Wie die Verwaltung ihre Grenzen öffnet

Die Verwaltung tendiert dazu, sich gegenüber ihren Kunden abzuschotten. Angesichts des Innovationsdrucks, der längst auch staatliche Organisationen erfasst hat, tut eine Öffnung Not, wie sie der Ansatz der «Crowd Innovation» verspricht: Bevölkerung und Wirtschaft sollen stärker in Entwicklungsprozesse eingebunden werden.

Von Kuno Schedler und Alexandra Colm*

Die öffentliche Verwaltung ist im Wandel. Das «selbstreferenzielle System» öffentliche Verwaltung ist längst kein statisches Gebilde mehr. Sie kann sich immer weniger an selbst definierten Massstäben ausrichten und sich selber vorgeben, was gute Qualität ihrer Leistungen bedeutet. Stattdessen muss sie sich immer mehr an den Kriterien Dritter messen lassen. Öffentliche Verwaltungen und Betriebe haben die Dynamik der Umwelt aufgenommen und sind gefordert, sich ihr anzupassen. Als soziale Systeme werden sie sich öffnen und den stark dominierenden Innenbezug aufgeben müssen.

Zaghafte Kundenorientierung

In einer Untersuchung von Reformen im Bereich des «Electronic Government» haben Kuno Schedler und Lukas Summermatter im Jahr 2007 *(siehe Infobox, Seite 81)* betont, dass die Mehrheit der Gemeinwesen in der Schweiz ihre E-Government-Lösungen entwickelt haben, ohne die Kundinnen und Kunden wesentlich mit einzubeziehen. Mit anderen Worten: die Verwaltungen (und/oder ihre Beratungsfirmen) wissen, was für ihre Kunden gut ist.

Nadja Germann hat in einer Untersuchung des Kundenbewusstseins bei zwei Regionalen Arbeitsvermittlungszentren in der Schweiz im Jahr 2004 gezeigt, dass die Mitarbeitenden völlig andere Vorstellungen der Qualität ihrer Leistungen haben als ihre Kunden, die Stellensuchenden. Dass die Verwaltung sich nicht isoliert betrachten kann, wurde auch aus der Studie von Martin Koci (2005) deutlich. Er hat festgestellt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Kunden und jener der Mitarbeitenden besteht. Dabei, so auch Jürg Felix im Jahr 2003, ist ein wesentlicher Legitimationsanteil der Verwaltung auf der individuellen (Leistungs-)Ebene zu schaffen.

Wenn auch in den 80er- und 90er-Jahren das Schlagwort «Responsiveness» (also die Fähigkeit, auf Anliegen der Stakeholder zu reagieren), bereits die Diskussion der Verwaltungsreform beherrschte, blieb Kundenorientierung – so positiv sie in der Entwicklung war – ein Konzept, in dem eine grundsätzlich geschlossene Verwaltung sich auf ihre Kunden zubewegt. Zwar werden die Leistungen so formuliert, dass sie verstärkt die Bedürfnisse der Kundinnen treffen sollen, allerdings von der Organisation selbst. Zwar werden Leistungen und deren Wirkungen gemessen, allerdings von der Verwaltung selbst und mit Indikatoren, die von ihr selbst definiert wurden. Mit anderen Worten: Kundenorientierung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung der Schweiz ist spürbar und positiv, aber nach wie vor ein eng kontrollierter und vorsichtiger Öffnungsprozess.

Was ist Crowd Innovation?

Im Ansatz der Crowd Innovation sind zwei Elemente in einander verschmolzen: Aus dem **Crowdsourcing** stammt die Idee, eine nicht limitierte Gruppe von Interessierten, die in einem nichthierarchischen, virtuellen Netz verwoben sind, gemeinsam am Aufbau einer Lösung oder der Weiterentwicklung von Inhalten arbeiten zu lassen. Ein Beispiel dafür ist die Online-Enzyklopädie Wikipedia.

Dem Ansatz der **Open Innovation** wurde die Idee entliehen, die Innovationsprozesse einer Organisation nicht «geheim» innerhalb der Organisationsgrenzen ablaufen zu lassen, sondern wichtige Stakeholder auch in den Innovationsprozess zu integrieren.

Im Rahmen von **Crowd Innovation** in einer öffentlichen Organisation sind alle Stakeholder der Verwaltung eingeladen, in einem schwach strukturierten, öffentlichen Prozess der Erzeugung und Entwicklung von Innovationen der Verwaltung teilzunehmen. Alle Teilnehmenden sind grundsätzlich gleichberechtigt und gleichermassen legitimiert, ihre Beiträge in den Prozess einzubringen. Um eine rasche, transparente und interaktive Kommunikation zu ermöglichen, werden dazu Technologien des Web 2.0 eingesetzt.

Ziel des Ansatzes ist also die Steigerung der Innovationsfähigkeit der Verwaltung. Dabei sollte es sich um «echte» Innovationen bei der Organisation der Verwaltung handeln, zum Beispiel im Bereich ihrer Leistungen oder ihrer Prozesse. Die Innovationen werden kommuniziert, sind in der Verwaltung verantwortet, für Dritte erkennbar und stiften einen Mehrwert.

Innovation als Notwendigkeit

Als Innovation wird in der Betriebswirtschaft recht allgemein jene signifikante Neuerung verstanden, die zur Bewältigung eines Problems oder zur Verbesserung eines Produktes beiträgt. Dies lässt sich auf die öffentliche Verwaltung oder den Staat als Ganzes übertragen, wobei solche Neuerungen dann staatliche Organisationen, Leistungen, Prozesse (Verfahren) oder Regelungen (Recht) betreffen können. In dieser Breite betrachtet, ist Innovation an sich eine selbstverständliche Notwendigkeit – und nichts Neues. Staatliche Organisationen haben schon immer Veränderungen durchgeführt, um sich ändernde Probleme lösen oder Aufgaben erfüllen zu können. Warum also steht Innovation heute so stark im Fokus der Diskussion?

Es kann gesagt werden, dass die starke Beachtung der Innovationsfähigkeit und des Innovationsmanagements in der Wirtschaft auch auf den öffentlichen Sektor und seine Organisationen durchschlägt. Das ist kein neues Phänomen. Schon immer wurde das Public Management stark von Modeströmungen im Privatsektor beeinflusst. Und heute heisst diese Modeströmung Innovation.

Jedoch greift es zu kurz, Innovation als blosse Mode, als «organisatorischen Mythos» ohne reales Problemlösungspotenzial abzutun. Die Herausforderungen der gesellschaftlichen Entwicklung, die immer weniger Berechenbares, Tradiertes und immer mehr Ungewissheit und Unkontrollierbares mit sich bringt, sind mit der Selbstreferentialität eines geschlossenen Systems nicht mehr zu bewältigen. Was die öffentlichen Organisationen benötigen, ist die Fähigkeit, Neuerungen rascher, kreativer, öffentlicher und partizipativer zu generieren respektive einzuführen und umzusetzen. Die Verwaltung muss ihre abgeschotteten Grenzen öffnen. Eine Möglichkeit dazu bietet der Ansatz der «Crowd Innovation» *(siehe Box links)*.

FORTSETZUNG AUF SEITE 80



Organisationen, die ihre Grenzen öffnen und ihre Stakeholder in die Entwicklung einbeziehen, profitieren vom Genius der Masse.

Bild: Marcel Müller

Um besser zu verstehen, wie «Crowd Innovation» für die öffentliche Organisation funktioniert, ist es wichtig, eine Architektur dafür zu entwerfen. Dies ist notwendig, um beurteilen zu können, ob Crowd Innovation überhaupt mit unserer Vorstellung von Demokratie kompatibel ist.

Wie beim Crowdsourcing sind vier Herausforderungen zu meistern:

- **Die Crowd begeistern:** Wenn der Ansatz der Crowd Innovation nicht als Eintagsfliege, als «Kommunikations-Gag» der aktuellen Politik in der Versenkung verschwinden soll, so muss sichergestellt sein, dass sich Leute begeistern lassen, an Innovationsprozessen teilzunehmen. Was aber motiviert Bürgerinnen und Bürger? Prima vista sind dies Elemente wie der Wille zur Verbesserung («intrinsische Motivation»), Reputationseffekte (Bekanntmachung guter Ideen), Integrationsbedürfnisse oder persönliche Betroffenheit.
- **Prozess strukturieren und begleiten:** Um eine möglichst breite Mitwirkung zu erzielen, muss ein einfacher und transparenter Prozess aufgesetzt werden. Es darf keine intransparente Zensur der Beiträge geben. Die Spielregeln müssen für alle gleich und erkennbar sein, und sie müssen eingehalten werden, denn die Partizipation basiert auf einer labilen Vertrauensgrundlage.
- **Plattformen zur Kommunikation bereitstellen:** Jeder Bürger muss einfach und schnell seine Beiträge platzieren können. Dazu bedarf es einer Plattform, die den heutigen Standards sozialer Medien entspricht.
- **Die Kreativität der Crowd steigern:** Die Demokratie basiert auf einer Bevölkerung, die in der Lage und willens ist mitzuwirken. Dasselbe gilt auch für Crowd Innovation. Je interaktiver die Crowd, desto kreativer und produktiver und somit erfolgreicher ist die Umsetzung ihrer Inputs.

Konkurrenz zum Bewährten

Bei allen zu erwartenden Vorteilen schafft Crowd Innovation eine Konfliktlinie, die typisch für die kontinentaleuropäische Denkweise ist. Sie ist eine Form der Partizipation, kann und darf aber die Demokratie nicht ersetzen oder verdrängen. Verwaltungsorganisation und Verwaltungshandeln ist durch formale demokratische Verfahren legitimiert. Die geltenden Regeln sind in Verfassung, Gesetzen und Verordnungen festgehalten und schützen nicht zuletzt die Bürger vor der Willkür des Staates. Aufsicht und Oberaufsicht, die Möglichkeit der Rechtsmittel, Finanzkontrolle und Geschäftsprüfung – auch sie wirken letztlich alle zum Schutz der Bürger und dürfen nicht leichtfertig umgangen oder ausser Kraft gesetzt werden. Mit anderen Worten: Crowd Innovation muss, wie alle staatlichen Aktivitäten, im Rahmen des geltenden Rechts erfolgen.

Innovation sollte jedoch nicht mit dem Hinweis auf bestehendes Recht verhindert werden. Für die Umsetzung von Crowd Innovation bedarf es eines gewissen Freiraums, der vom Recht vorgegeben ist. Damit die Motivation der Teilnehmenden nicht nur von kurzer Dauer ist, werden die Architekten der Crowd Innovation anerkennen, dass dieser partizipative, offene Ansatz in Konkurrenz zu traditionellen, formellen Veränderungsprozessen steht. Die Forderung nach

Zwar werden Leistungen gemessen, allerdings von der Verwaltung selbst und mit Indikatoren, die von ihr selbst definiert wurden.

Crowd Innovation wird wohl auch als Misstrauensvotum gegen die bisherigen Mechanismen ausgelegt werden, die zu wenig wirkungsvoll, oder gegen die Verantwortlichen, die zu wenig innovativ seien.

Nicht für jeden Fall geeignet

Aufgrund der Relevanz wäre es allerdings fatal, wenn Crowd Innovation völlig unkontrolliert durch die Verwaltung zöge, wie eine wildernde Horde Schweizer Söldner in Zeiten der jungen Eidgenossenschaft, und bestehende Legitimierungsprozesse als Kind mit dem Bade ausschüttete. Vielmehr muss sorgfältig überlegt werden, für welche Themen und in welchen Gefässen die Vorgehensweise angewendet werden soll. Die Handlungsfähigkeit der gewählten Exekutive beispielsweise darf dadurch nicht gefährdet werden.

Indes braucht auch der Prozess ein systemkonform legitimatorisches Element. Notwendig ist eine Reduktion der Komplexität der Crowd und ihrer Aktivitäten: Der Öffnung muss auch eine Schliessung gegenüberstehen, da sonst der weitere Verlauf des Innovationsprozesses gefährdet ist. Entsprechend sollten beispielsweise Ideen, die eingebracht werden, durch die Crowd selbst priorisiert werden. Damit wird verhindert, dass einerseits ein (innovationsfeindliches) hierarchisches Element eingeführt wird, bei dem die Verwaltung oder die Exekutive die Beurteilung vornimmt. Andererseits wird die Komplexität so reduziert, dass sie bei der weiteren Bearbeitung im Innovationsprozess für die Verwaltung handhabbar wird.

Es scheint zwingend, dass neue Wege beschritten werden, um die Innovationsfähigkeit des politisch-administrativen Systems zu verbessern.

Jede Beziehung lebt von gegenseitigem Vertrauen. Sich zu öffnen, ist immer ein Risiko, ob im persönlichen oder im organisatorischen Bereich. Beide Seiten, die öffentliche Organisation wie auch die Crowd, werden auf lange Frist nur mitwirken, wenn die Vertrauensbasis stimmt. Hier sind zwei Sichtweisen zu unterscheiden:

- **Vertrauen der Crowd in die Verwaltung:** In den Verwaltungswissenschaften gibt es unzählige Studien, die das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat, die Regierung oder die Verwaltung untersuchen. Dahinter steht die Annahme, dass ein Staat umso handlungsfähiger ist, je mehr er das Vertrauen seiner Bevölkerung geniesst. Für Crowd Innovation gilt das umso mehr. Die Crowd wird nur teilnehmen, die einzelnen Personen sich nur dann persönlich engagieren, wenn die Verwaltung und der Innovationsprozess das Vertrauen der Beteiligten geniesst.
- **Vertrauen der Verwaltung in die Crowd:** Interessanterweise gibt es zu einer zentralen Fragestellung der offenen Innovation so gut wie keine Studien – nämlich zur Frage des Vertrauens der Verwaltung in die Urteilsfähigkeit der Bevölkerung. Wenn die Verwaltung der Crowd diese nämlich abspricht, ist jede Öffnung der Innovation absurd. Genau dann wird sie zu einer rituellen Handlung, einem «organizational myth», den man durchspielt um dabei zu sein, der man aber keinen konkreten praktischen Nutzen zuweist. Dieses Geld kann sich die Verwaltung ebenso gut sparen.

Die Öffnung der Grenzen der öffentlichen Organisation lohnt sich. Der Weg dorthin ist aber nicht ganz trivial und will gut orchestriert sein. Auch mit Crowd Innovation möchten Wählerinnen und Wähler darauf vertrauen können, dass «unser» Stadtrat die Strategie der Stadtentwicklung lenkt, und nicht eine Gruppe von Aktivisten, die gerade Zeit für eine Innovationsdiskussion haben.

Anderseits scheint es zwingend, dass neue Wege beschritten werden, um die Innovationsfähigkeit des politisch-administrativen Systems zu verbessern. Die Nutzung von Web 2.0 als Technologie, die Schaffung einer geeigneten Architektur und die gedankliche Öffnung des Systems Verwaltung können der richtige Weg sein.

* Kuno Schedler ist Leiter, Alexandra Collm wisschenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungszentrums Public Management and Governance, Universität St. Gallen.

Der vorliegende Fachartikel ist unter dem Titel «Crowd Innovation – Wie die Verwaltung ihre Grenzen öffnet» in der Zeitschrift «Impacts» (Ausgabe 02/2011) des Instituts für Systemisches Management und Public Governance IMP-HSG erschienen.

INFO

Literatur zum Thema:

Schedler, Kuno; Summermatter, Lukas: Customer orientation in electronic government: Motives and effects. In: Government Information Quarterly 24 (2007), Nr. 2, S. 291-311.

Germann, Nadja: Faktoren des Kundenempfindens von Stellensuchenden gegenüber den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren – Darstellung aus der Sicht der bei den RAV Lugano und Solothurn registrierten Stellensuchenden. Universität St.Gallen Diss. Nr. 2875, St. Gallen: Universität St. Gallen.

Koci, Martin: Servicequalität und Kundenorientierung im öffentlichen Sektor: Eine Untersuchung personenbezogener Dienstleistungen, St. Gallen, Thesis. Bern: Haupt, 2005.

Felix, Jürg: Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung, St. Gallen, Thesis. Bamberg: Difo-Druck, 2003.

INSERATE



