Crowd Innovation – Wie die Verwaltung ihre Grenzen öffnet

Kuno Schedler und Alexandra Collm

Die öffentliche Verwaltung ist im Wandel: Das „selbstreferenzielle System" öffentliche Verwaltung ist längst kein statisches Gebilde mehr. Die Verwaltung, die sich nur an selbst definierten Massstäben ausrichtet und vorgibt was gute Qualität ihrer Leistungen bedeutet, muss sich immer mehr an Massstäben Dritter messen lassen. Öffentliche Verwaltungen und öffentliche 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).

Kundenorientierung: Vorsichtige Öffnung eines geschlossenen Systems

In einer Untersuchung von Reformen im Bereich des Electronic Government haben Kuno Schedler und Lukas Summermatter im Jahr 2007 betont, dass die Mehrheit der Gemeinwesen in der Schweiz ihre E-Government Lösungen entwickelt hat, ohne die Kundinnen und Kunden wesentlich mit einzubeziehen. Mit anderen Worten: die Verwaltung (und/oder ihre Beratungsfirmen) weiss, was für ihre Kundinnen und Kunden gut ist. Nadja Germann hat in einer Untersuchung des Kundenbewusstseins bei zwei regionalen Arbeitsvermittlungszentren in der Schweiz im Jahr 2004 herausgefunden, dass die Mitarbeitenden völlig andere Vorstellungen der Qualität ihrer Leistungen haben als ihre Kundinnen und Kunden, also die Stellensuchenden. Dass die Verwaltung sich nicht isoliert betrachten kann, wurde auch aus der Studie von Martin Koci (2005) deutlich. Er hat gezeigt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden und jener der Verwaltungsmitarbeitenden besteht. Dabei, so auch Jürg Felix im Jahr 2003, ist ein wesentlicher Legitimationsanteil der Verwaltung auf der individuellen (Leistungs-) Ebene zu schaffen.

Wenn in den achtziger und neunziger Jahren das Schlagwort „Responsiveness" (die Fähigkeit, auf Anliegen der Stakeholder zu reagieren) bereits prominent 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 Kundinnen und Kunden zubewegt. Zwar werden die Leistungen so formuliert, dass sie verstärkt die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden treffen sollen, aber von der Verwaltung selbst. Zwar werden Leistungen und deren Wirkungen gemessen, aber von der Verwaltung selbst und mit Indikatoren, die von der Verwaltung definiert wurden. Kundenorientierung in der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung der Schweiz ist spürbar und positiv, aber nach wie vor ein eng kontrollierter und vorsichtiger Öffnungsprozess der Verwaltung.

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 nicht neu. Staatliche Organisationen haben schon immer Veränderungen durchgeführt, um Aufgaben erfüllen oder Probleme lösen zu können. Warum also steht Innovation heute so stark im Fokus der Diskussion?

«Die Verwaltung muss ihre Grenzen öffnen, um Neuerungen rascher, kreativer und partizipativer umzusetzen.»

Es kann gesagt werden, dass die starke Beachtung der Innovationsfähigkeit und des Innovationsmanagements in der Wirtschaft (an der HSG führend: Oliver Gassmann) auch auf den öffentlichen Sektor und seine

Organisationen durchschlägt. Das ist kein neues Phänomen. Schon immer wurde das Public Management (auch als es noch nicht so bezeichnet wurde) stark von Modeströmungen im Privatsektor beeinflusst. Nun also Innovation. Innovation allein als Mode abzutun, als „organisatorischen Mythos" ohne reales Problemlösungspotenzial, greift allerdings zu kurz. 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 bzw. einzuführen und umzusetzen. Die Verwaltung muss ihre abgeschotteten Grenzen öffnen.

Architektur der Crowd Innovation

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 im Wesentlichen vier Herausforderungen zu meistern:

- *Die Crowd begeistern*: Wenn der Ansatz der Crowd Innovation nicht als Eintagsfliege, als „Kommunikationsgag" 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.
- *Den 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*: Jede Bürgerin und jeder Bürger muss einfach und schnell ihre bzw. 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 von Crowd Innovation.

Legitimation der Crowd Innovation

Bei allen zu erwartenden Vorteilen: Crowd Innovation schafft 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 uns Bürgerinnen und Bürger vor der Willkür des Staates. Aufsicht und Oberaufsicht, die Möglichkeit der Rechtsmittel, Finanzkontrolle und Geschäftsprüfung – auch sie wirken letztlich alle zum Schutz der Bürgerinnen und 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 Crowd nicht nur von kurzer Dauer ist, werden die Architekten der Crowd Innovation anerkennen, dass dieser partizipative, offene Ansatz in

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 nicht-hierarchischen virtuellen Netz verwoben sind, gemeinsam am Aufbau einer Lösung oder der Weiterentwicklung von Inhalten arbeiten zu lassen. Beispiel: 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. Dies führt zu folgender Beschreibung:
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, z.B. im Bereich ihrer Leistungen oder ihrer Prozesse. Die Innovationen werden kommuniziert, sind in der Verwaltung verantwortet, für Dritte erkennbar und stiften einen Mehrwert.

Konkurrenz zu traditionellen, formellen Veränderungsprozessen steht. Die Forderung nach 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.
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 Crowd Innovation angewendet werden soll. Die Handlungsfähigkeit der gewählten Exekutive, beispielsweise, darf dadurch nicht gefährdet werden.
Indes braucht auch der Prozess der Crowd Innovation ein systemkonform legitimatorisches Element. Notwendig ist eine Reduktion der Komplexität der Crowd und ihrer Aktivitäten: Der Öffnung muss auch eine Schliessung gegenüber stehen, 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.

Vertrauen als Schlüsselelement

Jede Beziehung lebt von 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 Prozess der Crowd Innovation das Vertrauen der Beteiligten geniesst.
- *Vertrauen der Verwaltung in die Crowd*: Interessanterweise gibt es zu einer zentralen Fragestellung der offenen Innovation fast keine Studien in den Verwaltungswissenschaften, nämlich zur Frage des Vertrauens der Verwaltung in die Urteilsfähigkeit der Bevölkerung. Wenn die Verwaltung der Crowd diese Urteilsfähigkeit abspricht, ist jede Öffnung der Innovation absurd. Genau dann wird die Öffnung zu einer rituellen Handlung, einem „organizational myth", die man durchspielt um dabei zu sein, der man aber keinen konkreten praktischen Nutzen zuweist. Das Geld kann sich die Verwaltung sparen.

Wir sind überzeugt, dass sich die Öffnung der Grenzen der öffentlichen Organisation lohnt. Der Weg dort hin ist aber nicht ganz trivial und will gut orchestriert sein. Auch mit Crowd Innovation möchten wir als Wählerinnen und Wähler darauf vertrauen, dass „unsere" Exekutive die Entwicklung von Gemeinden und Kantonen lenkt und nicht eine Gruppe von Aktivisten, die gerade Zeit für eine Innovationsdiskussion haben. Anderseits scheint es uns zwingend, dass neuartige 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. Mit unserer Forschung tragen wir dazu bei, hier mehr Klarheit zu bekommen.

Quellen

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.

Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen



IMP*acts*

Grenzen

IMP*acts* Ausgabe 02 – Dezember 2011

