorgt dafür, dass diese nachhaltig angewendet und verbreitet werden.
- Während der Ausbildung im Nachwuchskräfteprojekt [Team Online Rathaus Wiesbaden](#) genießen die Jugendlichen eine interdisziplinäre Ausbildung und arbeiten an der Zukunft einer modernen und innovativen Verwaltung. Während der Ausbildungsphase werden den Auszubildenden zukunftsweisende Qualifikationen vermittelt. Die Initiative soll auch dazu beitragen, die Verwaltung als Arbeitgeber attraktiver zu machen.

5 Zu Innovationslaboren in der öffentlichen Verwaltung und seinen Zwecken s.: Innovationslabore als Katalysator der Digitalisierung, in: Public Governance. Zeitschrift für öffentliches Management, Sommer 2018, S. 12-14, abrufbar unter: https://publicgovernance.de/media/Public_Governance_Sommer_2018_Die_Digitalisierung_der_oeffentlichen_Hand.pdf (ges. am 26.01.2021).

Förderung der Wirtschaft und der Wissenschaft

Im Kontext der Förderung von Wissenschaft und Wirtschaft dienen Innovationsinitiativen als Akzelerator und Inkubator für Ideen und bieten ein Netzwerk aus Investoren, Partnern, Unternehmen und wissenschaftlichen Institutionen. Im Rahmen von Innovationsinitiativen finden auch Wettbewerbe für Forscher*innen und Gründer*innen statt. Die besten Ideen werden gefördert und umgesetzt.

- Die Ziele des Projekts [Digital Hubs NRW](#) sind, Start-Ups mit Mittelstand und Großunternehmen zu vernetzen und zu fördern und gleichzeitig digitale Wettbewerbsfähigkeit für etablierte Unternehmen zu stärken. Das Projekt vereint 5 Digital Hubs und 13 Netzwerke. Die Hubs unterstützen Start-Ups und Gründer*innen mit Finanzierung, Infrastruktur, Mentoring und Coaching.
- Die vom BMWi geförderten [Reallabore](#) stellen Testräume für Innovation und Regulierung für wirtschaftliche Akteure dar. Sie dienen dazu, unter realen Bedingungen Erfahrungen mit digitalen Innovationen in Unternehmen zu sammeln.
- Die [Bundesagentur für Sprunginnovationen](#), unterstützt von BMBF und BMWi, hat sich die Entdeckung und Weiterentwicklung von Forschungsideen zum Ziel gesetzt, die das Potenzial zur Sprunginnovation haben und soll für diese Forschungsideen flexible Förderinstrumente bieten.

Verwaltungsmodernisierung, Einführung von digitalen Verwaltungsangeboten

In Bezug auf die Verwaltungsebene nehmen Innovationsinitiativen eine Schlüsselrolle ein, denn sie ermöglichen eine bürgernähere Verwaltung. In kooperativen Prozessen zwischen Behörden werden die Verwaltungsleistungen neugedacht und digitalisiert. Die nachfolgenden zwei Beispiele sollen einen groben Einblick geben, wie Innovationsinitiativen auf dieser Ebene funktionieren.

- Im Rahmen von [Digitallabor Bayern](#) entwickeln IT-Spezialisten in Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern Lösungen, die in einem sogenannten Online-Serviceentwicklungsprozess gebündelt werden. Folgende zwei Projekte sind dabei herausgekommen: der Digitale Werkzeugkasten und das Digitale Innovationslabor. Der Digitale Werkzeugkasten hat zur Aufgabe, alle Papieranträge zu Webformularen oder Onlinediensten umzuwandeln. Übergeordnetes Ziel des Digitallabors Bayerns, ist die Implementierung des Once-Only-Prinzips, das nutzerfreundlichere Verwaltungsdienste zur Verfügung stellen wird.

Konzeption von Schnittstellen zu Bürgerinnen und Bürgern und zu Unternehmen

Innovationsinitiativen können auch dazu dienen, dass sie die Gesellschaft an ihren Prozessen teilhaben lassen. Das ermöglicht wiederum den Bürgerinnen und Bürgern, an der Diskussion in Sachen Stadtentwicklung, Politik und Verwaltung aktiv teilhaben zu können und somit auch ihre Ideen vorzubringen. Ein wichtiges Ziel von solchen Initiativen ist ebenso, unterschiedliche Facetten der Digitalisierung verständlicher und erlebbarer für die Öffentlichkeit zu machen und eine Diskussionsgrundlage zu Digitalisierungsthemen zu schaffen.

- [StadtLABOR Soest](#) organisiert eigene Veranstaltungsformate, um Fragen der digitalen Stadtentwicklung mit der Öffentlichkeit zu diskutieren. Im Rahmen des Stadtlabors wurde eine Webseite namens "lokal-o-mat" entwickelt, auf der man sich über die Positionen der verschiedenen Parteien informieren kann. Er stellt alle zu einer Kommunalwahl zugelassenen Parteien vor und gibt Auskunft darüber, mit welcher Partei die Nutzerinnen und Nutzer inhaltlich am meisten übereinstimmen. StadtLABOR bietet auch einen „Digitalen Techniktag“ an, um Bürgerinnen und Bürgern digitale Technikrends von heute zu vermitteln.
- Im Rahmen des im [Joint Innovation Lab](#) positionierten Projekts [DigS-Gov](#) werden menschenzentriert Informations- und Interaktionsangebote zur Förderung von digitaler Souveränität

entwickelt, die auf Bürgerservice-Webseiten zur Verfügung gestellt werden und breite Teile der Bevölkerung ansprechen sollen.

Entwicklung und Einführung neuer Technologien/Werkzeugen/Plattformen

Neben konzeptioneller Arbeit gehört zum Aufgabenbereich von vielen Innovationsinitiativen die Entwicklung von greifbaren Produkten – Leistungen, Werkzeugen, Plattformen, Technologien etc. Es werden Lösungen mit Fokus auf fest definierte Leistungen (Wie kann man konkrete Leistungen am besten gestalten?) oder im Rahmen einer Problemstellung (Was wäre die beste Lösung für ein konkretes Problem?) entwickelt. Die Lösungen werden in Form von Prototypen entwickelt und erprobt.

- In dem Projekt "Shared Mobility Flows" hat [Berlin CityLAB](#) Datenstandards für Mobilitäts-Sharing-Services und einen digitalen Prototyp entwickelt, der Leihfahrradrouten auf einer Karte analysiert und visualisiert.
- Der LocationFinder von [CityScienceLab](#) der HafenCity Universität Hamburg unterstützt mit avancierter Daten- und Visualisierungstechnologie öffentliche und private Entwickler bei der Standortfindung und -bewertung. Kern des LocationFinder ist ein interaktiver Touchtable, auf dem Stadt- und Grundstücksdaten umfassend dargestellt und analysiert werden können.

Strategieentwicklung

Im Rahmen von Innovationsinitiativen setzen sich interdisziplinäre Teams auch mit strategischen Fragestellungen rund um das Thema Digitalisierung auseinander. Die Ergebnisse werden im Rahmen von Konzepten, Strategien und Positionspapieren dargestellt und dienen als Grundlage für politische Entscheidungen und Planung konkreter Maßnahmen.

- [Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft](#) (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) untersucht die Verschiebung von Macht- und Kooperationsverhältnissen in der digitalen Transformation. Dabei erfolgt die Identifizierung und Erarbeitung von Handlungsfeldern und neuen Lösungsansätzen für die Arbeitsgesellschaft der Zukunft.
- Unter dem Dach der Initiative [IN4climate.NRW](#) wollen Landesregierung, Industrie und Wissenschaft in den kommenden vier Jahren in Innovationsteams gemeinsam Strategien für eine zukunftsfähige und klimaneutrale Industrie entwickeln.

Umgang mit/Bereitstellung von öffentlichen Daten

Die Potenziale von öffentlichen Daten werden ersichtlich, wenn die Daten in entsprechender Form zur Verfügung und Nachnutzung bereitgestellt werden. Auch mit dieser Aufgabe setzen sich die Innovationsinitiativen auseinander: sie generieren, strukturieren und visualisieren öffentliche Daten und machen sie auch nachnutzbar für andere Projekte.

- Im Rahmen der vom BMBF geförderten Initiative [Kommunen Innovativ](#) werden kommunale Daten visualisiert und Datenmanagement-Tools entwickelt: Das soll dazu beitragen, bessere kommunale Entscheidungen zu treffen.
- Im Rahmen des Projekts [Bezirksregionen digital](#) von CityLab Berlin wird ein Tool entwickelt, das die Berichte über die sozio-ökonomische Situation der Berliner Bezirke interaktiv präsentiert und die zugrundeliegenden Daten zugänglicher für Weiterverwendung macht.

Wenn auch die vorgenommene Kategorisierung nicht erschöpfend ist, zeigt sie, dass Innovation im öffentlichen Bereich eine große Bandbreite an Themen umfasst. Innovation kann sowohl ein Produkt als auch ein Prozess sein, sie muss aber nicht unbedingt digital sein: auch Änderungen der Verwaltungsstrukturen und Kommunikations- und Entscheidungswege sollen als Innovation wahrgenommen werden. **Innovation ist kein Selbstzweck. Je nach Ausgangslage und angestrebten Effekten muss am Anfang klar definiert werden, welche Zielsetzung Innovation verfolgen soll. Erst danach kann ein passender Weg für die definierte Herausforderung ausgewählt werden. Die Nutzerorientierung ist dabei ein wichtiges Ziel jeder Innovation in der öffentlichen Verwaltung.**

ORGANISATION VON INNOVATIONSPROZESSEN

Herausforderungen der Verwaltungskultur

Die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung sind meist an etablierte Strukturen gebunden. Diese Struktur- und Prozessgebundenheit prägt auch das Verständnis von Innovation in der öffentlichen Verwaltung. Selbst kleine Änderungen in Prozessen beispielsweise durch Digitalisierung von Abläufen kann als disruptive Innovation wahrgenommen werden.

Ein Wirtschaftsunternehmen muss sich aufgrund des Wettbewerbsdrucks oft immer wieder neu erfinden bzw. ist einer starken Disruption durch die Digitalisierung ausgesetzt. Die öffentliche Verwaltung ist oft in ihren historischen, kulturellen Wurzeln verankert und erneuert sich, den aktuellen Anforderungen der Digitalisierung entsprechend, nur sehr langsam.

Mitte der 90er Jahre begann die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland auf breiter Front, und das Führungssystem des New Public Management fand in Deutschland im Neuen Steuerungsmodell (NSM⁶) seine Entsprechung. Heute reicht die Bandbreite der Verwaltungsmodernisierung von organisatorischen und anreizorientierten Lösungen im Personalbereich, über E-Government-Konzepte, die die Digitalisierung des Verwaltungshandelns ermöglichen, bis hin zu Fragen einer modernen betriebswirtschaftlich geprägten wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Verwaltungsmodernisierung geht immer Hand in Hand mit einem kulturellen Wandel. Verwaltungskultur bezeichnet Wahrnehmungs-, Deutungs- und Verhaltensmuster von öffentlich Bediensteten (jeglicher Hierarchiestufe). Kultur besteht aus dem Zusammenspiel von Werten, Normen, Denkhaltungen und psychischen Phänomenen, welche Bedienstete gemeinsam teilen und damit ihrem Handeln zugrunde legen. Öffentliche Verwaltungen erweisen sich oft aufgrund der bestehenden "starken" legalistisch-bürokratischen Kultur als sehr veränderungsresistent gegenüber Modernisierung. Änderungen von Verwaltungskulturen bedingen langfristige, partizipative Organisations- und Personalentwicklungsprozesse. Das Leitbild „New Public Governance“ bildet die konzeptionelle Grundlage für vertrauensvolle partnerschaftliche Netzwerke, zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.⁷

Um die Bürgerinnen und Bürger und die Beschäftigten der Verwaltung in den Mittelpunkt der Innovationsvorhaben zu stellen, muss zunächst nach den Bedürfnissen – und erst dann nach den Lösungen – gefragt werden. Aus den bestehenden Bedürfnissen kann ein Weg zur Innovation definiert werden. Dies kann zur besseren Akzeptanz von Innovationen und zur Auflockerung von Strukturen beitragen.

6 Entwickelt 1993 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (heute: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement KGSt).

7 Weiterführende Literatur zum Thema: Thomas Faust: Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für öffentliche Verwaltungen, Berlin 2003/2006; Winfried Kluth (Hg): Verwaltungskultur, Baden-Baden 2001; Erik Nagel/Werner R. Müller: New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung(!), Basel 1999; Öffentlicher Dienst, Bundeskanzleramt Österreich: Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung, Wien 2011.

Organisationsformen von Innovationsinitiativen und -projekten

Innovationsinitiativen im öffentlichen Sektor – bekannt als Innovationslabore, Government Labs, City Labs, Citizen Labs, Digital Hubs und Innovation Hubs – sind als offene Strukturen für Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer und Mitgestaltung von Innovationen gedacht. Sie bieten einen Raum für den Austausch zwischen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die sich unter anderen Umständen nicht getroffen hätten. Offene Partizipationsformen, Interdisziplinarität, Vielfalt von methodischen Ansätzen und geringere Institutionalisierung zeichnen solche Innovationsinitiativen aus.⁸

Oftmals steht die Frage im Raum, wie autonom Innovationsinitiativen von ihrer „Mutterorganisation“ existieren sollen und welche Konsequenzen das nach sich zieht. Eine enge Einbindung der Innovationseinheit in die Organisation macht die Umsetzung von Innovation einfacher und bringt solche Vorteile wie Vertrauen, Transparenz, Sichtbarkeit und Lerneffekte innerhalb der Organisation mit sich. Als Nachteil kann hingegen die Bürokratisierungsgefahr und die Abhängigkeit vom „Auftraggeber“ gesehen werden, was wiederum für die Einrichtung externer Innovationsinitiativen spricht.

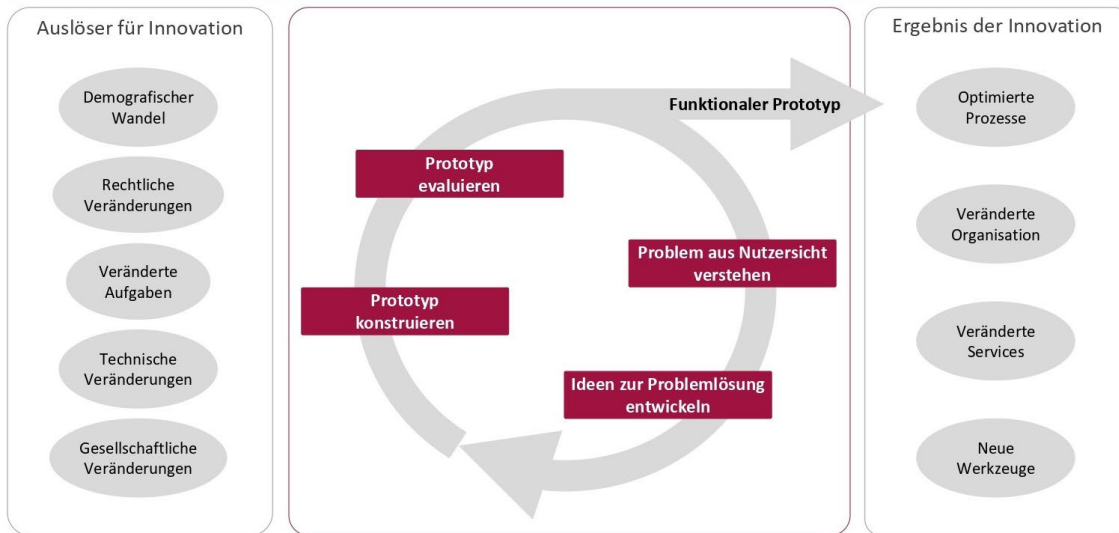
Die Organisationsform sowie der Autonomiegrad der Innovationsinitiativen sind von der Zielsetzung und den gewünschten Effekten abhängig. Interne oder externe Innovationslabore, Think Tanks, eine eigene Organisationseinheit, die sich mit dem Thema Innovation befasst, oder die Einführung geschäftsübergreifender Innovationsprozesse – eine strategische Abwägung über die Organisationsform soll während der Zielsetzungsphase erfolgen. **Wichtig ist allerdings, dass die Verantwortung für die Ergebnisse der Innovationsprozesse und deren Umsetzung klar definiert wird.**

Innovationsmanagement

Dem Innovationsgedanken folgen Planung und Implementierung. Um Probleme anders angehen zu können, müssen die Beteiligten und Betroffenen aus dem Alltagsgeschäft herauskommen und ein innovationsförderliches Umfeld erleben können. Das Zuständigkeitsprinzip öffentlicher Verwaltung stellt manchmal ein Hindernis für langfristige Innovationsprozesse dar, da die zuständigkeitsübergreifende Verantwortung, die für einen nachhaltigen Erfolg der Innovationen notwendig ist, so in den Hintergrund gerät.

Die Innovationslabore in der öffentlichen Verwaltung sind oft als eine temporäre Einrichtung zu verstehen, und es stellt sich die Frage, wie die Ideen aus den Innovationslaboren weiterentwickelt und nachhaltig implementiert werden können. **Bei grundlegenden Veränderungen mit innovativem Charakter scheint Innovationsmanagement, das Entwicklung neuer Ideen und Umsetzung in der Organisation unter einen Hut bringt, einen passenden Weg zu bieten.** Innovationsprozesse erfordern Kreativität und die Möglichkeit, dass sich Mitarbeitende unterschiedlicher Hierarchieebenen an der Entwicklung neuer Ideen beteiligen können. Dies erfordert vor allem in hierarchisch strukturierten Organisationen Veränderungen der Kommunikationskultur und Beteiligungsformate, damit sich Mitarbeitende aller Hierarchieebenen in Innovationsprozesse einbringen können.

⁸ Innovationslabore als Katalysator der Digitalisierung, in: PublicGovernance. Zeitschrift für öffentliches Management, Sommer 2018, S. 12-14, abrufbar unter: https://publicgovernance.de/media/Public_Governance_Sommer_2018_Die_Digitalisierung_der_oeffentlichen_Hand.pdf (ges. am 01.09.2020).



Innovationsmanagement dient dazu, innovative Ideen in die Prozesslandschaft der Organisation zu integrieren. Der obersten Führungsebene wird bei der Ausgestaltung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung eine wesentliche Rolle zugewiesen, denn sie prägt weitgehend die Denk- und Verhaltensmuster in der Organisation.⁹ Ein zentraler Erfolgsfaktor speziell für Innovationsmanagement ist die Motivation der Mitarbeitenden. Kreativität kann nicht angeordnet werden, daher sind intrinsische Motivationsfaktoren wie Neugierde und Stolz auf eigene Ideen die zentralen Voraussetzungen für den Erfolg von Innovationsprozessen. Organisationen können allerdings positive Rahmenbedingungen für kreative Prozesse schaffen. Für die Mitarbeitenden ist von zentraler Bedeutung, dass ihre Vorgesetzten die Arbeit und den Aufwand an der Entwicklung neuer Ideen und Potenziale schätzen und aktiv fördern. Unsere Erfahrungen in einer Vielzahl von Innovations- und Veränderungsprojekten zeigen, dass mangelnde Unterstützung durch die Vorgesetzten die Motivation und die Eigeninitiative der Mitarbeitenden zum Erliegen bringt.

Für die Akzeptanz neuer Prozesse zählt oft der erste Eindruck für den Anwender bzw. die Anwenderin. Im Rahmen der Pilotierung eines Systems sollten Schwachstellen in der User Experience identifiziert und beseitigt worden sein. Zum Innovationsmanagement gehören auch Kommunikations- und Erwartungsmanagement, um Klarheit über Veränderung zu schaffen.

⁹ Knut Blind et al.: Public Innovation. Innovationen und Innovationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und Europa, Berlin FRAUNHOFER FOKUS 2012, S. 34. Abrufbar unter: http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn_nbn_de_OO11-n-2172468.pdf (ges. am 10.09.2020), S. 21.

Das Wissensmanagement als Teil des Innovationsmanagements spielt eine signifikante Rolle für staatliche Innovation. Wenn die Informationsverarbeitung selbst durch die öffentliche Verwaltung keine Neuheit ist, kann der gezielte Einsatz von Wissensmanagement Innovationsimpulse geben sowie die Mitarbeitenden der Verwaltung zur aktiven Mitgestaltung der Innovationsprozesse befähigen.¹⁰ Die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG), das Veränderungen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen erfordert, sei nach der Meinung von Hans-Henning Lühr, des Vorsitzenden des IT-Planungsrats “im Sinne eines kooperativen Managements als Gemeinschaftsaufgabe aller Beteiligten und nicht einfach nur als Elektronifizierung der klassischen Bürokratie zu begreifen”¹¹. Unten haben wir zwei exemplarische Beispiele dafür, wie Innovationsmanagement im öffentlichen Sektor angewandt wird, aufgeführt. Zur Messung des Nutzens von Innovationen im öffentlichen Sektor kann das Copenhagen Manual¹² herangezogen werden. Das Innovationsbarometer basiert auf einer Befragung, welche die vielfältigen Handlungsfelder öffentlicher Verwaltungen abdeckt. Behandelt werden die Festlegung strategischer Ziele, deren Kommunikation, wie die zu Befragenden erreicht werden können, die Anpassung des Fragebogens und grundlegend die Definition von Innovation im öffentlichen Sektor.

Beispiel 1: Das [Innovationsmanagement des ITDZ Berlin](#) sieht sich als zusätzlicher Sensor für neue Themen in der Technologie-Branche und verwandten Bereichen, die für die Kundinnen und Kunden des ITDZ Berlin relevant sein könnten, erkennt frühzeitig neue Trends und Technologien auf dem Markt, greift sie auf und denkt sie gemeinsam mit Expertinnen und Experten in der Berliner Verwaltung sowie IT-Spezialistinnen und IT-Spezialisten im ITDZ Berlin weiter. Dabei ist nicht jede Innovation für Berlin relevant – sondern nur jene, die tatsächlich der Berliner Verwaltung und damit als Lösung den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt.

Beispiel 2: Die Initiative [Neues Digitales Innovationsmanagement](#) der Bayerischen Innovationszentrale Moderne Verwaltung soll künftig die zentrale, digitale Beteiligungsplattform des Freistaates Bayern darstellen, auf der jeder Bedienstete sowie jede Bürgerin bzw. jeder Bürger die Möglichkeit haben soll, aktiv an der Gestaltung der Verwaltung der Zukunft mitzuwirken.

10 Mehr zu der Rolle von Wissensmanagement in Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor s.: Sönke E. Schulz: Wissensmanagement = Innovationsmanagement? Gemeinsamkeiten und Querverbindungen, in: Schliesky (Hg.) Staatliches Innovationsmanagement 2010, S. 223-239.

11 Behörden Spiegel/Prognos AG (Hg.): Trendreport „Digitaler Staat“, 2019 in: https://www.digitaler-staat.org/wp-content/uploads/2019/04/Trendreport_2019.pdf (ges. am 18. November 2020), S. 25.

12 <https://www.innovationbarometer.org/copenhagen-manual/>

METHODEN UND ERFOLGSFAKTOREN DER INNOVATION

Weiche und harte Erfolgsfaktoren

Damit Innovationen entstehen und nachhaltig implementiert werden können, müssen bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sein. Diese Rahmenbedingung oder anders gesagt, Erfolgsfaktoren der Innovation können in weiche und harte Faktoren aufgeteilt werden.^{13,14}

Innovation entsteht in offenen Spielräumen, wo wenig Grenzen für Gedanken und Ideen gesetzt werden. Solche weichen Faktoren der Innovation, wie

- **ungewöhnliche Raumkonzepte,**
- **moderne Ausstattung,**
- **spielerische Erlebnisse,**
- **offene Beteiligungsformate** (Hackathons, Open Innovation, Innovationswerkstätte, Innovation Camps)

sollen Kreativität, offene Einstellung und Innovationslust der Beteiligten fördern.¹⁵

Auch wenn Innovation etwas Neues und manchmal Unvorhersehbares ist, lässt sie sich strategisch einplanen und methodisch entwickeln.

- **Strategie** – Mission, Vision, klare und messbare Ziele;
- **Organisation** – Personal, Zeitmanagement, Aufteilung der Aufgaben, Kommunikations- und Entscheidungswege;
- **Methoden, Technologien, Fachwissen**

zählen zu harten Innovationsfaktoren und spielen eine wesentliche Rolle, insbesondere bei der praktischen Umsetzung von Innovationsvorhaben.¹⁶

13 Zu Erfolgsfaktoren der Innovation und Veränderungsprozessen im öffentlichen Sektor siehe: Rudolf Fisch/Dieter Frey/Lutz von Rosenstiel: Innovationen in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands sowie Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei Veränderungen in Verwaltungen, in: Neue Wege wagen. Innovation in Bildung, Wirtschaft und Gesellschaft, De Gruyter Oldenbourg 2010, S. 163-184.

14 Utz Schliesky/Sönke E. Schulz: Wesentliche Erfolgs- und kritische Faktoren staatlicher Innovationsprozesse, in: Schliesky (Hg.): Staatliches Innovationsmanagement 2010, S. 77-134.

15 Zur Rolle von weichen Faktoren im Innovationsprozess im öffentlichen Sektor siehe: Hermann Hill: Innovation – Zwischen Pragmatismus und Verzauberung, hier S. 5-6, abrufbar unter: <https://docplayer.org/188303929-Hill-innovation-labs-neue-wege-zu-innovation-im-oeffentlichen-sektor-doev-2016-493-2.html> (ges. am 02.10.2020).

16 Fisch/Frey/von Rosenstiel: Innovationen in der öffentlichen Verwaltung (Anm. 12), S. 178

Methodische Ansätze

Es ist noch kein allgemeingültiger methodischer oder organisationaler Innovationsansatz für die öffentliche Verwaltung vorhanden. Zum einen erfordert Innovation Kreativität und offene Einstellung der Beteiligten. Zum anderen nehmen klare Strategien, Organisation, Rollenaufteilung und Fachwissen eine wichtige Rolle für die konsequente Umsetzung und Einführung von Innovationen ein. In diesem Sinne stellt sich die Frage, inwieweit sich Innovation in der öffentlichen Verwaltung methodisch und organisational standardisieren lässt.

Die Innovationskraft des öffentlichen Sektors steht in enger Verbindung mit dem allgemeinen Innovationsumfeld, d. h. mit sozialen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Innovationen.¹⁷ Demensprechend sind auch Methoden, die im Rahmen von öffentlichen Innovationsinitiativen angewandt werden, breit interdisziplinär aufgestellt. Die Technologiestiftung Berlin hat in Zusammenarbeit mit dem CityLAB Berlin und Politics for Tomorrow ein Handbuch zur Gestaltung von Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor herausgebracht, das geeignete Methoden und Abläufe im Baukastenformat systematisch, detailliert und anwendungsorientiert vorstellt.¹⁸ Im Folgenden sind exemplarisch Methoden und Techniken aufgeführt, die in Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor zum Einsatz kommen:

- **Kreativitätstechniken** – Design Thinking, Service Design, UX Design, Design Sprint, Brainstorming, agile Methoden
- **Wissenschaftliche Methoden** – wissenschaftliche Analyse, Feldstudien, teilnehmende Beobachtung, wissenschaftliche Experimente, Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für den Einsatz von Technologien
- **Managementmethoden** – Stakeholderanalyse, Konkurrenzanalyse, Umfeldanalyse, Trendanalyse, Wertanalyse (Value Management)
- **Daten- und Wissensmanagement** – Sammlung, Systematisierung, Visualisierung und Steuerung
- **Softwareentwicklungsmethoden** – Rapid Prototyping, agile Methoden wie Scrum.

Entscheidend für den Erfolg von Innovation im öffentlichen Sektor sind die Menschen, die die Innovation umsetzen und von den Veränderungen betroffen sind (Leadership, Verantwortung, Ermutigung), die organisatorische und rechtliche Einbettung der Innovationsprozesse und die technische Infrastruktur. Solange diese Faktoren nicht berücksichtigt werden, wird die bloße Anwendung von kreativen Methoden nicht zu einer erfolgreichen Umsetzung und hohen Akzeptanz von innovativen Ideen führen.

17 Vgl. Knut Blind et al.: Public Innovation. Innovationen und Innovationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und Europa, Berlin FRAUNHOFER FOKUS 2012, S. 34. Abrufbar unter: http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn_nbn_de_0011-n-2172468.pdf (ges. am 10.09.2020).

18 Henrike Arlt/Bettina Köbler/Caroline Paulick-Thiel: Handbuch für Öffentliches Gestalten, 2020, abrufbar unter: <https://www.citylab-berlin.org/handbuch/> (ges. am 10.12.2020).

FAZIT UND AUSBLICK

Der angestrebte Kulturwandel bzw. Perspektivenwechsel, der in der öffentlichen Debatte als übergeordnetes Ziel der Innovation in der öffentlichen Verwaltung gesehen wird, muss letztendlich innerhalb der Verwaltung stattfinden und kann von außen nur begleitet werden. Dazu werden innerhalb der Verwaltung Freiheits- und Spielräume benötigt, die Top-Down eingeführt und Bottom-Up mitgestaltet werden. Mithilfe einer solchen Organisation der Innovation kann das „Wir-Gefühl“ entstehen, das zur angestrebten Veränderung beiträgt. Das Erfahrungswissen und die der Rechtssicherheit dienenden Strukturen innerhalb der Verwaltung müssen mit unkonventionellen Innovationsmethoden und mit interdisziplinärem Wissen vereinbart werden.

Ein umfassendes Innovationsmanagement hat für die Rahmenbedingungen und Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung ein großes Potenzial. Innovationsmanagement verfolgt das Ziel einer kontinuierlichen und systematischen Transformation. Außerdem trägt es zur Implementierung struktur- und prozessübergreifender Änderungen bei. Innovationsmanagementmethoden können auch im öffentlichen Sektor erfolgreich genutzt werden.

Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung benötigen im Vorfeld einer Innovationsinitiative ein Konzept zur Definition von messbaren Zielen und Kriterien zur Bewertung der Zielerreichung. Im Verlauf des Innovationsprozesses benötigen die Entscheidungsträger quantitative und qualitative Indikatoren zur Bewertung des Nutzens als Entscheidungsgrundlage zur Steuerung von Investitionsmitteln. Wir beabsichtigen, im Rahmen einer NEGZ-Kurzstudie unter Mitwirkung von Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft ein Konzept zur quantitativen und qualitativen Bewertung des Nutzens von Innovationsinitiativen zu entwickeln. Wir planen, anhand der Auswertung bisher durchgeführter Innovationsinitiativen ein generisches Zielsystem mit geeignet erscheinenden Indikatoren zur Messung des Nutzens herauszuarbeiten und eine empirische Untersuchung in Partnerschaft mit einer Behörde durchzuführen. Als Ergebnis der Kurzstudie sollen wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen zur Bewertung des Nutzens von Innovationsinitiativen erarbeitet werden.

Die Bewertung des Nutzens von Innovationsprojekten trägt dazu bei, der gesellschaftlichen Verantwortung zu begegnen und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Innovation nicht nur disruptive und schnelle, sondern auch langfristige organisatorische und gesellschaftliche Effekte hervorbringt. Durch den Prozesscharakter von Innovationen besteht die Möglichkeit der zeitlich flexiblen Umsetzung, Anpassung und der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Kontexte. Darum schafft die Evaluierung der Ergebnisse von Innovationen einen Mehrwert sowohl für die Verwaltung als auch für die Gesellschaft insgesamt.

**Nationales E-Government
Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus / 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org

Gestalterische Umsetzung
made in – Design und Strategieberatung
www.madein.io

IMPRESSUM

Das Positionspapier basiert auf den Ergebnissen des Round Table „Innovation im Public Sector – Innovationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ vom 24. September 2020 veranstaltet durch das Nationale E-Government Kompetenzzentrum e. V.

Teilnehmer

Werner Achtert, msg systems ag, **Aydan Babakhani**, ehem. Portakaldali, Sopra Steria, **Prof. Dr. Wilfried Bernhardt**, Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V., **Tino Eilenberger**, ITDZ Berlin, **Alexandra Evdokimova**, msg systems ag, **Dr. André Göbel**, DigitalAgentur Brandenburg GmbH, **Prof. Dr. Moreen Heine**, Universität zu Lübeck/Joint Innovation Lab, **Moritz Heuberger**, Universität Potsdam, **Luise Kranich**, FZI Forschungszentrum Informatik, **Dr. Judith Mühlenhoff**, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V., **Joshua Pacheco**, CityLAB Berlin/Technologiestiftung Berlin, **Vincent Patermann**, NExT e. V., **Christian Rupp**, PROSOZ Herten GmbH, **Sascha Stutzenberger**, PD-Berater der öffentlichen Hand GmbH, **Björn Unte**, Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, **Dr. Rubina Zern-Breuer**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Ansprechpartner

Werner Achtert

Werner.Achtert@msg.group



**Nationales E-Government
Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus / 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org