

<Article>

Innovationsmanagement im öffentlichen Sektor—ein Überblick

Norbert Thom und Adrian Ritz¹

1. Einleitung
2. Das Innovationsmanagement innerhalb des IOP-Konzepts
3. Innovationen und der öffentliche Sektor
 - 3.1. Die Bedeutung von Innovationen
 - 3.2. Innovationshindernisse im öffentlichen Sektor
 - 3.3. Voraussetzungen für Innovationen im öffentlichen Sektor
4. Merkmale von Innovationen und Innovationsprozessen
 - 4.1. Innovation und Innovationsaufgaben
 - 4.2. Arten von Innovationen
 - 4.3. Innovationsziele
 - 4.4. Ablauf von Innovationsprozessen
5. Fazit
6. Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Der vorliegende Artikel widmet sich der gezielten Generierung, Akzeptierung und Umsetzung von Innovationen im öffentlichen Sektor. Inwiefern sind Innovationen überhaupt bedeutungsvoll für Politik und Verwaltung? Welchen Stellenwert haben sie aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive und welche Möglichkeiten der Förderung von Innovationsprozessen existieren im Rahmen des Public Managements? Die Darstellung der Hindernisse und Voraussetzungen von Innovationsprozessen, der Arten und Merkmalen von Innovationen sowie der Gliederung der Innovationsentstehung zeigt Möglichkeiten zur gezielten Gestaltung von Innovationsprozessen und dadurch zu einer Neuausrichtung öffentlicher Institutionen auf.

1 Prof. Dr. Norbert Thom ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern/Schweiz

Dr. Adrian Ritz ist Dozent und Programmleiter Executive MPA am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern/Schweiz

2. Das Innovationsmanagement innerhalb des IOP-Konzepts

Zunächst gilt es, visuell auf die Einordnung des Innovationsmanagements in das IOP-Führungskonzept hinzuweisen (vgl. Abbildung 1 und zum Konzept Thom/Ritz 2004). Innovationen sind für die künftige Entwicklung staatlicher Institutionen bedeutungsvoll, weil neben dem politischen und rechtsstaatlichen Handeln aus der Public Management-Perspektive zunehmend unternehmerisches Handeln an Bedeutung gewinnen wird. Erfolgreiches unternehmerisches Handeln besteht zu einem entscheidenden Anteil aus der Fähigkeit zur Innovation. Der prioritäre Strategiewandel ermöglicht Innovationsprozesse, die sich in eine erwünschte Richtung entwickeln. Die strategische Führung entwirft die groben Linien für die zukünftige Entwicklung der staatlichen Institution und kennzeichnet deren Beitrag zu den langfristigen politischen Zielen. Daran orientieren sich auch die Gedanken von innovationserzeugenden Personen. Gerade von diesen gibt es aber nicht allzu viele im öffentlichen Dienst oder anders gesagt: ihr Innovationspotenzial verkümmert oft schon zu Beginn der Berufstätigkeit durch die routine- und regelgebundene Amtskultur. Die kulturellen Ausprägungen einer Arbeitsgruppe oder einer gesamten Institution

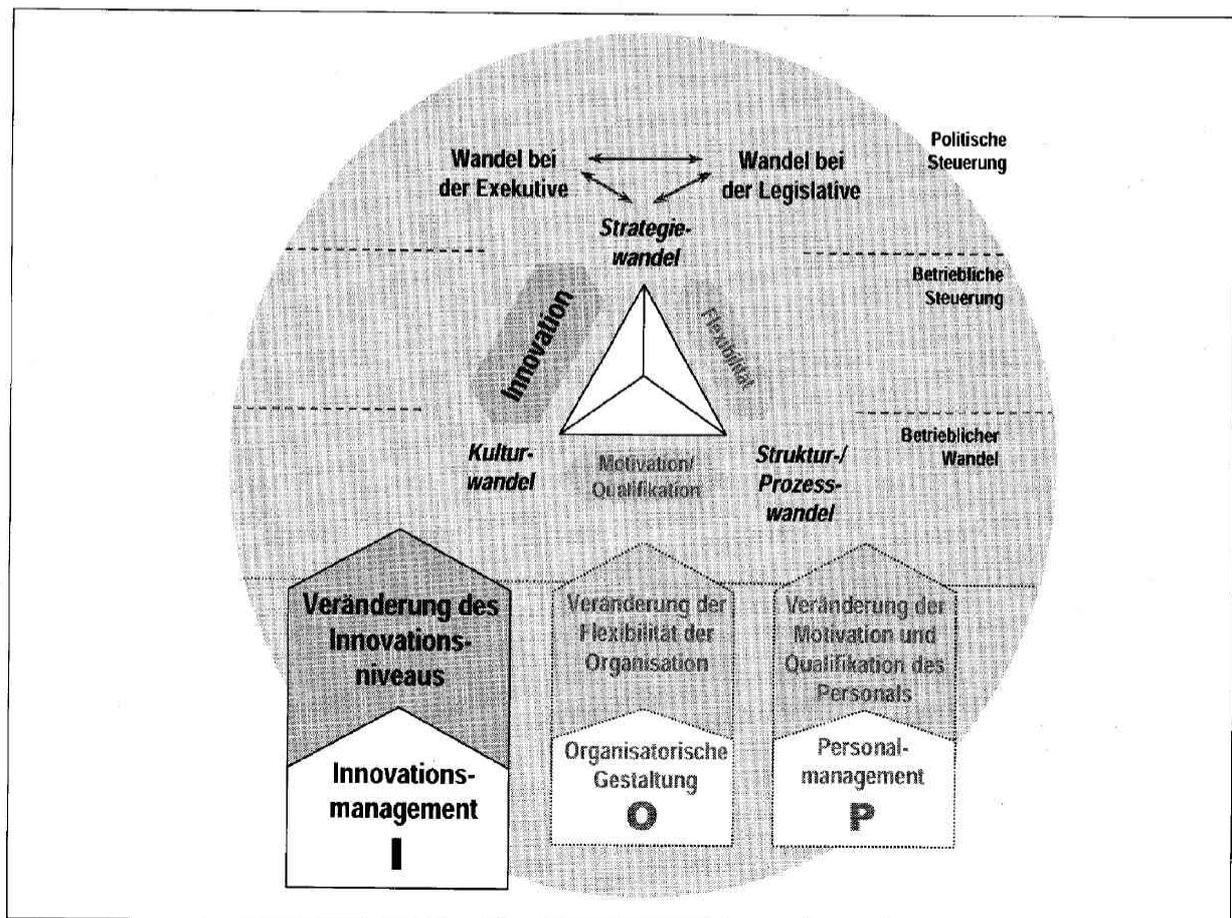


Abbildung 1 : Das IOP-Modell zur Führung im öffentlichen Sektor (Quelle: Thom/Ritz 2004)

können demnach innovationsförderlich oder -hemmend sein. Durch die Integration eines Innovationsmanagements und die „Legitimation“ von innovativem Handeln verändern sich die Werte und Einstellungen, welche die bisherige Kultur geprägt haben und ermöglichen so das Entstehen von Innovationen zur Erreichung der strategischen und politischen Ziele. Ohne Offenheit für Innovationen ist letztendlich aus der Sicht der Managementlehre keine strategische Führung möglich.

Der Begriff „Innovationsmanagement“ ist erklärungsbedürftig, da Innovation aus einer bestimmten Optik schlecht mit Management vereinbar ist. Die Innovation als Resultat eines umfangreichen Prozesses mit kreativen, analytischen und handlungsorientierten Elementen ist schlecht voraussehbar, entwickelt sich oft über einen längeren, schwer kalkulierbaren Zeitraum und durch die Mitwirkung mehrerer Personen. Management als mehrheitlich technokratische und klar zielfokussierte Form der Führung widerspricht eher diesem schwer strukturierbaren und offenen Prozess. Aus diesem Grund wird hier Innovationsmanagement verstanden als die Gestaltung von Rahmenbedingungen zur Innovationsförderung in einer Institution.

Das Innovationsmanagement generiert letztlich keine Innovationen, sondern fördert durch geeignete Rahmenbedingungen den komplexen Prozess der Ideenfindung, Ideenakzeptierung und Ideenrealisierung.

Zur Förderung innovativer Leistungen des öffentlichen Sektors bietet der Public Management-Ansatz nützliche Gestaltungselemente. Bürger und Bürgerinnen verlangen heute einerseits als Verwaltungskunden dasselbe Leistungsniveau, wie es ihnen von privatwirtschaftlichen Leistungserbringern geboten wird. Andererseits fordern sie aber auch Innovationen von den politischen Verantwortungsträgern und Führungskräften in der Verwaltung bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme. Gleichzeitig soll dies alles in den Grenzen der demokratischen Rechtsordnung geschehen. Daraus resultiert ein Zielkonflikt für die politische und administrative Führung, indem Innovationsprozesse primär Autonomie, Dezentralisation, Fehlertoleranz und unstrukturierte Aufgabenprozesse benötigen. Die politische Verantwortung wird aber nicht dadurch, sondern durch möglichst gut voraussehbare, standardisierte, replizierbare und stabile Verfahren gewährleistet (vgl. Lynn 1997: S. 99 ff.). Der Public Management-Ansatz, welcher in diesem Artikel primär durch das Innovations-, Organisations- und Personalmanagement ausgebaut wird, versucht diesen Konflikt zu entschärfen und verbessert die Voraussetzungen zur Innovationsförderung im öffentlichen Sektor.

3. Innovationen und der öffentliche Sektor

Der rapide Wandel in den verschiedenen Umweltbereichen konfrontiert die Träger öffentlicher Dienstleistungen mit neuen Herausforderungen, die Gefahren und Chancen enthalten. Wie sollen diese Chancen aber genutzt werden, wenn es öffentlichen Institutionen eher schwer fällt, innovativ zu agieren? Welche Voraussetzungen sind notwendig, damit Innovationen in staatlichen Institutionen erzeugt, akzeptiert und realisiert werden?

3. 1. Die Bedeutung von Innovationen

Die Innovationstätigkeit ist ein zentrales Erfolgskriterium für das wirtschaftliche Wachstum und die gesellschaftliche Wohlfahrt. Fortschritt durch Innovationen treibt die Entwicklung ganzer Unternehmungen, aber auch von Regionen und Nationen an. Sie bringt gesellschaftliche Veränderungsprozesse in Gang, die wiederum zu weiteren Innovationen anregen (vgl. zu den folgenden Erläuterungen Vahs/Burmester 1999: S. 5 ff.).

Volks- und betriebswirtschaftliche Bedeutung von Innovationen

Aus volkswirtschaftlicher Sicht stehen primär das wirtschaftliche Wachstum und der technologische Fortschritt im Mittelpunkt. Die mit Innovationen zumeist einhergehenden erheblichen Investitionen in Forschung und Entwicklung, aber auch in Maschinen, Infrastrukturen und Verfahren halten den Motor der konjunkturellen Entwicklung in Schwung. Kondratieff identifizierte so genannte Basisinnovationen als Auslöser von längeren Konjunkturzyklen, welche zusätzliche kleinere Innovationen verursachten und insgesamt zu einer Erhöhung des Volkseinkommens führten (vgl. Abbildung 2 und Kondratieff zit. n. Vahs/Burmester 1999: S. 5 ff.).

Diese Basisinnovationen haben jeweils neben ihren Auswirkungen auf den korrespondierenden Wirtschaftszweig entscheidende Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche, auf die Gesellschaft und auch auf den Staat. Die Dampfmaschine als Übergang von der handwerklichen zur industriellen Fertigung verlangte beispielsweise erste Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Regelungen. Die Verbreitung des Automobils führte zu einem rapiden Ausbau des staatlichen Straßennetzes oder die Luftfahrt förderte die wirtschaftliche Globalisierung und den internationalen Standortwettbewerb massiv. Mit der rasanten Entwicklung bei den Informations- und Kommunikationstechnologien hat seit den 1980er Jahren der definitive Übergang von der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft begonnen. Die schnelle Annahme des Internets wurde übrigens nicht alleine durch den Mechanismus des freien Marktes erreicht, sondern durch aktive Regierungsmaßnahmen (z. B. Programme zur Vernetzung von Universitäten und öffentlichen Biblio-

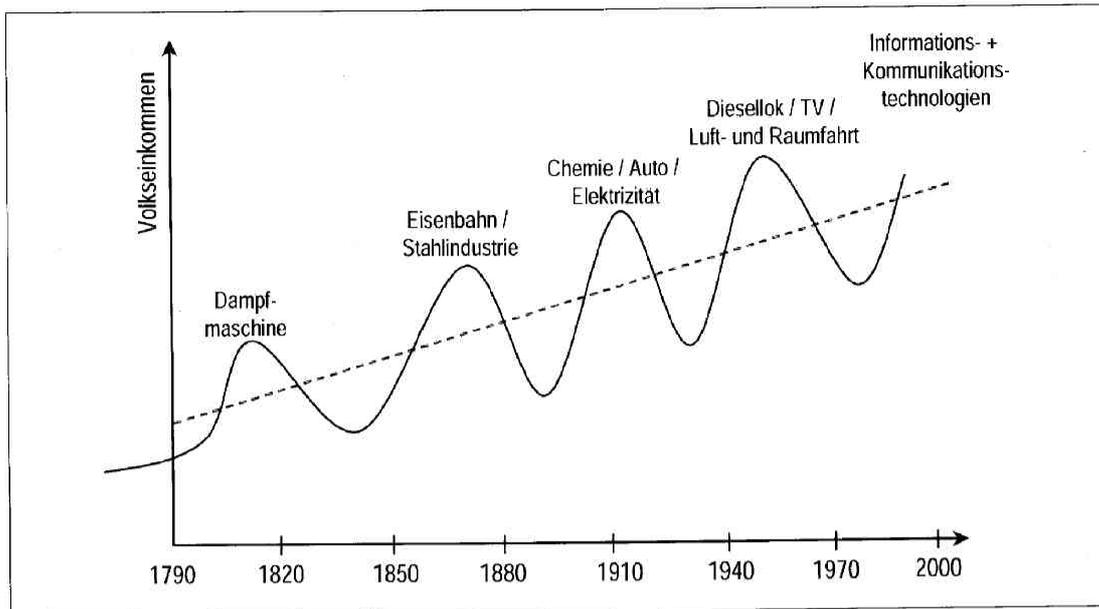


Abbildung 2: Innovationen als Auslöser von Konjunkturzyklen (Quelle: Vahs/Burmester 1999: S. 6)

thecken). Neben Veränderungen bei Wahlen oder bei der Ausübung weiterer demokratischer Volksrechte (z. B. Abstimmungen) durch das Internet wird sich ein erheblicher Teil der staatlichen Institutionen zu Dienstleistungsorganisationen mit nicht hoheitlichen Aufgaben wandeln. Hinzu kommt, dass im Zuge der (wirtschaftlichen) Globalisierung der Nationalstaat an Bedeutung einbüßt (vgl. Thom/Ritz 2003).

Die Innovationen auf der volkswirtschaftlichen Ebene entspringen zu einem großen Teil den Innovationsleistungen auf der Ebene der Institutionen. Unternehmungen und auch nicht kommerzielle Organisationen können sich längerfristig nur durch neue Produkte und Dienstleistungen auf dem Markt behaupten. Ihre Überlebensfähigkeit hängt wesentlich von ihrer Innovationsfähigkeit ab. Vieles weist auf die stete Verkürzung der Produktlebenszyklen hin, die wiederum die Dauer von Innovationszyklen verkleinern. Von diesem verschärften Zeitwettbewerb ist neben Produkten und Verfahren auch das Wissen im wirtschaftlichen Leistungsprozess betroffen. Dieses verliert viel schneller seinen Wert, infolge dessen gewinnen das organisationale Lernen, Wissensmanagement sowie unter anderem die lebenslange Weiterbildung vermehrt an Bedeutung.

Die Bedeutung von Innovationen für Politik und Verwaltung

Der Staat tritt zum einen als Regulator und Koordinator (auch Moderator) gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft auf. Daneben erfüllt er selbst auch die Funktion eines Leistungserbringers oder zumindest Leistungsbestellers und muss dadurch die Interessen der Bürger und Bürgerinnen wahrnehmen. Die Innovationstätigkeit des Staates bezieht sich auf folgende zwei zentrale Aufgabenbereiche:

- Innovationen bei der *staatlichen Leistungserbringung*
- Innovationen bei der *Ausgestaltung von Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft*

In seiner Funktion als Leistungserbringer wird der Staat auch in Zukunft einen beträchtlichen Anteil an der wirtschaftlichen Leistungserbringung beitragen und kaum vollständig privatisiert werden. Zukünftig wird es aber nach unserer Einschätzung weniger neue staatliche Organisationen (im Vergleich zu den zahlreichen Neugründungen im 19. Jahrhundert) geben und auch die bestehenden Institutionen werden sich nicht völlig verändern und erneuern, sondern eher kontinuierlich weiterentwickeln. Dazu ist es notwendig, dass die Träger öffentlicher Aufgaben produktiv und innovativ sind. Die Anknüpfung an vergangene äußerst innovative staatliche Errungenschaften wie das Sozialversicherungswesen, Gesundheitssystem oder auch die von innovativem Gedankengut geprägte deutsche Wiedervereinigung bilden günstige Traditionen für weiteren Fortschritt in Politik und Verwaltung. Wird diese Innovationstätigkeit in großen Sprüngen und kontinuierlichen Verbesserungen nicht mehr wahrgenommen, drohen staatliche Institutionen immer mehr zu Hindernissen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu werden (vgl. Drucker 1986: S. 265 ff.).

Im Rahmen der Regulation und Koordination muss auf die Umweltentwicklungen Rücksicht genommen werden. Zeitgemäße Rahmenbedingungen zur Erreichung der angestrebten Zustände in den verschiedenen Umsystemen sind herbei zu führen. Bei verkürzten Innovationszyklen müssen beispielsweise der Privatwirtschaft geeignete Rahmenbedingungen angeboten werden, indem zugleich umsichtige und schnelle Genehmigungsverfahren sowie steuerliche Anreize ermöglicht werden. Dies bedingt unter anderem Innovationsleistungen bei der Ausgestaltung und Anwendung rechtsstaatlicher Normen. Nur so können staatliche Institutionen ihre Legitimation als Regulator und Koordinator aufrechterhalten. Der Staat kann auch Netzwerke fördern, die den Wissenstransfer zwischen staatlichen und privaten Institutionen zum Zwecke der Innovation verbessern.

Innovationen von Politik und Verwaltung sind infolgedessen unerlässlich und dienen folgenden Zwecken :

- Zur Steigerung der *Wettbewerbsfähigkeit* im Vergleich mit anderen Staaten, mit anderen staatlichen Organisationen und mit privaten Institutionen
- Zur Förderung der *Kooperationsfähigkeit* mit anderen Staaten, mit anderen staatlichen Organisationen und mit privaten Institutionen
- Zur *Einflussnahme* auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umsysteme
- Zur *Attraktivitätssteigerung* staatlicher Institutionen in der Öffentlichkeit und auch auf dem Arbeitsmarkt

Angesichts dieser großen Bedeutung von Innovationsleistungen gilt die Innovationstätigkeit des öffentlichen Sektors in Wissenschaft und Praxis bisher kaum als herausragendes Merkmal staatlicher Institutionen und ihrer Führungskräfte. Betrachten wir die Ergebnisse der Umfrage der Verfasser bei den Projektleitungen von schweizerischen Public Management-Projekten, dann lässt sich aus der Statistik erkennen, dass die Bereitschaft für neue Lösungsansätze im Selbstbild recht hoch eingeschätzt wird. Noch höher wird das Innovationspotenzial (die Fähigkeit zur Innovationsgenerierung) beurteilt. Dieses kann aber zu wenig umgesetzt werden, da die Kompetenzen zur Findung und Realisierung von Innovationen bei der jeweiligen Institution und bei den Mitarbeitenden mehrheitlich nicht vorhanden sind. Nur selten wird das Innovationsniveau als sehr hoch eingestuft, und die Einschätzung des gegenwärtigen Innovationsbedarfs bei neuen Produkten und Dienstleistungen weist klar eine Tendenz zur Mitte der Skala auf (vgl. Abbildung 3).

Der Innovationsbedarf ist gemäß den Aussagen der Befragten am höchsten bei neuen Verfahren und Prozessen. Die Abläufe innerhalb der öffentlichen Institutionen und beim Verwaltungshandeln generell haben demnach am meisten Entwicklungsbedarf. 67 Prozent bejahen dies und übertreffen damit die 62 Prozent, die ebenfalls Neuerungen bei den Instrumenten im Personalbereich wünschen. Der Innovationsbedarf bei den Produkten und Leistungen wird deutlich geringer eingeschätzt. Dies dürfte auch in der bisher noch geringeren Erfahrung mit der Definition von Produkten und echtem Produktmanagement liegen.

Die Innovationsfähigkeit wird in der breiten Öffentlichkeit in erster Linie mit Unternehmertum assoziiert, jedoch selten mit Politik und Verwaltung. Warum dieses Dilemma im öffentlichen Bereich existiert, wird im nächsten Abschnitt behandelt.

Innovationsniveau und -bedarf in Institutionen mit PM-Reformprojekt						
Angaben in Prozent n = 62		Keine Angabe	Sehr tief	Eher tief	Eher hoch	Sehr hoch
Innovations- niveau	Innovationsbereitschaft	8	0	35	47	10
	Innovationspotenzial	10	0	21	63	6
	Innovationskompetenz	10	1	55	29	5
Innovations- bedarf	Neue Verfahren und Prozesse	16	3	13	40	28
	Neue Produkte und Leistungen	19	3	31	36	11
	Neue Instrumente/Regelungen im Humanbereich	16	3	19	47	15

Abbildung 3: Innovationsniveau und -bedarf (Umfrage der Verfasser in der Schweiz)

3.2. Innovationshindernisse im öffentlichen Sektor

Neben den personenbezogenen Barrieren, welche für Innovationsprozesse Geltung haben, sind im öffentlichen Sektor die systemimmanenten Hemmungsfaktoren sehr groß. Denn viele ursprünglich innovationsfreudige und -fähige Personen verlieren diese Eigenschaft schon kurz nach ihrem Arbeitsbeginn im öffentlichen Dienst.

Innovationsfeindliche Faktoren gehören vermutlich zum öffentlichen System und sind kaum durch innovative und unternehmerische Führungspersönlichkeiten auszuschalten. Jeder Innovator im öffentlichen Dienst sieht sich nämlich mit folgenden Fragen konfrontiert :

- Wie kann eine *Verschleppung des Innovationsprozesses* und der Zielerreichung durch das politische und gesetzliche System verhindert werden?
- Wie viel *Planung, Analyse und Berichtsmaterial* ist bis zur eigentlichen Umsetzung erforderlich?
- Welche Korrekturen und Veränderungen *drohen* einer geplanten Innovation im politischen Prozess durch das Parlament und die Verwaltung?
- Welche *Anreize* können für Innovationen geboten und wirksam eingesetzt werden?

Durch die systemimmanenten Beharrungstendenzen droht im öffentlichen Sektor die Gefahr, Innovationsvorhaben schon gar nicht zu formulieren, geschweige denn durchzusetzen. Dieses Dilemma der Innovationsträgheit setzt sich unter anderem aus folgenden Elementen zusammen (vgl. Behn 1997: S. 3 ff. ; Lynn 1997: S. 83 ff. und Drucker 1986: S. 255 ff.) :

- *Budgeterhöhung als Erfolgskriterium* : Die Budgeterhöhung kennzeichnet einen wesentlichen Erfolg im Verwaltungshandeln. Das Ergebnis zählt nicht in erster Linie, und da es keine Gewinne gibt, ist Wachstum primär durch Aufgabenmehrung definiert und zeigt sich in den Budgeterhöhungen. Innovationsanstrengungen richten sich folglich weniger auf die Qualitätserhöhung und Erneuerung von Verwaltungsleistungen, sondern mehr auf quantitatives Wachstum zur Erzielung einer Budgeterhöhung.
- *Unterschiedliche Anspruchsgruppen und Zielsysteme* : Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen hat der öffentliche Leistungserbringer nicht nur einen Kunden. Stellt eine Unternehmung ihre Kunden zufrieden, erreicht sie durch Marktanteilserhöhung und Ertragswachstum auch einen verteilungsfähigen Nutzen für die Mitarbeitenden, Aktionäre und den Fiskus. Die öffentliche Institution muss gleichzeitig mehrere Anspruchsgruppen zufrieden stellen, welche das Ergebnis nicht nur mittels des finanziellen Gewinns messen : Politiker, interne und externe Kunden, Bürgergruppen, Verbände und andere Institutionen. Viele unterschiedliche Interessen und Erfolgsmaßstäbe machen im öffentlichen Sektor Widerstand

gegen Innovationsvorhaben wahrscheinlicher als bei den meisten Institutionen des privaten Bereichs.

- *Maximierung statt Optimierung*: Das eigentliche Ziel öffentlicher Institutionen, „Gutes zu tun“ im Sinne des gesellschaftlichen Wohls, ist gleichzeitig ein Hinderungsfaktor für die Realisierung von Innovationen. Die Erreichung dieses gesellschaftlichen Wohls lässt sich kaum mit Wirtschaftlichkeitsgrößen oder Kosten-Nutzen-Relationen rechtfertigen. Die Träger öffentlicher Leistungen erhöhen demnach bei Nichterreichung der Ziele einfach ihre Anstrengungen, anstatt das Wirtschaftlichkeitsverhältnis im Auge zu behalten oder die Ziele grundsätzlich zu überdenken. Drucker folgert daraus, dass öffentliche Institutionen nicht nach Optimierung, sondern nach Maximierung streben, was auch mit der Public-Choice-Theorie übereinstimmt. Demzufolge wird der Aufwand zur Zielerreichung immer größer, je näher man dem Ziel kommt, ohne es aber erreichen zu können, und der Einsatz in bestehende Prozesse und Leistungen wird intensiviert. Innovationen haben in einer solchen Situation kaum Platz, denn sie richten sich ja gegen die bisherige Arbeitsweise und gefährden das angestrebte Maximalziel.
- *Abhängigkeit des Verwaltungshandelns*: Das konsekutive Verfahren in Regierung und Verwaltung lässt das Verwaltungshandeln erst in einem zweiten Schritt nach der Politikformulierung in Gang kommen. Eine solch klare Trennung und Aufeinanderfolge von politischem und Verwaltungshandeln (Primat der Politik) scheint auf den ersten Blick demokratisch notwendig und prägt vielerorts die Amtskultur. Die daraus folgende Abhängigkeit des Verwaltungshandelns behindert aber eine eigenständige Ideenfindung und Initiative. Gesetze und politische Regelungen sind zudem meistens sehr vage formuliert, sagen zu nahe liegenden Themen nichts aus oder stehen sogar miteinander in Konflikt. Selten ergreift in dieser Situation die Verwaltung die Initiative und versucht, die entstandenen Lücken mit neuen – unter Umständen noch nicht gesetzlich legitimierten – Lösungen auszufüllen. Vielmehr wird das durch die Politiker unscharf vorgegebene Ziel aufgenommen und man versucht, es mit bekannten und bewährten Lösungsansätzen innerhalb der gegebenen Leitplanken zu erreichen.
- *Geringe Fehlertoleranz*: Fehler widersprechen grundsätzlich dem rechtsstaatlichen Handeln und sollten durch möglichst gesetzestreue und exakte Ausführung verhindert werden. Denn Politiker und Führungskräfte der Verwaltung scheuen das Risiko, die Kosten und Konsequenzen von Fehlern tragen zu müssen. Ihre Fehlertoleranz ist daher im Allgemeinen viel geringer als die der privatwirtschaftlichen Führungskräfte. Einerseits drohen Sanktionen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und auch durch die Presse schon bei kleinen, aber für

die Öffentlichkeit sensiblen Fehlhandlungen. Andererseits stehen keine Mittel zur Verfügung, um risikoreiche Investitionen in Innovationen zu tätigen. Für Politiker gibt es letztlich nichts Schlimmeres als negative Meldungen über ihre Ideen und Vorstöße. Es empfiehlt sich demnach, lieber keine innovativen Leistungen als misslungene Vorhaben im politischen Leistungsausweis zu haben. Zu schnell droht ein durch Negativmeldungen verursachter Wählerverlust. Man beachte in diesem Zusammenhang z. B. die auf Misserfolge und Fehlhandlungen abzielenden Attacken im US-amerikanischen Präsidentschafts-Wahlkampf.

- *Wertkonflikte*: Verwaltungshandeln ist infolge von Regelungen stark routinisiert. Solche Regelungen ermöglichen meist ein ehrliches, faires und ordnungsgemäßes Arbeiten und fördern so eine konsistente Umsetzung politischer Beschlüsse. Ehrlichkeit, Fairness und Effizienz stehen aber heute zunehmend neue Werte wie Unternehmertum, Flexibilität, Kundenorientierung, Kreativität, Risiko- und Konfliktaustragungsbereitschaft gegenüber. Die alten und neuen Werte können durchaus in konkurrierender Beziehung zueinander stehen und Führungskräfte müssen sich entscheiden, entweder routinemäßiges Handeln und die dadurch resultierenden Vorteile oder eben innovatives Handeln und dessen unkalkulierbare Konsequenzen zu fördern.
- *Planung und Analyse*: Bevor neue Projekte in Angriff genommen werden, sind in der öffentlichen Verwaltung oft eingehende Planungsprozesse und Analysen zur Abklärung der Kosten, Risiken und Folgen notwendig. Kommt in politisch relevanten Angelegenheiten noch eine Verzögerung durch das Gesetzgebungsverfahren hinzu, dann droht ein Großteil der Innovationskraft verloren zu gehen. Dadurch wird der für Innovationsprozesse nötige Freiraum und die anfängliche Unstrukturiertheit beseitigt.

Diese sieben weit verbreiteten systemimmanenten Hindernisse bei der Findung und Realisierung von Innovationen geben zugleich erste Anhaltspunkte zur Förderung der staatlichen Innovationsleistungen. Welches sind nun die Voraussetzungen und Eigenheiten von Innovationen und wo bestehen die Ansatzpunkte zur gezielten Förderung von Innovationsleistungen im öffentlichen Sektor?

3.3. Voraussetzungen für Innovationen im öffentlichen Sektor

Im öffentlichen Sektor ist Innovationspotenzial vorhanden, gleichwohl konnte sich bis anhin mancher potenzielle Innovator nicht entfalten. Die Hauptproblematik besteht in der Vernachlässigung, diese Grundfähigkeit und Bereitschaft zu Neuerungen als einen zentralen Erfolgsfaktor für die Weiterentwicklung und Verbesserung des öffentlichen Sektors anzuerkennen. Das bedeutet nichts anderes, als dass die Voraussetzungen dafür fehlen. Im Folgenden erläutern wir grund-

sätzliche Erfordernisse auf der strategischen, strukturellen und kulturellen Ebene, um innovatives Verhalten zu fördern.

Strategische Voraussetzungen

Öffentliche Institutionen benötigen einen klar definierten Auftrag. Daraus muss ersichtlich sein, warum die Institution existiert und welche Ziele sie anzustreben hat. Weniger detaillierte Programme und Konditionalnormen, sondern anspruchsvolle Ziel- und Wertekataloge können Innovationsprozesse steuern. Die formulierten Ziele müssen ambitiös, aber mit Anstrengung erreichbar sein. Nur wenn Ziele erreichbar sind, verpflichtet man sich auch darauf und mobilisiert Kräfte zur tatsächlichen Anspruchserfüllung. Werden die Ziele nicht erreicht, dann erfordert dies eine Umorientierung. Einerseits können die Ziele als falsch erkannt werden und ein neuer Zielfindungsprozess muss stattfinden, oder der Weg zur Zielerreichung war ungeeignet und ein zweiter Anlauf ist notwendig. Beide Alternativen bieten wieder neue Anknüpfungspunkte für Innovationsprozesse. Ebenso entsteht Innovationsspielraum, wenn die Ziele erreicht worden sind und ein neuer Auftrag definiert werden kann. Die stetige Suche nach neuen Lösungen zur Verbesserung unbefriedigender Ergebnisse oder zur Erreichung erhöhter Ansprüche ist auch für den öffentlichen Bereich zunehmend ein Muss (vgl. Drucker 1986: S. 262 ff.). Zu den strategischen Voraussetzungen gehört unter anderem die inhaltliche Formulierung von Gesetzen und Verordnungen, welche den Ausführenden einen Innovations- und Gestaltungsspielraum überlassen, ja sogar übertragen. Diese finalorientierten Normen binden das Verwaltungsmanagement auf längere Zeit und beeinflussen so die strategischen Zielsetzungen. Die Bewerberauswahl und Besetzung von Führungspositionen gehören ebenso zu den strategischen Voraussetzungen und können die Innovationskraft einer Institution günstig beeinflussen, wenn die bisherigen Innovationsleistungen der Bewerber zu einem Auswahlkriterium werden. Innovationsfreudige Vorgesetzte fördern und unterstützen erfahrungsgemäß auch ihre Mitarbeitenden bei der Umsetzung neuer Ideen.

Kulturelle Voraussetzungen

Welches sind die Merkmale der Kultur einer innovationsfördernden Institution? Als entscheidendstes Merkmal gilt der hohe Stellenwert von Innovationen im gelebten Wertesystem der Institution. Kreativität und Innovation gelten als Herausforderungen für alle Mitarbeitenden. Die Selbstdarstellung solcher Organisationen ist stark von Innovation und Kreativität geprägt, und das entsprechende Verhalten wird auch tatsächlich belohnt und durch die Führung unterstützt. Eine besonders wirksame Belohnung stellt die Übertragung einer Aufgabe mit Freiraum und Innovationspotenzial dar (vgl. Kieser 1986: S. 47). Das Arbeitsumfeld kann nämlich die Innovationsfähig-

keit und -bereitschaft lähmen. Persönlichkeitsmerkmale allein genügen aber für den Innovationserfolg nicht. Wichtige Einflüsse gehen von der Art der Aufgabe sowie dem Verhalten der Vorgesetzten aus.

Eine weitere mit der Innovationsfähigkeit einer öffentlichen Institution zusammenhängende Grundvoraussetzung ist die Akzeptanz und Förderung von Andersartigkeit (vgl. Blank/Kremer 1999: S. 131 f.).

„Der Aufruf zu Eigeninitiative, Selbständigkeit und mehr Unternehmertum kann nur funktionieren, wenn man die Einmaligkeit und damit Andersartigkeit eines jeden einzelnen Mitarbeiters bewusst anerkennt.“ (Blank/Kremer 1999: S. 131)

Die Andersartigkeit ist ein zentrales Merkmal eines innovativen Problemlösungsstils. Aus psychologischer Perspektive hat Kirton typische Merkmale eines innovativen Problemlösungsstils dargelegt, wonach ein Mitarbeiter, der Probleme in innovativer Manier zu lösen sucht, eher einen neuen Weg einschlägt, als einen gewohnten verbessert, neue Perspektiven gegenüber alten Problemen entwickelt und sich mit mehreren neuen Ideen gleichzeitig befasst. Dazu geht er keineswegs betont methodisch sowie systematisch vor und unterwirft Sachverhalte, die er kontrollieren kann, keiner strikten Ordnung. Ebenfalls legt er auf eine Absicherung durch präzise Anweisungen keinen Wert, legt Regeln großzügig aus oder versucht sie sogar zu brechen und riskiert es oft, Dinge anders zu machen. Ein innovativer Mitarbeitender hält es aus, wenn er mit der Gruppenmeinung nicht übereinstimmt und wird auch ohne besondere Befugnis (z. B. Auftragserteilung) aktiv (vgl. Kirton 1989: S. 6 ff.).

Diese Merkmale sind auf keinen Fall typisch für jeden Mitarbeitenden einer erfolgreichen Organisation. Besonders große Institutionen neigen dazu, eher anpassungsorientiertes und regelgebundenes Verhalten zu fördern, um die Risiken zu minimieren. Entsprechend sind die Eigenschaften des Innovators besonders selten in bürokratisch organisierten staatlichen Institutionen zu finden. Dies gilt jedoch nicht, weil ursprünglich innovative Personen fehlen. Es mangelt vor allem am Freiraum zur Entfaltung und Erprobung innovativen Verhaltens. Während anpassungsorientierte Personen versuchen, die Dinge besser zu machen, ist der Innovator bestrebt, die Dinge anders zu machen.

Die Förderung von Andersartigkeit drückt sich darin aus, dass Autonomie und Verantwortlichkeit zentrale Werte der Organisationskultur sind. Sie führen zu eigenständigem Denken, was letztlich der Motor für die Suche nach neuen Lösungen und für die Umsetzungen von Ideen ist. Ähnliche Mitarbeitende, die sich in ihrem Wissen, ihren Fähigkeiten, ihrer Persönlichkeit und ihrer Arbeitsweise nicht stark unterscheiden, fördern gleichartige Entscheidungen. Darauf auf-

bauende Lösungswege sind nicht sehr innovationsträchtig und führen immer mehr zu durchschnittlichen Leistungen.

Als Ausdruck der Förderung von Andersartigkeit gilt die Toleranz gegenüber Fehlern. Innovationen sind ohne Fehlschläge gar nicht vorstellbar. Wenn eine Organisationskultur, wie es leider noch zu viele im öffentlichen Sektor gibt, Misserfolge und Fehlschläge nicht toleriert, ist die Wahrscheinlichkeit sehr klein, dass Innovationen entstehen können. Aufgrund der aus dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip und dem Weberschen Bürokratieidealtypus gewachsenen Normierung aller Aktivitäten in öffentlichen Institutionen wird nichts unternommen, was nicht ausdrücklich oder sogar gesetzlich festgehalten ist. Innovationen erfordern aber gerade den Mut von Politik und Verwaltung, die Kosten allfälliger Fehler zu verantworten und durch daraus entstehende Innovationen zu überzeugen (vgl. Altshuler/Zegans 1997: S. 68 ff. und Behn 1997: S. 15).

In einer fehlertolerierenden Kultur werden Misserfolge innovativen Bemühens positiv interpretiert. Selbstverständlich sind Fehler nicht zu wiederholen, sondern sie sind das kritische Ereignis für einen raschen und intensiven Lernprozess. Ein halbwegs geglücktes Projekt liefert eine Menge Ansatzpunkte für Verbesserungen und bringt viele wertvolle Erkenntnisse für weitere Entwicklungen. Dies steht im Gegensatz zu einer innovationsfeindlichen Kultur, wo die Misserfolgskriterien akribisch analysiert und als Beleg für das gescheiterte Projekt aufgezeigt werden. Eine fehlertolerierende Institution vermeidet auch Freistellungen von Personen als Folge von Misserfolgen aufgrund innovativen Handelns. Unsicherheit bezüglich der eigenen Stelle und daraus resultierender Widerstand gegen Innovationen wird durch eine mitarbeiterorientierte Politik reduziert (vgl. Kieser 1986: S. 47 f.).

Als letzter Aspekt einer innovationsförderlichen Kultur soll hier die Kundenorientierung erwähnt werden. Keine Innovation hat Erfolg, wenn sie nicht bei ihrer (internen oder externen) Zielgruppe Akzeptanz findet. Der Kundenbegriff wird ausgedehnt auf alle Personen, die Nutzen aus der Neuerung ziehen sollen. Hier schließt sich der Kreis mit den strategischen Voraussetzungen für Innovationen wieder, denn dort wurde postuliert, dass den Anspruchsgruppen einer öffentlichen Institution in den strategischen Zielsetzungen immer eine zentrale Stellung zukommen muss.

Strukturelle Voraussetzungen

Wie bereits im IOP-Konzept erläutert, sind Innovationen nicht ein primäres Ergebnis optimaler Organisationsstrukturen. Strukturen sind in vielen Fällen eine eher weniger förderliche Rahmenbedingung für den Innovationsprozess. Hauschildt stellt fest, dass Innovationen ein Geflecht von Verboten und Geboten zu überwinden haben und „...dass eine wohlgeordnete Administration in

ihrem sachgerechten Funktionieren Innovationen nicht fördert, sondern sogar behindert.“ (Hauschildt 1993: S. 97). Organisationen werden primär geschaffen, um Stabilität zu gewährleisten und nicht um der Flexibilität Willen. Insbesondere die Organisations- und Controllingssysteme können eine latent innovationsfeindliche Funktion ausüben. Organisationsstrukturen entstehen üblicherweise zur Bewältigung von Routineaufgaben und die traditionellen Systeme des Rechnungswesens und Controllings erkennen immaterielle Investitionen wie Innovationen nicht. In öffentlichen Institutionen sind hierarchische, schnittstellenreiche und zentralistische Strukturen weit verbreitet. Diese üben auf den Innovationsprozess einen hemmenden Einfluss aus. Sie behindern die für Innovationen notwendige Koordination über verschiedene Bereiche und Abteilungen hinweg (vgl. Kieser 1986: S. 42 ff.). Fehlende abteilungsübergreifende Zusammenarbeit kann unter anderem auch ein Grund für ungewollte Paralleltätigkeiten innerhalb derselben Institution sein. Innovationsförderliche Kooperationen oder Netzwerke werden dadurch eher verhindert und neue Impulse durch fähige Kollegen gebremst. Mögliche Synergien bleiben ungenutzt (vgl. Blank/Kremer 1999: S. 131 f.). Ähnliche Aktivitäten sind dann innovationsfördernd, wenn sie eine stimulierende Konkurrenz ohne Bekämpfung in der eigenen Institution und weiteres Zusammenarbeiten erlauben.

Innovationen entstehen in partizipativen Prozessen und können nicht von „oben“ verordnet werden. Die am Innovationsprozess beteiligten Personen folgen ihrer Idee und nicht den gegebenen Strukturen.

Den Innovationsprozess begünstigen einfache und dezentralisierte Organisationsstrukturen, die auf die zentralen Werte der Institution ausgerichtet sind. An denen können sich die Innovatoren orientieren. Eine schnelle Koordination und Kommunikation zwischen Stellen (-inhabern) sollte ermöglicht werden, damit der „Innovationsdrang“ nicht gebremst wird. Innovationen stehen dem starken Departementalisierungs- und Abgrenzungsgedanken in öffentlichen Institutionen diametral entgegen (vgl. Metcalfe/Richards 1990: S. 61).

Umfrageergebnisse

In der von den Autoren durchgeführten Umfrage wurden die befragten Projektleiter einerseits zu den Erfordernissen für erfolgreiches innovatives Handeln, andererseits zu den Barrieren für Innovationstätigkeiten in den betroffenen öffentlichen Institutionen befragt. Aus der Abbildung 4 entnehmen wir, dass ganzheitliches Denken, unterstützende (nicht autoritative) Vorgesetzte, mehr Handlungsfreiraum und eine gezielte Personalauswahl als wichtigste Voraussetzungen für Innovationsleistungen genannt wurden. Im Gegensatz dazu werden insbesondere Konkurrenz unter den Mitarbeitenden, komplexe Arbeitstätigkeiten und höhere Anreize für Innovationen deutlich als Er-

Innovationserfordernisse in Institutionen mit PM-Reformprojekt			
Angaben in Prozent n = 62	Keine Angabe	Kein Erfordernis	Ist Erfordernis
Ganzheitliches Denken der Mitarbeitenden	5	6	89
Unterstützende, nicht autoritative Vorgesetzte	5	22	73
Mehr Freiraum	5	29	66
Innovationsorientierte Personalauswahl	5	32	63
Konkurrenz unter Mitarbeitenden	5	85	10
Komplexe Arbeitstätigkeiten	5	82	13
Höhere materielle Anreize für Innovationsleistungen	5	74	21
Höhere immaterielle Anreize für Innovationsleistungen	5	60	35

Abbildung 4: Innovationserfordernisse aus der Sicht von Reformprojektleitungen (Umfrage der Verfasser in der Schweiz)

fordernisse abgelehnt. Diese Ergebnisse unterstützen die Feststellung, dass insbesondere die Art des Denkens und der Problemlösung sowie die Führungsqualität der Vorgesetzten starke Auswirkungen auf die Innovationsleistung haben (vgl. Cummings/Oldham 1998).

Dieselbe Befragung zeigte, dass die innovationshemmenden Faktoren nach Aussagen der befragten Projektleitungen insbesondere das Sicherheitsdenken, die personelle Inflexibilität, das „Gartenzaun-Denken“ sowie zu lange Entscheidungswege und -zeiten sind. Das im öffentlichen Sektor recht stark ausgeprägte Sicherheitsdenken wurde von 77 Prozent als wichtige bis sehr wichtige Barriere für innovatives Handeln angegeben. Die Umfrage zeigt insgesamt, dass den kulturellen Voraussetzungen besondere Bedeutung zukommt. Die Art und Weise, wie die Mitarbeitenden denken und Probleme lösen, sowie das Vorgesetztenverhalten zählen also zu den besonders innovationshemmenden oder -förderlichen Faktoren (vgl. Thom/Ritz 2000).

4. Merkmale von Innovationen und Innovationsprozessen

Der Begriff Innovation entbehrt eines einheitlichen Verständnisses. Deshalb soll hier eine inhaltliche Präzisierung der relevanten Merkmale des Innovationsbegriffs vorangestellt werden, bevor danach unterschiedliche Innovationsarten und der Ablauf von Innovationsprozessen zu erläutern sind (vgl. zu den folgenden Abschnitten wo nicht anders vermerkt: Thom 1997; Thom 1992 und Thom 1980).

4.1. Innovation und Innovationsaufgaben

Innovationen können als in der Praxis realisierte neue Ideen verstanden werden. Erst die Umsetzung oder Anwendung von Ideen (z. T. sogar auf der Stufe von Erfindungen) kennzeichnet die

eigentliche Innovation. Innovationen unterscheiden sich zudem deutlich gegenüber dem vorherigen Zustand. Diese Neuartigkeit muss wahrgenommen werden können. Wie stark der Neuigkeitseffekt von Innovationen sein muss, hängt vom individuellen Innovationsverständnis ab. Die Fachliteratur weist auf das ursprüngliche Verständnis von Innovationen hin, welches eine radikale und erhebliche Verbesserung verlangt. Langfristige, undramatisch und in kleinen Schritten erfolgende Neuerungen aufgrund kontinuierlicher Weiterentwicklung des Bestehenden können aber ebenso als Innovationen bezeichnet werden (vgl. Vahs/Burmester 1999: S. 41 ff.).

Innovationen lassen sich anhand der folgenden dominanten Merkmale kennzeichnen (vgl. Thom 1997: S. 6 f.). Grundlegend ist der Neuigkeitsgrad (siehe die Wortherkunft aus dem Lateinischen: innovatio = Erneuerung, Schaffen von etwas Neuem). Als Mindestanforderung gilt, dass sich der betrachtete Neuerungsprozess erstmalig in der jeweiligen öffentlichen Institution vollzieht. Mit steigendem Neuigkeitsgrad (z. B. nationale Neuheit, Weltneuheit) wachsen die Managementprobleme und Risiken bei Innovationsprozessen. Nur wenige neue Ideen werden zu Innovationen. Das Risiko des Scheiterns (die „Sterblichkeitsquote“) ist hoch, weil es nicht nur ein technisches Risiko gibt, sondern auch ein wirtschaftliches und ein soziales. Mit letzterem ist die Akzeptanz der Neuerung beim Zielpublikum (Verwaltungsmitarbeitenden, Vorgesetzte, Kunden usw.) und in der allgemeinen Öffentlichkeit gemeint (vgl. die Probleme bei der Kernenergie und der Gentechnologie). Innovationen vollziehen sich nicht als isolierte Handlungen. Sie lassen sich als eine Abfolge verschiedenartiger Teilentscheidungen und Ausführungshandlungen beschreiben. Diese verlaufen keineswegs in linearer zeitlicher Reihenfolge. Teils erfolgen Einzelaktivitäten parallel, teils sequentiell, wobei immer wieder Rückkoppelungsschleifen auftreten. In aller Regel sind mit Innovationsaktivitäten arbeitsteilig mehrere Personen betraut, die unterschiedliche Merkmale

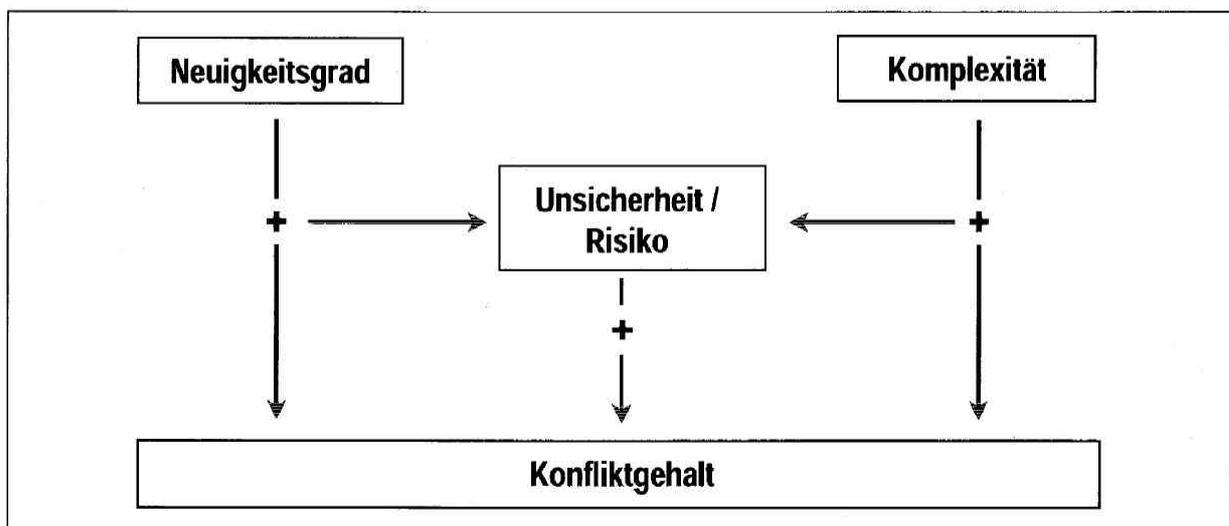


Abbildung 5: Die vier dominanten Merkmale von Innovationen (Quelle: Thom 1992: S. 7)

(z. B. Ausbildungsgänge, Werteordnungen) aufweisen. Nichtlinearität und Arbeitsteiligkeit gelten als wichtige Ursachen der Komplexität von Innovationsprozessen.

Mit steigender Komplexität wächst auch die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Konflikten. Dies hat verschiedene Ursachen. Zunächst geht es um sachliche Auffassungsunterschiede, die bei Innovationen erwartungsgemäß auftreten und durchaus zur Erhöhung der Problemlösungsqualität beitragen können. Aus ihrer jeweiligen Fachposition heraus können z. B. die Verantwortlichen der Leistungserstellung, der Logistik, der Finanzabteilung oder die politischen Entscheidungsträger die Erfolgswahrscheinlichkeit einer neuen Sachlösung recht unterschiedlich beurteilen. Eine sachliche Konfliktaustragung erhöht oft die Qualität der definitiven Lösung. Wirtschaftlich weniger vorteilhaft sind die unvermeidlichen sozio-emotionalen oder wertmässig-kulturellen Konflikte. Sie entstehen beispielsweise aus Angst vor Entwertung des eigenen Know-hows, der jeweiligen beruflichen oder politischen Position, aus Rivalität um die „Ideeneigentümerschaft“ oder aufgrund von Auffassungsunterschieden über die staatsrechtliche, demokratische, ethische oder ökologische Vertretbarkeit von Innovationen. Konfliktgefahren werden im Allgemeinen mit zunehmendem Neuigkeits- und Risikograd eines innovativen Vorhabens verstärkt. Den Zusammenhang zwischen den vier erläuterten Hauptmerkmalen von Innovationsaufgaben verdeutlicht Abbildung 5.

4.2. Arten von Innovationen

Die Kenntnis über unterschiedliche Innovationsarten ist in Zusammenhang mit der Einführung neuer Führungskonzepte von großer Bedeutung. Die zentralen Bestandteile der Produktdefinition und Prozessorientierung, aber auch Neuerungen in der Personalführung im Rahmen der Public Management-Reformen bieten spezifische Ansatzpunkte zur Hervorbringung von Innovationen.

Politik-, Verwaltungs- und strategische Innovationen

Grundsätzlich lassen sich zwei Innovationsrichtungen unterscheiden :

- Politik- oder Programminnovationen
- Verwaltungsinnovationen

Politik- und Programminnovationen sind Erneuerungen im Rahmen von politischen Vorstößen oder bei der Politikvorbereitung und Programmformulierung durch die Erarbeitung von Gesetzen, Verordnungen sowie Beschlüssen. Diese Innovationen dienen direkt der Erreichung der obersten politischen Ziele und können sowohl von Mitgliedern des Parlaments als auch von Regierungsmitgliedern kommen. Sie entstehen also primär auf der politischen Steuerungsebene. Verwaltungsinnovationen entstehen in erster Linie auf den Ebenen der betrieblichen Steuerung

und des betrieblichen Wandels, also in den Verwaltungsstellen oder anderen Institutionen des öffentlichen Sektors. Dies sind beispielsweise neue Organisationsformen und neue Instrumente für das Management oder auch für einzelne Fachgebiete in einer staatlichen Organisation.

Moore unterscheidet als eine weitere Art von Innovationen im öffentlichen Sektor :

- strategische Innovationen

Diese Innovationen tragen zur grundsätzlichen Veränderung des Zwecks einer Institution und ihrer bisherigen Kernaufgaben bei (vgl. Moore 1995: S. 232 ff.). Sie betreffen sowohl die Politik- als auch die Verwaltungsdimension. Für die staatliche Wohneigentumsförderung kann dies beispielsweise eine Abkehr von der Subventionierung von Mieteigentum zur Finanzierung anderer Wohnformen bedeuten oder im Rahmen der Verbrechensprävention eine Fokussierung der Aktivitäten auf Schulen, Jugendvereine und Elternhäuser. Die Eigenheit strategischer Innovationen besteht darin, dass zugleich Politik- und Verwaltungsinnovationen notwendig sind, sofern sie wirklich zum Durchbruch kommen sollen. Dies im Gegensatz zu Verwaltungs- und Politikinnovationen, die nicht in jedem Fall der Ergänzung durch Innovationen im anderen Bereich bedürfen. Z. B. können innovative Technologien oder neue Instrumente der Rechnungsführung ohne große Auswirkungen auf die Grundausrichtung des politischen Auftrags einer Institution bleiben, oder eine Politikinnovation kann ohne veränderte Verwaltungsbedingungen realisiert werden. Strategische Innovationen betreffen daher immer sowohl die politische als auch die betriebliche Ebene. In Abbildung 6 wird dieser Zusammenhang der drei Innovationsarten schematisch dargestellt.

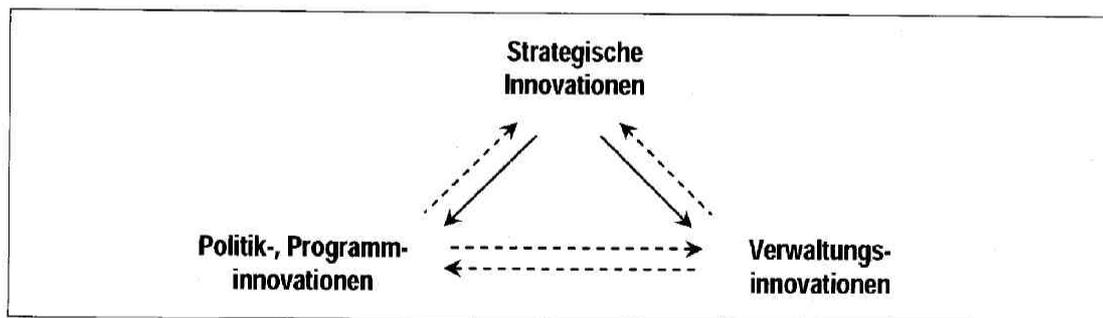


Abbildung 6 : Zusammenhang zwischen strategischen Innovationen, Politik-, Programm- und Verwaltungsinnovationen

Produkt-, Verfahrens- und soziale Innovationen

Die Verwaltungsinnovationen sind aus der Perspektive des Public Managements wesentlich für eine Neuorientierung staatlicher Organisationen. Betrachten wir eine Verwaltungseinheit in sich als eine Institution mit ähnlichen Merkmalen wie ein Betrieb (eine Unternehmung), dann ist die Übertragung der Klassifizierung von Innovationsarten aus der Betriebswirtschaftlehre auch auf den öffentlichen Bereich nützlich.

Produktinnovationen sind Neuerungen zur Erreichung des Sachziels einer Verwaltungseinheit. Je nach Tätigkeitsbereich kann es sich dabei um Produkte oder Dienstleistungen handeln, die an andere Institutionen inner- und außerhalb der Verwaltung weitergegeben werden. Sie ermöglichen in erster Linie eine Nachfragesteigerung oder eine erhöhte Nachfragerzufriedenheit. Die im Rahmen der Verwaltungsreform ausgelösten Produktdefinitionen bieten eine sehr gute Ausgangslage für Neuerungen im Produktbereich. Die starke Belastung und der plötzliche Gestaltungsdruck durch den aufgestauten Reformbedarf verhindern oft aber echte Neuerungen. Im Normalfall werden bisherige Strukturen umbenannt und ein unveränderter Leistungskatalog angeboten. Dort, wo jedoch ein Kulturwandel die Bedeutung von kundengerechten Produkten und Dienstleistungen steigert, sind oft große Innovationspotenziale ersichtlich und realisierbar.

Bei Verfahrens- oder Prozessinnovationen handelt es sich um die Umsetzung von neuartigen Ideen im Prozess der Leistungserstellung. Wie verändert sich beispielsweise der Ablauf einer Gesetzesvorbereitung, die Zusammenarbeit mehrerer Abteilungen innerhalb eines Ministeriums, zwischen Kommunen oder die Herstellung und Verbreitung von amtlichen Dokumenten?

Als soziale Innovationen werden neue Entwicklungen im Humanbereich der staatlichen Institution bezeichnet. Dabei kann es sich um Neuerungen für Individuen (Personalauswahl, Personalentwicklung, Personalerhaltung usw.) handeln oder um die Realisierung neuer Ideen, welche sich auf das Beziehungsgefüge zwischen den Organisationsmitgliedern auswirken (Maßnahmen der Organisationsentwicklung sowie neue Kooperations- und Führungsformen).

Zwischen den drei genannten Innovationsarten können Wechselbeziehungen bestehen, z. B. in der Weise, dass eine Produktinnovation eine Verfahrensinnovation (z. B. elektronische Vorgangsbearbeitung) erforderlich macht und parallel dazu eine Sozialinnovation entsteht (z. B. neues Berufsbild).

4.3. Innovationsziele

Mit Neuerungen innerhalb öffentlicher Institutionen sollen Wirkungen erzielt werden. Ideen ohne Ausrichtung auf Ziele, welche für die Institution bedeutend sind, bleiben letztlich ohne Wirkung und schaffen es nicht, umgesetzt zu werden. Die folgenden Ziele der oben erläuterten Innovationsarten lassen sich aus einer Public Management-Perspektive ohne Anspruch auf Vollständigkeit nennen. Die strategische Innovation konkretisiert sich in Politik- und Verwaltungsinnovationen. Letztere differenzieren sich in Produkt-, Verfahrens- und Sozialinnovationen (vgl. Abbildung 7).

Innovationsart	Innovationsziele
Politik- innovationen	<ul style="list-style-type: none"> - Erfüllung des gesellschaftlichen oder politischen Auftrags in den einzelnen Politikfeldern - Lösung eines politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Problems - Schaffung neuer politischer Standpunkte und Forderungen respektive Verbesserung von bestehenden - Steigerung des Wähleranteils
Verwaltungs- innovationen	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der staatlichen Leistungserbringung zur Erfüllung des gesellschaftlichen oder politischen Auftrags - Kundenfreundlichkeit von Verwaltungsprozessen - Vereinfachung des Rechts - Zusätzlich die Ziele von Produkt-, Verfahrens- und Sozialinnovationen
Produkt-/ Leistungs- innovationen	<ul style="list-style-type: none"> - Wirkungssteigerung - Marktanteil sichern oder steigern - Verbesserung der Kundenzufriedenheit - Steigerung der Kundenbindung - Unabhängigkeit erlangen oder erhalten - Image und Prestige erhöhen - Schaffung neuer Arbeitsplätze
Verfahrens-/ Prozess- innovationen	<ul style="list-style-type: none"> - Beschleunigung von Verwaltungsabläufen bei der Leistungserstellung und Politikvorbereitung - Produktivitätssteigerung - Erhöhung der Sicherheit - Verbesserung der Kundenzufriedenheit - Ressourceneinsparung
Sozial- innovationen	<ul style="list-style-type: none"> - Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt erhöhen - Unabhängigkeit vom Arbeitsmarkt, von verwaltungsinternen und -externen Bildungseinrichtungen erlangen - Identifikationssteigerung der Mitarbeitenden mit Verwaltungszielen fördern - Erhaltung und Steigerung der Arbeitsmarktfähigkeit der Mitarbeitenden - Verantwortung sowie Vorbildrolle gegenüber Mitarbeitenden, Wirtschaft und Gesellschaft übernehmen

Abbildung 7: Ziele innovierender öffentlicher Institutionen

4. 4. Ablauf von Innovationsprozessen

Als weiteres Element zum besseren Verständnis von Innovationen bedarf es der Gliederung der Innovationsentstehung in Phasen. In der betrieblichen Realität lassen sich zahlreiche Formen der Phasenunterteilung nachweisen. An dieser Stelle geht es um die prinzipielle Prozesslogik, die im Einzelfall durch Rückkoppelungsschleifen und Parallelaktivitäten überlagert werden kann.

Aufgrund der Unterscheidung zwischen Invention (neue Idee) und Innovation (realisierte Idee) dürfte es unmittelbar einsichtig sein, dass ein Innovationsprozess mindestens zweiphasig ist: Ideengenerierung und Ideenrealisierung. Diese Einteilung bleibt jedoch für eine Analyse noch zu

grob, da die zwischengeschaltete Entscheidung über die Annahme der neuen Ideen nicht gebührend beachtet wird. In dieser (unternehmens-) politisch sehr wichtigen Phase der Ideenakzeptierung vollzieht sich die Prüfung der Ideen (z. B. aus den Perspektiven der Marktchancen, der politischen Akzeptanz, der internen Ressourcenlage oder in rechtlicher und technischer Hinsicht). Diese Phase hat eine entscheidende Bedeutung im öffentlichen Sektor, da neue Ideen oft aufgrund der fehlenden politischen Akzeptanz in Regierung und Parlament scheitern. Für die erfolgversprechendsten Varianten werden danach Realisationspläne erstellt. Durch eine echte Führungsentcheidung erfolgt schließlich die Auswahl der nützlichsten Variante.

Die erste Hauptphase der Ideengenerierung umfasst als eine der Teilaktivitäten zunächst die Suchfeldbestimmung. Es ist wirtschaftlich unsinnig, wahllos Ideen zu produzieren, deren Bezug zu den Verwaltungszielen und -strategien nicht erkennbar ist. Die Konzentration auf vorhandene oder realistisch erwerbbar Kernkompetenzen ist nachhaltig zu empfehlen. Die kreativste Detailphase innerhalb der Ideengenerierung soll mit „Ideenfindung“ bezeichnet werden. Zwischen dem Finden einer Idee und ihrem formgerechten und aufmerksamkeitsfördernden Vorschlag an die zuständigen Instanzen innerhalb eines Verwaltungssystems können bedeutende Barrieren (z. B. Artikulationsprobleme, Angst vor materiellen und immateriellen Nachteilen, unzureichende innere Antriebskraft) liegen, die es mit Hilfe angemessener personalwirtschaftlicher Führungsinstrumente zu überwinden gilt.

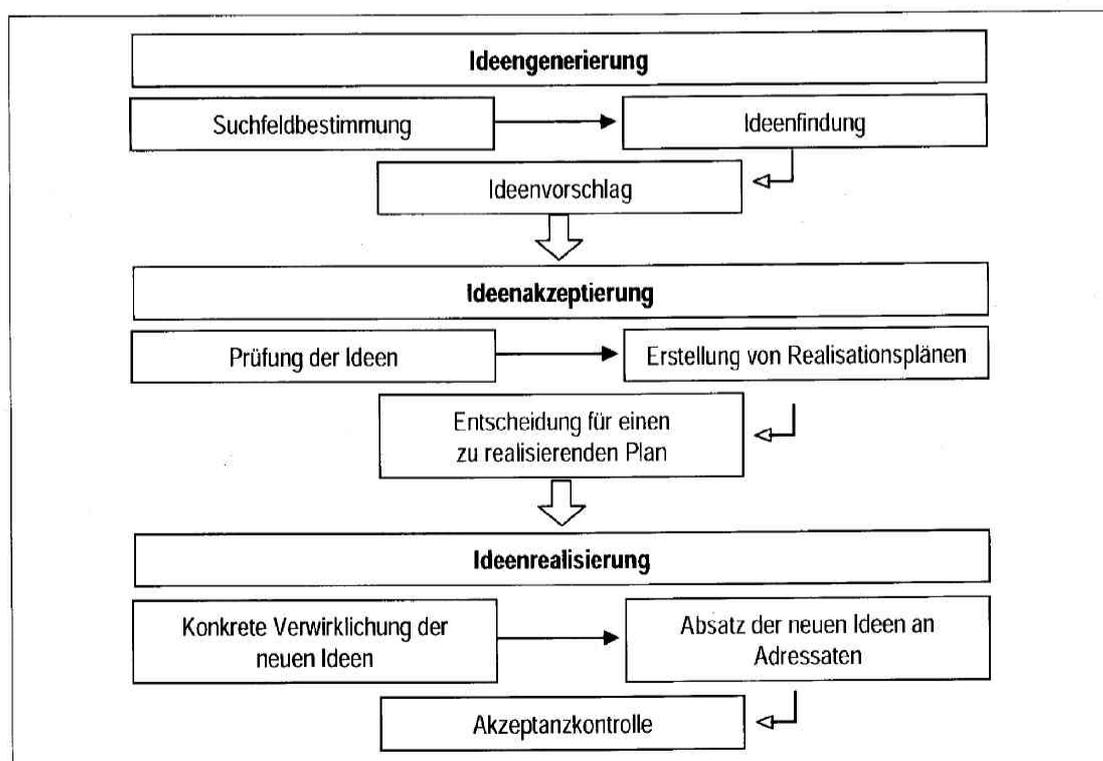


Abbildung 8: Ablauf von Innovationsprozessen (Quelle: Thom 1992: S. 9)

In der letzten Phase der Ideenrealisierung steht die Implementierung der echten Führungsentcheidung „angenommener Innovationsplan“ im Vordergrund. Dies schließt weitere kreative Aktivitäten keineswegs aus. Beispielsweise verlangt die Detailphase „konkrete Verwirklichung der neuen Idee“ durchaus Einfallsreichtum. Kommunikative Fähigkeiten sind vor allem in der Teilphase „Absatz der neuen Ideen an Adressaten“ gefordert. Letztere befinden sich bei Sozial- und Prozessinnovation innerhalb der Verwaltung, während sie bei Produktinnovationen auf dem externen Güter- und Leistungsmarkt, aber insbesondere im gesamten politischen Prozess zu identifizieren und zu überzeugen sind. Diese Überzeugungsaktivitäten sind ebenso bei staatlichen Leistungen ohne expliziten Markt aber mit externen Leistungsempfängern erforderlich. Die Überzeugung der Adressaten ist im Vergleich zur Privatwirtschaft im öffentlichen Sektor viel schwieriger. Der Innovationsprozess ist hier weniger auf eindeutige Zielgruppen zu fokussieren und stärker abhängig von der Fähigkeit, Unterstützung an vielen unterschiedlichen Orten im politischen und verwaltungsorganisatorischen Gefüge mobilisieren zu können (vgl. Metcalfe/Richards 1990: S. 67).

Manche Innovation fand (im ersten Anlauf) nur deshalb Akzeptanz, weil für die Pilotgruppe die denkbar günstigsten Bedingungen geschaffen wurden (z. B. Sonderbezugsbedingungen für die Abnehmer, Erprobung des Leistungslohnes mit einer innerbetrieblichen Leistungselite). Daher ist eine „Akzeptanzprüfung“ erforderlich, wenn ein gewisser Abstand zum „Premieretermin“ vorliegt. Bei positivem Prüfungsergebnis und geglückter Einführung können wir endgültig von einer gelungenen Innovation ausgehen.

Abbildung 8 zeigt abschließend die idealtypischen Haupt- und Detailphasen des Innovationsprozesses. Das Phasenkonzept gilt für alle Innovationsarten, die ihrerseits jeweils alle vier Hauptmerkmale von Innovationsaufgaben (vgl. Abbildung 5) aufweisen.

5. Fazit

Organisationen des öffentlichen Sektors werden immer weniger direkte und materielle Anreize zu innovativem Handeln bieten als privatwirtschaftliche Unternehmungen. Ihre institutionellen Rahmenbedingungen setzen Innovationsprozessen Grenzen. Sie bedrohen vielfach den notwendigen Handlungsfreiraum und die erforderliche Offenheit für neuartige bzw. bisher unbekannte Problemlösungen. Umso mehr ist die Gesamtbetrachtung der Innovationsentstehung vor dem Hintergrund strategischer, struktureller und kultureller Voraussetzungen zu fördern. Die Unrückbarkeit formaler und gegebener Verfahrensabläufe existiert nicht mehr und die Reflektion innovationshinderlicher Strukturen gehört heute zur Grundaufgabe jeder staatlichen Institution, denn Innovatoren folgen in entscheidenden Momenten nicht den gegebenen Abläufen und Pro-

zessen. Ebenso drängt sich die Integration von Merkmalen innovativen Verhaltens in die Beurteilungs- und Förderungsprozesse staatlicher Personalpolitiken auf. Neuerungen auf der Produkt- und Verfahrensebene oder Entwicklungen im Humanbereich sind im Zusammenhang mit den Zielen von Innovationen zu bringen. Die Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrags als Oberziel politischer Innovationen schlägt sich in vielfältiger Weise auf die Ziele von Verwaltungsinnovationen und den damit beabsichtigten Änderungen in öffentlichen Institutionen nieder. Dies erfordert letztlich mehrere Schritte von der oft spontanen Ideengenerierung über die zwingend notwendige Ideenakzeptierung bis hin zur Ideenrealisierung und die mit der Umsetzung immer wichtiger werdende Bekämpfung von Widerständen und Hindernissen. Innovationsprozesse im öffentlichen Sektor gehören zum Verständnis eines zeitgemäßen Public Managements, das der gestaltenden Kraft von Führungspersonen innerhalb der staatlichen Verwaltung eine große Bedeutung beimisst.

6. Literaturverzeichnis

- Altshuler, Alan A./Zegans, Mark C. (1997): Innovation and Public Management: Notes from the State House and City Hall. In: Innovations in American Government, hrsg. v. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, S. 68–80
- Behn, Robert D. (1997): The Dilemmas of Innovation in American Government. In: Innovations in American Government, hrsg. v. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, S. 3–37
- Blank, Heike/Kremer, Manfred (1999): 3 M - Innovationsmanagement „as its best“. In: Werkzeuge für das Innovationsmanagement: So schaffen Sie eine lebendige und erfolgreiche Wachstumskultur, hrsg. v. Christoph Rohe, Frankfurt a. M. 1999, S. 123–137
- Cummings, Anne/Oldham, Greg R. (1998): Wo Kreativität am besten gedeiht. In: Harvard Business Manager, 20. Jg. 1998, Nr. 4, S. 32–43
- Drucker, Peter F. (1986): Innovations-Management für Wirtschaft und Politik. 3. Aufl., Düsseldorf und Wien 1986
- Hauschildt, Jürgen (1993): Innovationsmanagement. München 1993 (2. Aufl. 1997)
- Kieser, Alfred (1986): Unternehmenskultur und Innovation. In: Das Management von Innovationen, hrsg. v. Erich Staudt, Frankfurt a. Main 1986, S. 42–50
- Kirton, Michael J. (1989): Adaptors and Innovators: Styles of Creativity and Problem-solving. New York 1989
- Lynn, Laurence E. (1997): Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector. In: Innovation in American Government: challenges, opportunities, and dilemmas, hrsg. v. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, S. 83–103
- Metcalfe, Les/Richards, Sue (1990): Improving Public Management. 2. Aufl., London, Newbury Park, New Delhi 1990
- Moore, Mark H. (1995): Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, London 1995
- Thom, Norbert (1980): Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements. 2. Aufl., Königstein/Ts. 1980
- Thom, Norbert (1992): Innovationsmanagement. Die Orientierung 100, hrsg. v. der Schweizerischen

Volksbank, Bern 1992

- Thom, Norbert (1997) : Effizientes Innovationsmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen. Bern 1997
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2000) : Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Innovation-Organisation-Personal : Auswertungsbericht einer schriftlichen Befragung. Arbeitsbericht Nr. 46 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern, Bern 2000
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2003) : Möglichkeiten der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In : Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Wilfried Krüger, hrsg. v. Norbert Bach et al., Wiesbaden 2003, S. 435-457
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2004) : Public Management : Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 2., aktualisierte Aufl., Wiesbaden 2004
- Vahs, Dietmar/Burmester, Ralf (1999) : Innovationsmanagement : Von der Produktidee zur erfolgreichen Vermarktung. Stuttgart 1999