



LIPSE

–Kurzdossier Europa–

Politikempfehlungen für die Einführung eines dynamischen Indikatorenmodells für Innovationen im öffentlichen Sektor

**LIPSE: Learning from Innovation in
Public Sector Environments
(Arbeitspaket 6)**

Rainer Kattel, Veiko Lember, Piret Tõnurist
(Technische Universität Tallinn)

15. Dezember 2015

Das vorliegende Kurzdossier stellt die Ergebnisse des sechsten Arbeitspakets (work package 6 - WP6) des Projekts "*Learning from Innovation in Public Sector Environments*" (LIPSE) vor. LIPSE ist ein kleines bzw. mittelgroßes Forschungsprogramm im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms für Forschung der Europäischen Kommission (2013-2016). Das LIPSE-Projekt konzentriert sich auf die Untersuchung sozialer Innovationen im öffentlichen Sektor. Vollständige Berichte können unter www.lipse.org heruntergeladen werden.

1 Notwendigkeit von Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor

Die Evaluation politischer Maßnahmen, und insbesondere die Messung der Auswirkungen solcher Maßnahmen und die Darstellung der Ergebnisse anhand von Indikatoren, gehören inzwischen zu den wichtigsten Forschungsthemen in Bezug auf die öffentliche Politik. Osborne und Gaebler argumentierten im Jahr 1992¹ 'was gemessen wird, wird angegangen'. Vereinfacht ausgedrückt zeigt unsere Forschung, dass das was gemessen wird nicht unbedingt das ist was gemessen werden sollte, und dass die Bewertung von Innovationen in einem sehr viel komplexeren Rahmen als bisher erfolgen sollte.

In diesem Kurzdossier analysieren wir die Grundlagen der Bewertung sozialer Innovationen und entwickeln einen neuen analytischen Rahmen zur Evaluation von Innovationen im öffentlichen Sektor. Eines der wichtigsten der hier dargestellten Ergebnisse ist es, dass man besser komplexe Bewertungssysteme verwenden sollte, um Innovationen im öffentlichen Sektor zu verstehen und zu messen, statt nur einzelne Indikatoren heranzuziehen. Solche Systeme sind geeignet, viele der im Hinblick auf Aktivitäten im öffentlichen Bereich häufig auftretenden konzeptuellen Schwierigkeiten und Probleme bei der Messung zu bewältigen. Bewertungssysteme erlauben sowohl interne als auch externe Bewertungen über längere Zeiträume. Ebenso wichtig ist, dass komplexe Systeme die Analyse gescheiterter oder teilweise gescheiterter Ansätze für Innovationen im öffentlichen Sektor und die Bestimmung der Gründe für ein solches Scheitern erleichtern. Die Ergebnisse können politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt werden, die hieraus ihre Lehren ziehen können. Dieser Aspekt versetzt uns umgekehrt in die Lage, die Evaluationen von Innovationen im öffentlichen Sektor mit bestehenden Leistungsmanagement-, Auditierungs- und Risikosteuerungspraktiken zu verbinden. So könnte die Evaluation von Innovationen im öffentlichen Sektor Bestandteil von breiter angelegten Evaluations-, Rückmeldungs- und Lerninstrumenten und -verfahren werden. Schließlich könnte durch Evaluationssysteme sichergestellt werden, dass die durch die Evaluationsprozesse erhaltene Rückmeldung in verständlicher und zweckdienlicher Form bei den politischen Entscheidungsträgern ankommt.

Dieses Kurzdossier stellt die Ergebnisse des LIPSE Arbeitspakets 6 dar. Die Hauptziele dieses Arbeitspakets können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Identifikation von Innovationstypen, -indikatoren und -indizes für den öffentlichen Sektor;
2. Identifikation der theoretischen, methodologischen und praktischen Stärken und Schwächen bestehender Indikatoren und Indizes;
3. Entwicklung eines theoretischen und methodologischen Rahmens für die Entwicklung von Indikatoren für soziale Innovationen im öffentlichen Sektor sowie die Formulierung spezifischer Indikatoren;
4. Erprobung des entwickelten Rahmens und Indikatorensets sowie von Richtlinien zu deren Nutzung;

¹ Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Lexington, MA: Addison-Wesley.

5. Veröffentlichung der Forschungsergebnisse und Politikempfehlungen.

Während der Arbeit an diesem Arbeitspaket haben wir darüber hinaus eine weitere Aufgabe hinzugefügt. Denn es wurde klar, dass die Entstehung von Innovation Labs (i-labs) im öffentlichen Sektor in vielen Ländern eine wesentliche Rolle dafür spielt, wie Innovationen wahrgenommen, bewertet und gemessen werden. Daher haben wir die folgenden Ziele mit aufgenommen:

6. Entwicklung einer Datenbank für bestehende i-labs, Verständnis der Struktur dieser neuen Organisationen, und insbesondere der Rolle dieser Organisationen bei der Neudefinition von Innovationen im öffentlichen Sektor und in sozialen Kontexten.

Unsere Forschung basiert auf drei empirischen Studien: einem Bericht über den neuesten Stand auf dem Gebiet der Innovationen im öffentlichen Sektor, einer Untersuchung über die Verwendung von Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor in Tallinn (Estland) und einer Studie über Innovation Labs im öffentlichen Sektor. Zunächst wurden im Rahmen der Sekundärforschung umfangreiche Datenmaterialien ausgewertet und darüber hinaus 13 ausführliche semistrukturierte Interviews mit Projektmitgliedern unterschiedlicher Innovationsinitiativen des öffentlichen Sektors in der ganzen Welt geführt. Für die Fallstudien in Tallinn wurden (neben der Dokumentenanalyse) mehr als 25 Interviews mit Akteuren aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor durchgeführt. Durch die Teilnahme an Projektbesprechungen (unter anderem der E-Service Arbeitsgruppe) und der Verfolgung der Management Meetings der zur Überprüfung in der Studie ausgewählten IKT-Entwicklungen verfolgte das Forschungsteam auch die Aktivitäten der Stadt Tallinn zwischen Dezember 2013 und Juni 2015. Im Rahmen der Untersuchung von Innovation Labs wurden eine ausführliche Studie sowie Interviews mit 11 Leitern von Innovation Labs weltweit durchgeführt.

Die Ergebnisse der dreiteiligen empirischen Analyse wurden in der Mitte der Laufzeit des Projekts auf der LIPSE-Konferenz präsentiert, um weiteren Input von Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis zu erhalten (Februar 2015). Sie wurden darüber hinaus in zwei von unserem Forschungsteam organisierten Seminaren präsentiert. Das erste Seminar, das der Überprüfung der Ergebnisse des Arbeitspakets 6 (im Hinblick auf die wissenschaftliche Beweiskraft und politische Relevanz des neuen Analyserahmens) diente, wurde für das Netzwerk für soziale Innovationen von Estland (28. April 2015) abgehalten. Das zweite Seminar war Teil des vierteljährlichen Treffens des Entwicklungsteams für E-Services der Stadt Tallinn (5. May 2015), das von Fachleuten aus der Politik und Abteilungsleitern der Kommunalverwaltung besucht wurde (es nahmen mehr als 20 politische Entscheidungsträger teil). Während das erste Seminar mehr auf ein wissenschaftliches Publikum ausgerichtet war, war das zweite eher praxisbetont und beinhaltete eine Präsentation der Stadt Tallinn über das Indikatorensystem für den öffentlichen Sektor, das die Stadt selbst entwickelte. Das Feedback aus diesen Seminaren wurde für die Weiterentwicklung des neuen Analyserahmens genutzt (zum Beispiel wurde das 3D-Modell erst nach den erwähnten Diskussionen geboren). Darüber hinaus wurden die Ergebnisse der Studie bei den Jahreskonferenzen der EGPA (2013-2015), der IRSPM (2015) und der ICPP (2015) sowie auf anderen, kleineren Konferenzen präsentiert.

2 Wie wurde das Indikatorensystem für Innovationen im öffentlichen Sektor erstellt?

Die Forschungsarbeit erfolgte in vier Phasen:

Die erste Phase des Forschungsprojekts bestand aus einer Prüfung des derzeitigen neuesten Stands der Methoden der Messung von Innovationen im öffentlichen Sektor. Wir stellten fest, dass Innovationen im öffentlichen Sektor mit Produktivität, Leistung sowie Autorität und Legitimität des öffentlichen Sektors verbunden sind. Neue technologische Entwicklungen und Datenquellen (einschließlich soziale Medien und Big Data) schaffen neue Möglichkeiten, diese zu erfassen; diese Möglichkeiten werden jedoch im öffentlichen Umfeld bis jetzt fast nicht genutzt. Eine umfangreiche Bandbreite an Informationen über Innovationsprozesse im öffentlichen Sektor wird durch die gängigen Messmethoden nicht erfasst. Darüber hinaus wird durch die Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor nicht erfasst, welche Rolle der öffentliche Sektor für das Vorantreiben technischer Veränderungen spielt.

In der zweiten Phase haben wir vorangegangene Versuche der Innovationsmessung untersucht (MEPIN, EPSIS, APSII, NESTA, GII) und haben hierzu die an diesen Initiativen beteiligten Experten befragt. Die Studie hat gezeigt, dass die Nachfrage nach Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor von Seiten der Politik für die Einleitung, Ermöglichung und Finanzierung von Messungsbestrebungen ganz wesentlich ist. Vorangegangene Versuche können direkt mit der Rechtfertigung und Legitimierung von Aktivitäten des öffentlichen Sektors in Verbindung gebracht werden. Jedoch hat keiner der untersuchten Messungsversuche den Einfluss von Innovationen auf Legitimität und Vertrauen im Hinblick auf den öffentlichen Sektor gelöst. Überraschenderweise spielten auch Produktivitäts- und Leistungsmessung keine große Rolle bei vorangegangenen Messbestrebungen. Ebenso überraschend war das Ergebnis, dass bei keinem der Versuche Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor zu erstellen die Leistungsmessungs- und Qualitätsmanagementwerkzeuge genutzt wurden, die in vielen öffentlichen Institutionen verwendet werden (z.B. Selbstbewertungen, etc.). Daher wurden in den vergangenen Jahrzehnten wichtige Erfahrungen auf den Gebieten der Leistungsmessung und des Qualitätsmanagements durch die bestehenden Indikatoren nicht mit einbezogen. Ebenso wenig wurden komplexere Beziehungen (z.B. die Erfassung der Auswirkungen von Netzwerken oder Mitgestaltung) innerhalb von Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor erfasst.

In der dritten Forschungsphase haben wir einen neuen Evaluationsrahmen für die Untersuchung von Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor entwickelt. Wir schlagen ein Evaluationssystem für Innovationen im öffentlichen Sektor vor, das auf drei logischen Ansätzen basiert: die Logik von Veränderungen, die Logik der Rückmeldung und die Logik der Technologie. Hierdurch entsteht ein neuer dreidimensionaler Evaluationsrahmen für die Bewertung von Innovationen im öffentlichen Sektor. Dieser Ansatz wurde mit verschiedenen Akteuren in einem Meeting diskutiert, das zur Weiterentwicklung des 3D-Evaluationsrahmens führte.

In der vierten und letzten Phase wurde der Rahmen auf der Grundlage von zwei empirischen Studien aktualisiert: eProcurement-Fallstudien aus der Stadt Tallinn und die globale

Untersuchung und Analyse neuer experimenteller Räume für Innovation im öffentlichen Sektor. Die Fälle von Tallinn verdeutlichen, dass derzeitige Bewertungsrahmen relativ eng und oft vom begrenzten Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens bestimmt sind. Die Untersuchung von Innovation Labs (i-labs) konzentrierte sich auf neue Formen öffentlicher Organisationen, die versuchen grundsätzlich in Frage zu stellen, wie Innovationen im öffentlichen Sektor konzipiert, gestaltet und bewertet werden. Wir zeigen, dass während Innovation Labs geschaffen werden, um die derzeitigen Gestaltungs-, Bewertungs- und Implementierungspraktiken aufzubrechen, die meisten dieser Labs am Rande des öffentlichen Sektors operieren. Die entscheidende Herausforderung besteht jetzt darin, herauszufinden wie die in den i-labs gewonnenen Erkenntnisse in die Politikgestaltung integriert werden können. Insgesamt wurden für die Erstellung dieses Berichts über 40 semistrukturierte Interviews geführt, dazu Ergebnisse der partizipativen Forschung und Dokumentenanalyse integriert und zwei Seminare mit Fachleuten organisiert.

3 Wesentliche Ergebnisse

Neben den üblichen Fragen von Produktivität und Leistung des öffentlichen Sektors, sind Innovationen im öffentlichen Sektor im abstraktesten Sinne mit der öffentlichen Verwaltung verbunden. Dies ist deswegen der Fall, weil Innovationen entwicklungsmäßige Veränderungen im Hinblick auf die spezifischen Beschränkungen und Möglichkeiten des öffentlichen Sektors bewirken (z.B. Gesetze, Beziehungen, Institutionen). Für Entwicklungsprozesse spielen drei Dimensionen eine Rolle: Modalität, Aktionsweise und Entwicklungsmuster. Die Modalität bezieht sich darauf, ob Innovationen entweder innerhalb des öffentlichen Sektors oder durch ihn initiiert werden. Die Aktionsweise bezieht sich auf die Frage, ob der öffentliche Sektor Veränderungen proaktiv initiiert oder auf technologische Veränderungen oder Veränderungen der Umwelt, etc.) reagiert. Die Entwicklungsmuster beschreiben in welcher Form Veränderungen stattfinden, schrittweise oder diskontinuierlich. Im Idealfall würden daher Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor auf einem dreidimensionalen System basieren, das die Wirkungsmessung, den Rückmeldungsmechanismus des Systems und die Rolle der Technologie mit einschließt.

Diese Aspekte haben jedoch selten einen direkten Einfluss auf Innovationen im öffentlichen Sektor oder deren Bewertung: Wirkungen sind im Bereich des öffentlichen Sektors schwer zu messen, die Rückmeldungsprozesse finden in der Regel nicht unmittelbar statt und sind langsam, und die Wirkung technologischer Veränderungen auf verschiedene Aktivitäten des öffentlichen Sektors sind nicht einheitlich. All dies zusammengenommen bedeutet, dass die Messung von Innovationen im öffentlichen Sektor bei weitem zu komplex ist, als dass eine Erfassung durch einzelne Indikatoren möglich wäre. Einzelne Indikatoren für Innovation können nur in begrenztem Umfang zum Verständnis und zur Messung des Umfangs und der Tiefenwirkung von Veränderungen im öffentlichen Sektor beitragen. Unsere empirischen Studien haben beispielsweise gezeigt, dass **zur Rechtfertigung von Investitionen in IKT-Projekte im öffentlichen Sektor einfache Kriterien herangezogen werden** (im Falle von Tallinn), dass diese aber selten genutzt werden, um den Innovationsprozess im öffentlichen Sektor zu steuern. Es ist schwierig, nur effizienzorientierten Indikatoren Relevanz für die Debatte über den Nutzen für das Gemeinwohl beizumessen. Die Beispiele aus Tallinn zeigen, dass Bewertungssysteme, die über einfache Indikatoren hinausgehen, ein viel breiteres

Spektrum an Veränderungsdynamiken aufzeigen können als dies durch einzelne Indikatoren möglich ist.

Wir haben ebenfalls gezeigt, dass es hinsichtlich der Art der Messung von Innovationen im öffentlichen Sektor zwei gegenläufige Strömungen gibt: erstens 5 groß angelegte Versuche (oder Projekte) zur Entwicklung von Indikatoren für den öffentlichen Sektor (ausgedrückt in konkreten Zahlen und Klassifizierungen); und zweitens das Auftauchen von i-labs, bei denen Politikgestaltung und Evaluation auf nutzerzentrierten Strategieansätzen basieren, und die die schnelle Entwicklung von Prototypen für neue Dienstleistungen und Produkte sowie schnelle und auch unterschiedliche Methoden des Experimentierens, der Rückmeldung und der Evaluation bevorzugen. Im Falle der breit angelegten Indikatoren überrascht es, dass **keiner von ihnen breit gefächerte Leistungsbewertungs- und Auditierungsaktivitäten mit einschließt; und es wird auch nicht der Versuch unternommen, ein größeres Bündel an wertebasierten Faktoren wie Vertrauen und Legitimierung zu erfassen.** Im Falle der i-labs können wir argumentieren, dass diese Organisationen versuchen, die Konzeptualisierung, Gestaltung und Evaluierung von Innovationen im öffentlichen Sektor an sich zu verändern. Die meisten dieser Organisationen agieren derzeit jedoch am Rande des öffentlichen Sektors und haben oft nur geringen Einfluss auf die Kernaktivitäten und -prozesse in den Institutionen. Trotzdem lassen ihre Evaluationspraktiken breiter gefasste Ziele hinsichtlich Markenbildung und Legitimierung erkennen, die dazu genutzt werden, Autonomie zu gewinnen, um ihre Kernaktivitäten fortführen zu können.

Wie in vorangegangenen LIPSE Studien gezeigt wurde, sind Innovationen im öffentlichen Sektor und deren Messung grundsätzlich komplexer Natur, da sie in einem **komplexen und vielgestaltigen Rückmeldungsumfeld** stattfinden. Effizienz und Produktivität sind wichtige Antriebskräfte dafür, dass und auch in welcher Weise Innovation im öffentlichen Sektor von öffentlichen Institutionen und anderen "außen stehenden" Organisationen verstanden und gemessen wird. Die Verwendung spezifischer Indikatoren ist jedoch aufgrund von Datenschwierigkeiten sowie aufgrund technischer Probleme schwierig. Daher wird in der Mehrzahl der Fälle das Ausmaß der Veränderungen— schrittweise oder umwälzend — überhaupt nicht oder nur indirekt erfasst. Legitimität, Vertrauen und ähnliche Themen sind sogar noch schwieriger zu erfassen. Daher werden all diese Fragen von den öffentlichen Institutionen nur informell erfasst und bearbeitet, vorwiegend im Wege der Interaktion sowie durch interne und externe Kommunikation. Dies ist der Grund dafür, warum diese **Themen eher indirekt als direkt auf Innovationsprozesse im öffentlichen Sektor zurückwirken.** In anderen Worten, die Schlüsselemente in der Feedbackschleife werden durch Netzwerke und eine Vielzahl von an Innovationen im öffentlichen Sektor beteiligten Akteuren beschrieben. Im Zweifel setzen sich interne Produktivität und Informationskontrolle gegen externe Legitimierungsbelange (z.B. Benutzerfreundlichkeit, Transparenz, etc.) durch. Dies wird verstärkt durch die Tatsache, dass die Verbindung von Legitimierungsmessgrößen mit Innovationen schwierig ist und kaum je unternommen wird (z.B. existieren keine Echtzeitmessungen von Bürgerreaktionen). Obwohl im heutigen Kommunikationszeitalter eine Lösung für diese Probleme gefunden werden könnte, **werden auch keine direkten Feedbacksysteme (wie Big Data und Soziale Medien) genutzt.**

Die vielleicht überraschendste Schlussfolgerung ist, dass neue technologische Lösungen den Zeitbegriff im öffentlichen Sektor verändern: Technologische Fortschritte und Innovationen führen zu parallelen Zeitschienen bei der Evaluierung des öffentlichen Sektors. Zunächst lässt

sich eine **Verkürzung der Zeithorizonte bei Innovationen im öffentlichen Sektor dort beobachten, wo die Logik der Veränderung (z.B. Effizienzsteigerungen) stark ist** und einfach zu messen, wo die Nutzerkompetenzen den neuen technologischen Lösungen entsprechen, und wo die bestehenden technologischen Möglichkeiten einfach zu integrieren sind. Zweitens lässt sich eine **Verlängerung der Zeithorizonte in Bereichen beobachten, die durch Vertrauens- und Legitimitätsbedenken bestimmt sind**, wo das Nutzerfeedback durch Umfragen und ähnliche indirekte Instrumente eingeholt wird, die quasi sicherstellen, dass dieser Input bei der Weiterentwicklung der technischen Instrumente nicht mit einbezogen wird.

Feedbackprozesse für Innovationen und dadurch auch der Umfang, in dem neue Technologien die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verändern, werden sehr stark beeinflusst durch den institutionellen Kontext von Innovationen im öffentlichen Sektor (im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie überwiegend umgesetzt durch die öffentliche Beschaffung von technologischen Mitteln).

Strategien des öffentlichen Beschaffungswesens, interne Kapazitäten für Kontakte mit privaten Zulieferern sowie Vergabepraktiken und Beschaffungsprozesse, all diese Faktoren üben einen maßgeblichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess und letztlich auch auf die Effektivität der Technologieentwicklung aus. Am wichtigsten ist, dass es für den öffentlichen Sektor eine Herausforderung darstellt, Innovationen zu institutionalisieren indem innerhalb der bestehenden Beschaffungsinstitutionen Interaktion gefördert und ein positives Lernumfeld etabliert wird. Die verwendeten **Indikatoren erfassen entweder Innovationen in den öffentlichen Organisationen oder innerhalb der Wirtschaft, die aber durch den öffentlichen Sektor veranlasst wurden, jedoch nicht beides**. Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor erfassen auch Reaktionen des öffentlichen Sektors auf technologische Veränderungen, nicht aber Initiativen des öffentlichen Sektors, die technologische Veränderungen herbeiführen sollen.

4 Neun Politikempfehlungen für die Einführung von Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor

Auf der Grundlage dieser Forschungsergebnisse können wir die folgenden Empfehlungen aussprechen:

1. Politische Entscheidungsträger und öffentliche Angestellte sollten es vermeiden, beim Entwurf und der Bewertung neuer technologischer und anderweitiger Lösungen eindimensionale Indikatoren (wie Länder- oder Organisations-Rankings) heranzuziehen. Innovationen im öffentlichen Sektor sollten in einer Reihe von breiteren, umfassenderen Bewertungssystemen entworfen werden — z.B. dem vorgeschlagenen 3D-Modell — die es erlauben, auch komplexere Sachverhalte ans Licht zu bringen und zu betrachten und auch die Erprobung von Evaluierungsmöglichkeiten über einen längeren Zeitraum ermöglichen.
2. Solche Bewertungssysteme sollten verschiedene Faktoren mit einbeziehen: erstens Effizienzsteigerungen und breiter gefasste politische Ziele (wie Vertrauen in den öffentlichen Sektor und Legitimierung der Aktivitäten des öffentlichen Sektors); zweitens, wo und wie die vorgeschlagenen Innovationen die größte Wirkung entfalten;

und drittens wie die geplanten Veränderungen mit den technischen Kenntnissen und Fähigkeiten (überwiegend im IKT-Bereich) der öffentlichen Angestellten und Nutzer in Beziehung stehen.

3. Es könnte empfehlenswert sein, spezielle Organisationen (wie i-labs oder Innovationsunternehmen der öffentlichen Hand) zu etablieren, um im kleineren Rahmen mit neuen Ideen, Lösungen und Partnern to experimentieren. Auf diese Weise können die beteiligten Akteure und der öffentliche Sektor aus Fehlern und fehlgeschlagenen Innovationen lernen und unterschiedliche Evaluationsmethoden und -systeme verwenden. Es ist jedoch wichtig, Mechanismen zu erarbeiten, die aufzeigen, wie die wichtigsten in solchen Organisationen gewonnenen Erkenntnisse in die Kernbereiche des öffentlichen Sektors getragen werden können.
4. Evaluations- und Messbestrebungen müssen Innovationskapazitäten und insbesondere die dynamische Natur von Innovation widerspiegeln: Daher sollten Messungen Faktoren berücksichtigen, die die Innovationskapazitäten beeinflussen (wie z.B. Netzwerke, Mitbestimmungspraktiken und Risikosteuerungsmethoden sowie Auditierungs- und Leistungsmessungsmethoden).
5. Dem entsprechend ist es wichtig, die Anstrengungen hinsichtlich der Messung von Innovationen im öffentlichen Sektor mit weiter gefassten Messungsbestrebungen sowie mit Prozessen der Rechenschaftslegung und mit Risikosteuerungsmaßnahmen zu verbinden. Indikatoren für Innovationen im öffentlichen Sektor fließen grundsätzlich in die Systeme der Rechenschaftspflicht und in Risikosteuerungspraktiken mit ein.
6. Der sich schnell weiter entwickelnde Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien wird einen wesentlichen Einfluss auf die Art der dem öffentlichen Sektor zur Verfügung stehenden Daten haben, insbesondere auf der Ebene der Städte (Smart-City-Lösungen). Ohne die Entwicklung datengestützter, dynamischer Nutzerschnittstellen, werden maßgebliche öffentliche Werte (wie Vertrauen) weiterhin nur vage in die Gestaltung und Evaluierung neuer Dienste mit einfließen. Diese neuen Schnittstellen erfordern jedoch recht neue und unterschiedliche Kompetenzen sowohl von den einzelnen Bürokraten als auch von den beteiligten Institutionen (im Sinne der Ermöglichung eines erweiterten Zugangs der Nutzer bei der Gestaltung und Bewertung). Andernfalls könnte es für die öffentlichen Institutionen dazu führen, dass sie Messgrößen für Daten verwenden, die die wichtigsten Merkmale der Dynamik von Innovationen im öffentlichen Sektor nicht berücksichtigen.
7. Neue Organisationsformen und Experimente (z.B. mit Mitbestimmung, Auditierung und Beschaffungswesen) sind wichtige Elemente, die bei den Messverfahren Berücksichtigung finden müssen. Mehr interaktionsfördernde Systeme des öffentlichen Beschaffungswesens sind für die Beseitigung einiger der wichtigsten Hürden für Innovation und technologische Entwicklungen unerlässlich. Dies kann zum Beispiel durch gemeinsam ausgehandelte Prozesse (wettbewerblicher Dialog) oder durch die frühzeitige Kommunikation technologischer Bedürfnisse erreicht werden. Es ist wichtig zu verstehen, dass es nicht nur um gesetzliche Regelungen geht, sondern auch darum wie die gesetzlichen Regelungen in bestimmten Kontexten interpretiert werden. Deswegen stellen Investitionen in das Beschaffungswesen — und damit verbunden auch

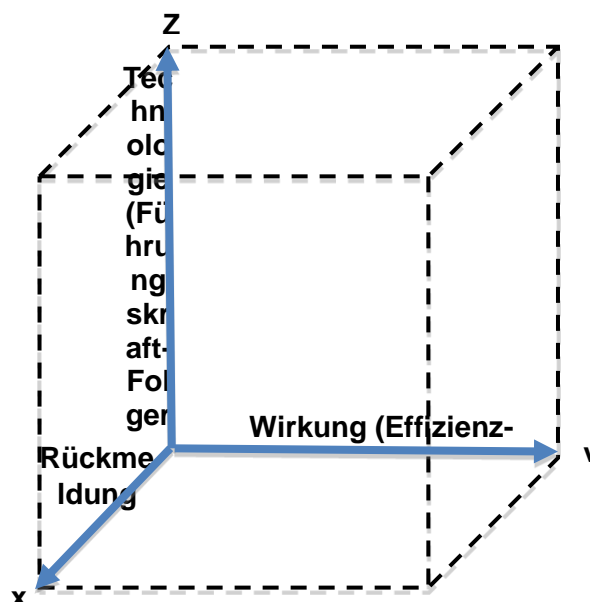
eine offene Diskussion über vorhandene Risiken — einen wichtigen Ansatz für die Veränderung der Feedbackmechanismen für Innovationen im öffentlichen Sektor dar.

8. Eine der wichtigsten aus unserer Forschungsarbeit resultierenden Empfehlungen ist, dass Organisationen ihre Innovations- und Beschaffungsstrategien formulieren und durch Bewertungssysteme formalisieren sollten bevor sie an die Beschaffung neuer Technologien herangehen. Die Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass der in diesem Bericht vorgestellte Bewertungsrahmen einen wichtigen Ansatzpunkt hierfür bieten kann.
9. Nicht zuletzt muss vor der Erstellung neuer Bewertungssysteme für Innovationen im öffentlichen Sektor die notwendige politische Unterstützung vorhanden sein, um solche Systeme zu entwickeln, zu finanzieren und zu fördern. Das bedeutet, dass Indikatorensysteme für Innovationen im öffentlichen Sektor auch Thema einer breiteren politischen Debatte sein sollten, um zu vermeiden, dass sie der politischen Kritik zum Opfer fallen, wenn sie in breitere Systeme der Rechenschaftslegung einfließen und durch die Öffentlichkeit geprüft werden.

5 5-Schritte-Leitfaden zur Nutzung des neuen 3D-Bewertungssystems

Es ist wichtig, von Anfang an zu verstehen, welchem Zweck das 3D-Modell dient, welches die wichtigsten Elemente dieses Modells sind und welche Dimensionen tatsächlich gemessen werden. Das 3D-Modell ist ein dreidimensionaler Bewertungsrahmen, der die Logik der Wirksamkeit (Effizienzlegitimierung), die Logik der Rückmeldung und die Logik der Technologie/IKT (Führungskraft-Folger). Im Idealfall würde die Innovationsmessung und -bewertung im öffentlichen Sektor auf einem dreidimensionalen Modell basieren, das die Rückmeldungsmechanismen des Systems beinhaltet (x), die Wirkungsmessung (y) und die Rolle der Technologie (z). Die Dimensionen des Modells sind in der unten stehenden Abbildung zusammengefasst.

Abbildung 1. Räumliche Darstellung von Innovationen im öffentlichen Sektor: 3D-Modell für die Bewertung von Innovationen im öffentlichen Sektor



Quelle: Autoren

Wir schließen dieses Dossier mit einer praktischen 5-Schritte-Anleitung zur Nutzung des im Zuge unserer Forschungsarbeit entwickelten neuen 3D-Bewertungssystems. Wir schlagen die folgenden Schritte vor:

Schritt 1: Erarbeiten, Testen, Modifizieren

Wir schlagen vor, das System anhand eines früheren erfolgreichen Falles innerhalb der Organisation zu testen, da man einen solchen früheren Fall von den Anfängen bis zu seinen Wirkungen abbilden kann. Ein guter Ansatz, um öffentliche Angestellte mit dem 3D-Modell vertraut zu machen, könnte es sein, zwei unterschiedliche Innovationen innerhalb des öffentlichen Sektors (z.B. ein hochtechnologisches, auf die interne Effizienz ausgerichtetes Projekt mit Innovationen mit einer breiten Konsumentenbasis) unter Verwendung des analytischen Rahmens zu vergleichen. Es ist wahrscheinlich, dass Sie dabei feststellen, dass einige Aspekte des Modells vielleicht in Ihrem Fall oder in Ihrer Organisation eine weniger wichtige Rolle spielen. Unserer Ansicht nach ist es wichtig, das Modell an die Bedürfnisse der jeweiligen Organisation anzupassen.

Schritt 2: Ziele setzen und Kapazitäten ermitteln

Als nächsten Schritt schlagen wir vor, die Ziele einer geplanten Veränderung (einer neuen technologischen Lösung, etc.) auszuarbeiten: Was sind die konkreten Ziele, und wie verstehen die intern und extern beteiligten Akteure das Hauptziel der geplanten Innovation? Geht es um Produktivität (z.B. für öffentliche Organisationen oder Bürger), Legitimierung (z.B. mehr Bürgerbeteiligung oder eine verbesserte Reaktionsfähigkeit bei der Erbringung von Dienstleistungen), oder sogar um technologische Weiterentwicklung durch den öffentlichen Sektor (z.B. im Rahmen lokaler unternehmerischer Strategien)? Es kostet Zeit, die Interaktion und Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren bei der Festlegung von Innovationszielen zu ermöglichen. Für diese Erarbeitung der Ziele bietet der dreidimensionale Evaluationsrahmen erste Leitlinien. Als nächsten Schritt sollten die Ziele einer geplanten Innovation auf die bestehenden Kapazitäten aller beteiligten Partner abgestimmt werden. Hier schlagen wir eine erneute kurze Bestandsaufnahme vor, um die Stärken und Schwächen der beteiligten Akteure auszuloten. Dies wird voraussichtlich zu dem Versuch des Aufbaus zusätzlicher Kapazitäten, der Umgestaltung von Netzwerken der beteiligten Akteure oder einer Neudefinition von Zielen führen. In diesem Stadium ist es auch sehr wichtig, politische Unterstützung für das Modell zu erhalten, so dass es später keine politischen Gegenreaktionen gibt.

Schritt 3: Methoden auswählen, Daten erheben, Ergebnisse vergleichen

Die Position einer Innovation im 3D-Modell legt auch bestimmte methodische Lösungen für die Messung nahe. Es sollten nicht alle Messmethoden parallel verwendet sondern die angemessenste Methode für den Einzelfall ausgewählt werden (z.B. ist es für die Untersuchung der internen Effizienz von Organisationen des öffentlichen Sektors wahrscheinlich nicht sinnvoll, die Reaktionen in den sozialen Medien zu untersuchen). Sobald ein klares Verständnis darüber besteht, welche Ziele erreicht werden sollen und ob die Kapazitäten vorhanden sind, um diese Ziele zu erreichen, ist es wichtig, die Datenerhebung während des gesamten Innovationsprozesses zu planen: Wer erhebt welche Daten? Wie werden sie analysiert? Wie werden sie kommuniziert? Wer wird sie an wen kommunizieren? Es ist sinnvoll, sämtliche

beteiligten Partner und auch externe Experten bei der Beurteilung der Aussagekraft und Zuverlässigkeit der gewählten Methoden mit einzubeziehen, um zu vermeiden, dass Missverständnisse aufkommen, oder das Interesse zu einem späteren Zeitpunkt nachlässt. Der Vergleich der Ergebnisse sollte sowohl auf formaler als auch auf interaktiver Ebene erfolgen. Während man durch den formalen Vergleich "harte" Daten erhält, ermöglicht die interaktive Herangehensweise eine gemeinsame Interpretation der Fakten. Dies ist wichtig, wenn zu erwarten ist, dass die Innovationsmessung Auswirkungen für alle beteiligten Akteure haben wird.

Schritt 4: Ergebnisse kommunizieren

Versuchen Sie, die Schlüsselpersonen in Organisationen des öffentlichen Sektors – die Innovationsführer - zu identifizieren, die Veränderungen initiieren können. Versuchen Sie Schuldzuweisungen und Bloßstellungen zu vermeiden, aber stellen Sie dem Management organisations- und teamspezifische Informationen zur Verfügung. Konzentrieren Sie sich auf den Prozess: Wie wurden durch den Messprozess Lernprozesse in der Organisation ermöglicht oder verhindert, und welche Auswirkungen hatte er im Hinblick auf Veränderungen in der Organisation. Untestreichen Sie wenn möglich auch positive Ergebnisse, um einen positiven Wettbewerb zwischen Führungskräften innerhalb der öffentlichen Organisationen zu fördern. Stellen Sie sicher, dass die anhand des Modells gewonnenen Informationen für die Zielgruppe tatsächlich nützlich sind, und dass sie in verständlicher Weise kommuniziert werden. Verändern Sie das Modell, wenn nötig, und geben Sie der Zielgruppe ein Feedback. Seien Sie sich darüber bewusst, dass öffentliche Organisationen die Messergebnisse zu ihrem eigenen Vorteil nutzen können (in Budgetverhandlungen, im Umgang mit der Öffentlichkeit, etc.).

Schritt 5: Kontinuität sicherstellen

Schließlich sollten Sie sicherstellen, dass eine kontinuierliche Evaluation für die betreffende Innovation innerhalb des 3D-Modells stattfindet: Stellen Sie sicher, dass die von den beteiligten Akteuren erhaltenen Informationen in den Evaluationsprozess einfließen und mit den ursprünglichen Zielen und Kapazitäten verglichen werden. Formalisieren Sie erfolgreiche Messmethoden, um Innovationen im öffentlichen Sektor weiter zu fördern. Darüber hinaus sind auch die vorangegangenen Schritte und das entsprechende Feedback sehr wichtig, um dafür zu sorgen, dass die Finanzierung der Messungen auch künftig sichergestellt wird. Daher ist der Nutzen dieser Indikatoren ausschlaggebend; man sollte jedoch nicht den Fehler begehen, nur positive Ergebnisse zu berichten, die durch die Regierung zu Werbezwecken verwendet werden können. Die wahrgenommene und tatsächliche Objektivität der Messungen ist ausschlaggebend dafür, dass diese innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors weiterhin zuverlässig und nutzbringend sind.

6 Projektbeschreibung

Projektbezeichnung

Learning from Innovation in Public Sector Environments (LIPSE)

Koordinator

Prof. Dr. Victor Bekkers, Erasmus Universität Rotterdam, Fachbereich "Public Administration", Rotterdam, Niederlande, bekkers@fsw.eur.nl

Konsortium

- Bocconi Universität (Italien)
- Katholische Universität Leuven (Belgien)
- Ecole Nationale d'Administration (Frankreich)
- Erasmus Universität Rotterdam (Niederlande)
- ESADE (Spanien)
- Hertie School of Governance (Deutschland)
- Matej Bel Universität (Slowakei)
- National School of Political Studies and Public Administration (Rumänien)
- Radboud Universität Nijmegen (Niederlande)
- Technische Universität Tallinn (Estland)
- Universität Edinburgh (Großbritannien)
- Universität Roskilde (Dänemark)

Finanzierung

LIPSE als kleines bzw. mittelgroßes Forschungsprojekt wird finanziert durch das Siebte Europäische Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union gemäß Zuwendungsvereinbarung Nr. 320090, Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften

Laufzeit

Februar 2013 – Juni 2014 (42 Monate)

Budget

EU-Mittel: € 2.5 Millionen

Website

www.lipse.org

Weitere Informationen zum Arbeitspaket 6

Prof. Rainer Kattel (Tallinn University of Technology)
rainer.kattel@ttu.ee