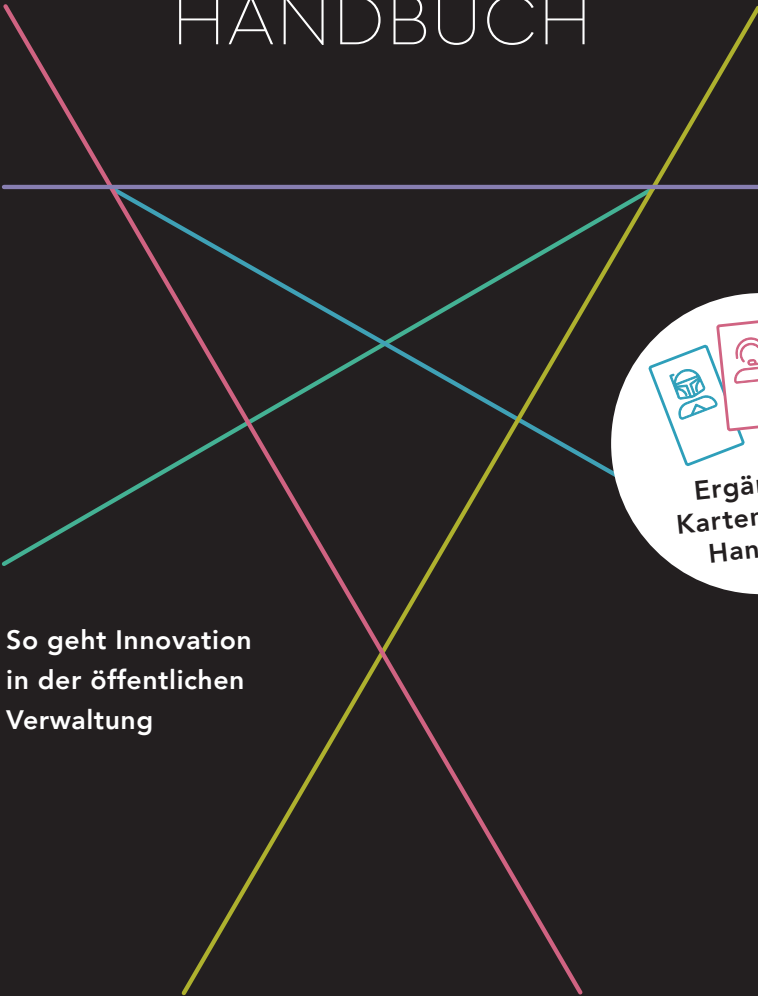


Kuno Schedler
Ali A. Guenduez

SERVICE MODEL NAVIGATOR HANDBUCH



So geht Innovation
in der öffentlichen
Verwaltung



■ Haupt

Gemeinsam
wirken und
Services neu
gestalten.
Jederzeit.
Einfach.
Praktisch.
Anwendbar.

Kuno Schedler
Ali A. Guenduez

SERVICE MODEL NAVIGATOR HANDBUCH

**So geht Innovation in der
öffentlichen Verwaltung**

Haupt Verlag

Vorwort

Wer sich schon länger mit der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, weiss: Hier sind viel persönliche Motivation, viel Einsatz und Energie vorhanden, denn die grosse Mehrheit der Mitarbeitenden in der Verwaltung glauben an den Sinn ihrer Aufgabe für die Gesellschaft. Gleichzeitig sind wir nicht naiv: Wir wissen um die Möglichkeiten und Grenzen des Systems und der Menschen, die in diesem System arbeiten. In einem Umfeld, das von politischen Debatten und ständiger medialer Beobachtung geprägt ist, sind Innovationen oft mit persönlichen Risiken und Enttäuschungen für die Mitarbeitenden der Verwaltung verbunden. Dennoch braucht es ständige Verbesserungen, gerade auch in einer Zeit, in der digitale Möglichkeiten fast täglich neue Anpassungen erfordern. Damit diese Verbesserungen leichter fallen, haben wir uns auf die Reise zu den Service Modellen in der öffentlichen Verwaltung gemacht.

Dieses Buch ist Teil eines Pakets, das wir **Service Model Navigator** nennen. Dazu gehören drei Elemente:

- 1 Das *Handbuch*, in dem das Konzept der Service Modelle für die öffentliche Verwaltung und dessen Anwendung in der Praxis erläutert wird. Das Buch beschreibt alle 45 Modelle, die wir im Rahmen unserer Forschung gefunden haben.
- 2 Der *Kartensatz*, in dem für jedes Modell eine eigene Karte vorhanden ist. Mit diesem Kartensatz soll eine spielerische Anwendung der Service Modell Innovation im Rahmen von Workshops erleichtert werden.
- 3 Die *Landingpage*, die das Konzept im Internet beschreibt und Feedbacks sowie Diskussionen zulässt.

Wir suchen bewusst einen bisweilen spielerischen Zugang zur Frage, ob und wie die Services der öffentlichen Verwaltung verbessert werden können. Der Ernsthaftigkeit, mit der Verwaltungsmitarbeitende ihre Aufgabe umsetzen müssen, gerade wenn sie in den Freiraum von Menschen und Organisationen eingreifen, sind wir uns voll bewusst. Verändern hat aber mit Loslassen zu tun, und das gelingt leichter, wenn es (zunächst) auf spielerische Weise, in Kreisen von Versuch und Irrtum und mit der Möglichkeit der Korrektur, erfolgen darf. Dazu wollen wir einen Beitrag leisten – alles andere muss sich aus der Anwendung selbst erklären.

An der Entstehung des **Service Model Navigators** hat eine Vielzahl von Kolleginnen und Kollegen mitgewirkt. Wir bedanken uns herzlich allen voran bei den St.Galler Forschenden Oliver Gassmann, Karolin Frankenberger und Michaela Choudury, dass wir ihr grossartiges Konzept des Business Model Navigators als

Ausgangspunkt für unsere Reise und Referenzpunkt für unseren eigenen Navigator verwenden durften. Genau das ist die HSG: Kollegial und gemeinsam wirken, «from insight to impact».

Ausserdem danken wir Cornelia Birchler und Lukas Zumbrunn für die Unterstützung bei der Suche nach konkreten Beispielen von Service Modellen irgendwo auf dieser Welt, sowie Simona Casasola und Giulia Canova für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Isabella Proeller, Urs Bolz, Patrick Stähler, Sebastian Frowein und Christopher Douillet danken wir für die wertvollen Anregungen zum Buch und den Konzepten und Modellen.

Sämtliche Arbeiten an diesem Buch wurden aus Mitteln des Instituts für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen finanziert. Wir danken der HSG für die Möglichkeit, Institutsmittel für Forschung und Wissenstransfer anzusparen und im geeigneten Zeitpunkt einzusetzen. Nicht zuletzt sind wir sehr dankbar für die kommunikative Unterstützung des Projekts durch Pur Kommunikation in St. Gallen unter der Leitung von Sibylle Jung, die uns ab und zu aus der Komfortzone der wissenschaftlichen Schreibroutine gelockt hat.

Wir haben das Buch bewusst nicht wissenschaftlich formatiert. Auch der Schreibstil sollte lockerer sein, für die Praxis erfreulich zu lesen und auf die Umsetzung ausgerichtet. Verweise in den Grundlagenkapiteln finden sich daher in Endnoten. Quellen, die wir für die Service Modelle verwendet haben, listen wir im Quellenverzeichnis auf, geordnet nach den jeweiligen Service Modellen. Dort können Sie sich weiter vertiefen, wenn Sie dies wünschen.

Die Adressatinnen des Buches sind vielfältig. Wir haben daher versucht, die weibliche und männliche Form möglichst ausgeglichen zu verwenden, ohne auf eine strenge Reihenfolge zu achten.

Und nun wünschen wir Ihnen viel Freude bei der Lektüre. Lassen Sie es uns wissen, wenn Sie den Navigator in Ihrer eigenen Arbeit oder als Berater von öffentlichen Verwaltungen einsetzen! Ihr Feedback auf service-model-navigator.com hilft uns, diesen Ansatz inhaltlich und methodisch noch weiter zu verbessern.

St. Gallen, im Juni 2023
Kuno Schedler und Ali A. Guenduez

Inhalt

1	Was sind Service Modelle, und was bringen sie dem öffentlichen Sektor?	8
2	Typologie der Service Modelle im öffentlichen Sektor	25
	Der Staat als Aktivierer	31
	A1 Contracting Out	32
	A2 Crowdsourcing	36
	A3 Entwicklungsbausteine	40
	A4 Teileigentum	44
	A5 Plattform	48
	A6 Orchestrierung	52
	A7 Selbstbedienung	56
	Der Staat als Leistungsgestalter	61
	B1 Add On	62
	B2 Tausch	66
	B3 Digitale Übersetzung	70
	B4 Emotionalisierung	74
	B5 Qualitätsvarianten	78
	B6 Handschellen	82
	B7 Massenpersonalisierung	86
	B8 Das Objekt bedient sich selbst	90
	B9 Open Source	94
	B10 Outsourcing	98
	B11 Vermieten statt verkaufen	102
	B12 Dienstleistungsanbieter	106
	B13 Sensor als Dienstleistung	110
	B14 Shop im Shop	114
	B15 Alles aus einer Hand	118
	B16 Bereitschaft	122
	Der Staat als Geldgeber	127
	C1 Garantie	128
	C2 Wirkungsfinanzierung	132
	C3 Anschubfinanzierung	136
	C4 Aufbaukredit	140
	C5 Subventionierung	144
	C6 Gutschein	148
	C7 Einnahmeverzicht	152

Der Staat als Hüter der öffentlichen Güter	157
D1 Konzession	158
D2 Lizenz	162
D3 Bewilligung	166
D4 Register	170
D5 Regulator	174
D6 Sanktion	178

Der Staat als Ertragsgestalter	183
E1 Auktion	184
E2 Crowdfunding	188
E3 Flat Rate	192
E4 Kundendaten mehrfach nutzen	196
E5 Ertragsteilung	200
E6 Verkauf dein Netzwerk	204
E7 Steuerfinanzierte Leistung	208
E8 Aus Abfall mach Cash	212
E9 Verursacherfinanzierung	216

3 Design innovativer Service Modelle 220

4 Die Kombination von Service Modellen zu komplexeren Arrangements 230

5 Was kommt nach dem Design? Die Umsetzung! 238

Endnoten	242
Quellenverzeichnis	243
Abbildungsverzeichnis	255
Tabellenverzeichnis	255
Impressum	256

Was sind Service Modelle, und was bringen sie dem öffentlichen Sektor?

Herzlich willkommen in der Gedankenwelt der Geschäftsmodelle! Oder, wie wir sie für den öffentlichen Sektor bezeichnen werden, der Service Modelle. Wenn Sie in Service Modellen denken, können Sie die Leistungserbringung des Staates einfacher strukturieren. Dieser Ansatz erlaubt es, Dinge, die Sie schon immer so gemacht haben, auf neue Weise zu gestalten. Die 45 Service Modelle, die wir Ihnen vorstellen werden, können Ihnen Innovationsimpulse geben, wenn Sie in einer Art Brainstorming nach neuen Wegen suchen, die Wirkung Ihrer Aufgabenerfüllung zu verbessern.

Wir werden Ihnen zeigen, wie Sie Ihre bestehenden Verwaltungsleistungen als Service Modelle (Geschäftsmodelle) lesen und darstellen können. Anschließend können Sie das Bestehende hinterfragen, um mit Hilfe des neuen Denkens kreative Lösungen zu finden und Ihre Leistungen mit mehr Wirkung zu erbringen.

Verwaltungsleistungen

Dass Verwaltungen unterschiedliche Leistungen erbringen, ist nicht neu. Die im deutschsprachigen Raum gängige Unterscheidung zwischen Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung macht deutlich, dass der Staat und seine Verwaltung unterschiedliche Funktionen für die Gesellschaft wahrnehmen. Zum einen geht es vereinfacht darum, Regeln und Gesetze notfalls mit staatlicher Macht durchzusetzen, damit die Gesellschaft funktionieren kann. Dies hat Eingriffe des Staates in die persönliche Freiheit des Individuums zur Folge. Daher der Begriff «Eingriffsverwaltung». Zum anderen erbringt der Staat viele Leistungen, die den Betroffenen helfen und die ihnen einen individuellen Nutzen stiften. Hier wirkt der Staat nicht primär hoheitlich, sondern als Leistungserbringer. Daher der Begriff «Leistungsverwaltung». Seit den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts sprechen wir davon, dass der Staat diese Leistungen kundenorientiert erbringen soll. In Grossbritannien wurde der Begriff des «Customer Service» etwa in dieser Zeit in die Verwaltungsrhetorik aufgenommen, und mit politischen Programmen wie dem «Citizens' Charter» sollte der neuen Bürgerorientierung Nachdruck verliehen werden.¹ Der Staat sollte zum Dienstleister werden, der möglichst auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Adressatinnen und Adressaten eingeht, um maximale Wirkung zu erreichen. «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» war das Schlagwort in der Schweiz.² Andere Länder wählten andere Bezeichnungen, um ihre jeweiligen Schwerpunkte herauszuheben.

In diesem Spannungsfeld zwischen Eingriff und Dienstleistung befindet sich der Staat und seine Verwaltung auch heute noch. Es ist eine Klaviatur, die mit sehr viel Fingerspitzengefühl bedient werden muss. Zu wissen, welche vielfältigen Möglichkeiten es dabei gibt, ist ein erster wichtiger Schritt. Diese Möglichkeiten dann situativ einzusetzen, aber auch die aktuelle Praxis der Aufgabenerfüllung kritisch zu hinterfragen, ist der nächste.

Innovation und das Denken und Handeln in Service Modellen

Die Forderung, der Staat und seine Verwaltung sollen innovativ sein und sich immer wieder den Veränderungen der Umwelt anpassen, ist nicht so neu, wie sie zu sein scheint. Und dennoch ist das Thema seit einigen Jahren wieder hoch oben auf der Prioritätenliste des Public Management, gefördert durch konkrete praktische Anwendung und deren Untersuchung durch die Wissenschaftler im Feld.³ Die intensive Auseinandersetzung mit Innovationen im öffentlichen Sektor – seitens Wissenschaft und Praxis – ist dringend notwendig, da sie sowohl intern aber auch über die Grenzen der Verwaltung hinaus Nutzen stiften können.

Der Begriff der «Innovation» wird sowohl in der Praxis wie auch in der Theorie der öffentlichen Verwaltung mit «Neuheit» (*novelty*) in Verbindung gebracht. Das kann etwas komplett Neues sein oder eine Weiterentwicklung von bereits Bekanntem. Um als Innovation zu gelten, muss die Neuerung auch von den Menschen im jeweiligen Kontext als solche wahrgenommen werden. Daher können wir generell nicht davon ausgehen, dass jede Veränderung eine Innovation ist. Die Veränderung muss auch als solche anerkannt werden. Ausserdem ist eine Innovation für die Verwaltung nur dann relevant, wenn sie einen zusätzlichen Nutzen stiftet, der ohne die Veränderung nicht vorhanden gewesen wäre. Vereinfachend kann also gesagt werden:

Eine Innovation im öffentlichen Sektor besteht aus zwei Elementen:

Erstens ist sie eine Veränderung, die innerhalb der Verwaltung oder von aussen wahrgenommen wird. Zweitens schafft sie einen zusätzlichen Nutzen für die Bürgerinnen oder für Unternehmen.

So notwendig sie auch sein mag, ist Innovation oft kein einfaches Unterfangen für eine Organisation. Ein Innovationsprozess kann langwierig sein. Viele iterative Versuche und Irrtümer sind manchmal nötig. Resultate bleiben teilweise erfolglos oder haben zunächst keinen messbaren Nutzen.

Im staatlichen Kontext sind in den letzten Jahren auf verschiedenen Gebieten klar erkennbare Innovationen erfolgt, die gut dokumentiert sind.

Zunächst führt die *Digitalisierung* auch im öffentlichen Sektor zu einer ganzen Reihe von Innovationen, die technik- oder datengetriebene Lösungen enthalten. Das Electronic Government der Jahrtausendwende hat sich längst zu einem

«Smart Government» weiterentwickelt, das nicht nur analoge Prozesse elektronisch abbildet, sondern dank der vernetzten Nutzung von Daten neue Formen der Aufgabenerfüllung entwickelt.⁴ Smart Cities, Smart Government und Open Government Data sind nur einige Anwendungen, die sich aus der Digitalisierung ergeben. Allerdings lässt sich feststellen, dass in der Realität noch immer viele Verwaltungen im Stadium des Electronic Government verharren. Damit bleibt das Potenzial der technischen Neuerungen zu einem grossen Teil unausgeschöpft.

Ein Feld, das sich vor allem bei knappen Ressourcen offenbart, sind *innovative Finanzierungen* der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.⁵ Sie zielen in der Regel darauf ab, die staatliche Finanzierung der Verwaltung durch privates Kapital zu ergänzen oder sogar zu ersetzen. Ein einfacher Ansatz ist zum Beispiel die Ausgabe von steuerbefreiten Bonds durch den Staat, welche oftmals anwendungsspezifisch erfolgt. So wird das Kapital, das durch sogenannte «Green Bonds» aufgenommen wird, ausschliesslich für nachhaltige Zwecke eingesetzt. Solche Konstruktionen ermöglichen dem Staat, sich zu attraktiven Konditionen direkt bei Privatpersonen zu verschulden. Einige Konstruktionen gehen sogar noch weiter und beteiligen private Investoren an dem Erfolg eines Verwaltungsprojekts. Durch «Social Impact Bonds» können beispielsweise private Investoren in soziale Verwaltungsprojekte investieren. Die Rendite ist dabei erfolgsabhängig. Im Entwicklungsbereich werden innovative Finanzierungsmechanismen seit längerem angewendet, um kostenintensive Projekte zu ermöglichen. Sie eröffnen der Verwaltung Zugang zu privatem Kapital, können eine gemeinsame Zielausrichtung zwischen öffentlichem und privatem Sektor fördern und können darüber hinaus genutzt werden, um Anreize zu schaffen, die Marktkräfte wirksam umzuleiten.

Als dritter grösserer Innovationsbereich kann die Familie *kollaborativer Arrangements* und *sozialer Innovationen* genannt werden. Hier steht vor allem die Aktivierung der Bürger im Vordergrund, die sich an der Schaffung von Public Value beteiligen. Dies kann zum Beispiel in Form von sozialem Engagement und mithilfe von privaten Hilfsorganisationen geschehen.⁶ Der Staat kann hier als Kollaborateur auftreten oder solche Projekte durch Anreize (Steuervorteile, Belohnungen etc.) unterstützen. Die Aktivierung der Zivilbevölkerung ist für den Staat in zweifacher Hinsicht vorteilhaft: Zum einen kann damit die demokratische Legitimation des Staates gestärkt werden, zum anderen können die Bürgerinnen als Koproduzentinnen in die Generierung von Public Value einbezogen werden und damit den Staat wesentlich entlasten.⁷ Nicht zuletzt hat dies den Vorteil, dass die Akteure jene Leistungen erstellen, von denen sie und die Gesellschaft den direktesten Nutzen haben.

Schliesslich lässt sich festhalten, dass auch in der *Politik* und in den *rechtlichen Grundlagen* für das Verwaltungshandeln viele Länder in Europa – wie auch die EU selbst – etliche Innovationen umgesetzt haben. Ein herausragendes Beispiel ist etwa das öffentliche Beschaffungswesen, das sich massiv verändert hat. Es lässt heute innovative Beschaffungsformen zu, die dem Staat bis anhin verwehrt geblieben sind.⁸ Nicht zuletzt hat auch die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes dazu beigetragen, dass der Staat in der Zusammenarbeit mit Privaten heute mehr Spielraum hat. Die Massnahmen zur Förderung des Wettbewerbs in den Netzwerkindustrien (Eisenbahn, Elektrizität, Kommunikation usw.) sind eindruckliche Beispiele hierfür.

So gross diese Innovationsfelder für sich schon sind, so isoliert werden sie oft betrachtet. Um in der Praxis den grösstmöglichen Nutzen zu stiften, sollten aber alle Bereiche der öffentlichen Aufgabenerfüllung und die resultierenden Innovationsfelder als Gesamtpaket betrachtet werden. Daraus ergibt sich ein Paket, das die Wertschöpfungsprozesse, die Finanzierungsmechanismen, die Zusammenarbeitsformen und die Anforderungen an die Legitimation des staatlichen Handelns systemisch und ganzheitlich betrachtet. Diese umfassende Sichtweise ist essenziell, um den Public Value wirkungsvoll zu maximieren. Die einzelnen Service Modelle können dabei allein stehen. Sie können aber auch Module sein, mit denen komplexere Arrangements entworfen werden.



Abbildung 1: Quellen innovativer Service Modelle

Typologie der Service Modelle im öffentlichen Sektor

In diesem Kapitel stellen wir die Service Modelle vor, die wir im Verlauf unserer Forschung in öffentlichen Verwaltungen verschiedener Länder identifiziert haben. Damit möchten wir zum einen zeigen, dass die Verwaltung ihre Services längst nicht nur in einer monotonen Art und Weise erbringt, sondern dass es sehr viele unterschiedliche Spielformen gibt. Zum anderen sollen die Modelle als Inspiration für all jene Verantwortlichen in öffentlichen Verwaltungen dienen, die sich über ihre eigenen Services Gedanken machen. Könnten sie es auch anders als heute machen?

Die Forschung zu Geschäftsmodellen und Geschäftsmodell-Innovation macht deutlich, dass in unterschiedlichen Branchen oder Industrien entsprechend unterschiedliche Geschäftsmodelle dominieren.

Im öffentlichen Sektor unterscheiden wir zwischen den Formen der Erbringung (und Finanzierung) einer einzelnen Leistung (Service Modell) und den komplexeren Kombinationen von Leistungen, die wir im Kapitel 4 besprechen werden. Auf der Ebene der einzelnen Services lassen sich in der Verwaltungspraxis viele unterschiedliche Modelle erkennen.

Im Folgenden möchten wir zeigen, welche Modelle im Kontext staatlicher Services vorhanden sind. Die Bezeichnungen sind so bildhaft wie möglich gewählt und orientieren sich zum Teil am schon erwähnten Buch «The Business Model Navigator» von Oliver Gassmann, Karolin Frankenberger und Michaela Choudury aus dem Jahr 2020.

Wir haben systematisch nach Service Modellen gesucht, die in der Kernverwaltung von Staaten eingesetzt werden. Die Sammlung der internationalen Praktiken ergab insgesamt 45 Service Modelle. Darunter sind traditionelle Modelle wie *Steuerfinanzierte Leistung*, bei dem der Staat seine Dienstleistungen den Einwohnenden kostenlos anbietet, finanziert durch Steuergelder. Es gibt aber auch unkonventionellere Modelle wie *Verkauf Dein Netzwerk*, bei dem der Staat aus seiner Mitgliedschaft in einem grösseren Netzwerk eine Wertschöpfung erzielt. Ein Beispiel hierfür ist Malta, das als EU-Mitglied seine (und damit EU-) Pässe an Personen vergibt, die grosse Investitionen im Land tätigen.

Den Modellen konnten fünf verschiedene Rollen des Staates zugeordnet werden: Aktivierer, Ertragsgestalter, Geldgeber, Bewahrer der öffentlichen Güter und Leistungsgestalter (siehe Abb. 3). Diese fünf Rollen beziehen sich auf die hauptsächliche Aktivität, die der Staat in einem Service Modell unternimmt, und die Art und Weise der Wertschöpfung. Wir werden diese Rollen noch vertiefter erläutern.



Aktivierer: Der Staat aktiviert andere, sich an der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu beteiligen.



Leistungsgestalter: Der Staat erfüllt eine öffentliche Aufgabe, indem er Leistungen erbringt. Die Ausgestaltung dieser Leistungen kann je nach Leistungsmodell variieren.



Geldgeber: Der Staat fördert die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe durch den Einsatz öffentlicher (staatlicher) Mittel, die im Rahmen eines Budgetierungsverfahrens vergeben werden.



Hüter der öffentlichen Güter: Der Staat verfügt über bestimmte öffentliche Güter (z. B. Wasserrechte), deren Nutzung er an Private übertragen kann.



Ertragsgestalter: Der Staat organisiert das Dienstleistungsmodell rund um die Frage, auf welche Weise er mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe Einnahmen erzielen kann.

Abbildung 3: Die Rolle des Staates in Service Modellen

In der Rolle des **Aktivierers** konzentriert der Staat seine Bemühungen darauf, andere an der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe teilhaben zu lassen – oder sie sogar ganz an Dritte zu delegieren. In dieser Rolle zeichnet sich der Staat nicht durch die Eigenproduktion der öffentlichen Leistung aus, sondern er sorgt durch geeignete Massnahmen (Regulierung, Anreize, Verträge etc.) dafür, dass die Aufgaben von anderen in einer bestimmten Qualität und Quantität erfüllt werden.

Ein anschauliches Beispiel für ein Dienstleistungsmodell, bei dem der Staat als Aktivierer auftritt, ist das *Teileigentum* an Solaranlagen. Da viele Einwohnerinnen und Einwohner kein eigenes Haus haben, auf dessen Dach sie ihre eigene Solaranlage installieren können, baut der Staat grosse Anlagen auf seinen eigenen Gebäuden, die von Privatpersonen finanziert werden, die sich als Miteigentümer beteiligen. Auf diese Weise kann der Staat zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Zum einen findet er eine private Finanzierung für die Anlage, zum anderen kann er Privatpersonen aktivieren, sich an der Verbreitung der Solarenergie zu beteiligen.

In der Rolle des **Leistungsgestalters** fokussiert der Staat seine Bemühungen auf die Frage, wie Leistungen so zu gestalten sind, dass sie die beste Wirkung bei den Zielgruppen erzielen. Im Mittelpunkt steht die Einsicht, dass auf die Zielgruppen zugeschnittene Leistungsprozesse die Qualität der Informationen und Dienstleistungen verbessern und mehr Effizienz und Effektivität bei der Aufgabenerfüllung versprechen. In jedem Fall wird nicht nur der Output selbst gestaltet, sondern nicht selten auch die Art und der Prozess der Wertschöpfung.

Ein anschauliches Beispiel für ein Dienstleistungsmodell, bei dem der Staat als Leistungsgestalter auftritt, ist *Sensor als Dienstleistung* beim «Smart Metering». Der Staat bietet privaten Haushalten die Möglichkeit, einen Sensor für den Wasser- und Stromverbrauch zu installieren, über den der Verbrauch direkt an die Stadt gemeldet wird. Gleichzeitig können die Privatpersonen die Daten nutzen, um ihren Verbrauch zu optimieren und damit Geld zu sparen. Der Sensor wird so zu einer Dienstleistung der Stadt für ihre Einwohnerinnen und Einwohner.

In der Rolle des **Geldgebers** konzentriert der Staat seine Bemühungen darauf, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch finanzielle Zuwendungen zu ermöglichen. Im Vordergrund steht die Einsicht, dass Private finanzielle Anreize brauchen, um eine öffentliche Aufgabe zu übernehmen. Finanzielle Leistungen können direkte Zahlungen sein, aber auch Leistungen für den Zugang zu Drittmitteln oder den Verzicht auf Steuern durch die Begünstigten.

Ein anschauliches Beispiel für ein Dienstleistungsmodell, bei dem der Staat als Geldgeber auftritt, sind *Subventionen* für private soziale Einrichtungen in einer Stadt. Es kommt immer häufiger vor, dass soziale Unternehmerinnen oder gemeinnützige Organisationen soziale Dienstleistungen für die Einwohnenden erbringen. Der Staat kann solche privaten Initiativen mit finanziellen Beiträgen aus dem Staatshaushalt unterstützen. Auf diese Weise stellt er sicher, dass die öffentliche Aufgabe erfüllt wird, ohne sie selbst erbringen zu müssen.

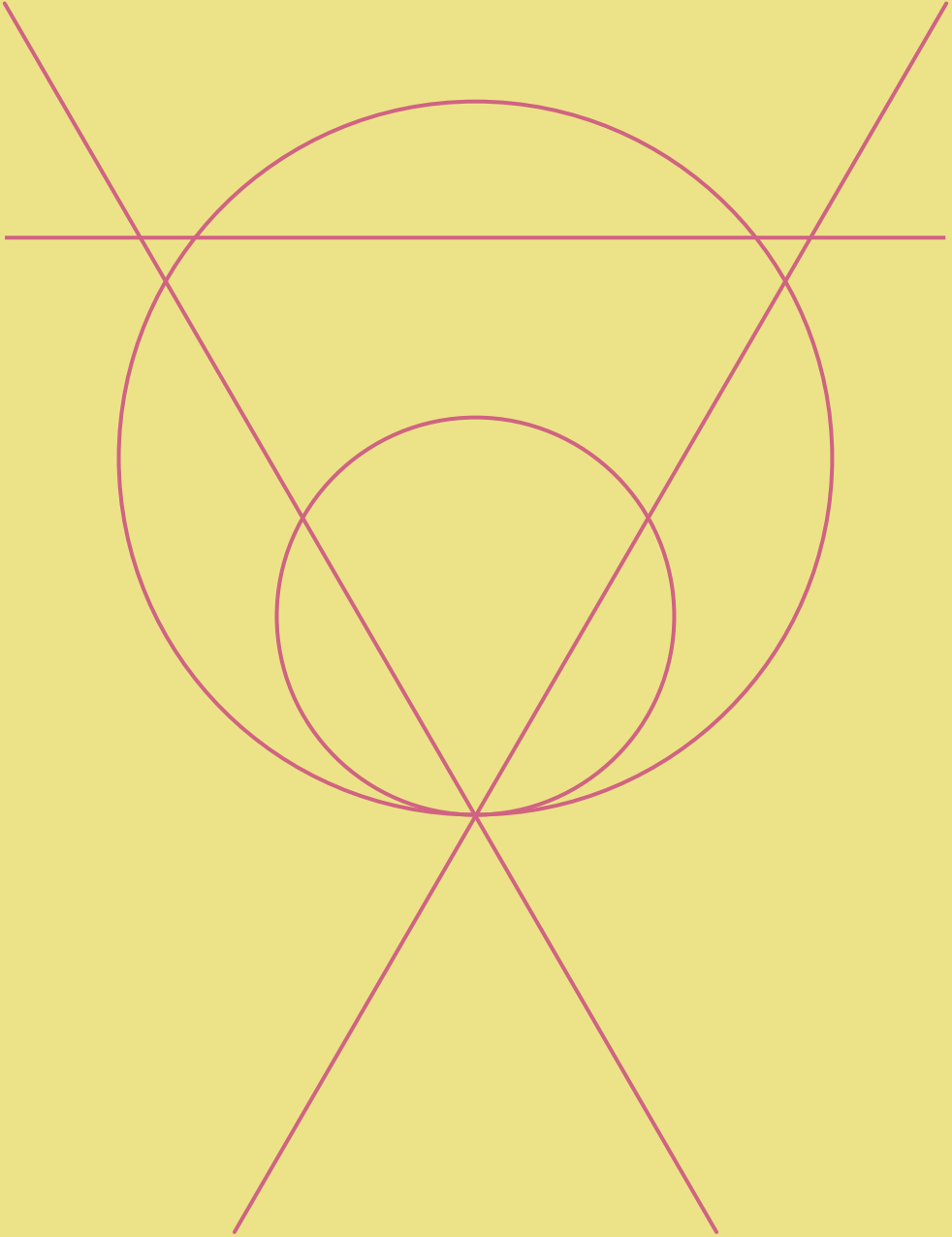
In der Rolle des **Hüters der öffentlichen Güter** konzentriert der Staat seine Bemühungen auf die Verwaltung derjenigen öffentlichen Güter, die ihm per Gesetz zugewiesen sind. Im Mittelpunkt steht dabei die Einsicht, dass es knappe, für die Gesellschaft relevante Güter gibt, die nicht ungeregelt dem freien Markt überlassen werden können. Die Nutzung dieser Güter muss daher definiert werden, ihre Umsetzung ist Sache des Staates. Öffentliche Güter können materielle Naturgüter (z.B. Wasser, Urwald, saubere Luft, etc.) oder immaterielle Güter (Wissen, gesellschaftlich relevante Technologien, etc.) sein.

Ein anschauliches Beispiel für ein Dienstleistungsmodell, bei dem der Staat als Hüter öffentlicher Güter auftritt, ist die Erteilung einer *Konzession* für die Nutzung einer natürlichen Wasserquelle durch ein privates Wasserversorgungsunternehmen. In vielen Ländern sind Quellen nicht einfach Eigentum der Grundbesitzenden, sondern gelten als lebenswichtige Ressource für die Gesellschaft und stehen daher per Gesetz in der Verfügungsgewalt des Staates. Der Staat wacht über die Nutzung der Ressource und stellt so sicher, dass das öffentliche Gut in legitimer Weise zum Nutzen der Gemeinschaft verwendet wird.

In der Rolle des **Ertragsgestalters** konzentriert der Staat seine Bemühungen darauf, aus seinen Leistungen Finanzierungsmöglichkeiten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu generieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Einsicht, dass der Staat seine Aktivitäten nicht zwangsläufig aus Steuergeldern finanzieren muss, sondern dass es auch andere Möglichkeiten gibt, legitime Geldquellen zu erschliessen.

Ein anschauliches Beispiel für ein Dienstleistungsmodell, bei dem der Staat als Ertragsgestalter auftritt, ist das *Verursacherprinzip*. Diejenigen, die der Gesellschaft durch ihre Aktivitäten besondere (oft externe) Kosten verursachen, sollen dafür eine Abgabe zahlen. Der Staat, der die Kosten für die Gesellschaft zu tragen hat, finanziert über diese Abgabe seine Aufgabenerfüllung. Damit wird zweierlei erreicht: Zum einen wird eine private Finanzierung der öffentlichen Aufgabe geschaffen, zum anderen wird ein Anreiz gesetzt, die Verursachung gesellschaftlicher Kosten so gering wie möglich zu halten.

In den nächsten Abschnitten stellen wir die 45 Service Modelle detaillierter vor, die wir im Verlauf unserer Forschung gefunden haben. Wir teilen sie den fünf Rollen des Staates zu und nummerieren sie entsprechend je Rolle neu. Die Gliederung und Nummerierung entspricht auch dem Kartenset im *Service Model Navigator Kit*, das Sie für Workshops nutzen können.



Der Staat als Aktivierer

In dieser Rolle aktiviert der Staat andere, sich an der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu beteiligen. Die *Wertschöpfungsprozesse* sind durch das Zusammenwirken von Staat und Privat geprägt. Die Einbindung der Privaten ermöglicht es, deren Expertise für die öffentliche Aufgabenerbringung zu nutzen. Durch sorgfältige und rechtlich sauber eingebettete Kollaborationsformen schafft der Staat die notwendige Legitimation für seine Rolle. Nicht zuletzt übernehmen die Privaten in der Ausführung der öffentlichen Aufgabe oft einen Teil der Risiken, die der Staat sonst selbst zu tragen hätte.



A1

Contracting Out

Contracting Out ist ein Service Modell, bei dem der Staat eine private oder eine staatliche Organisation mit der Erbringung der Leistung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beauftragt. Die formale Grundlage bildet ein Leistungsvertrag (Contract). Dies wird auch als eine Form der Auslagerung von Aufgaben bezeichnet.

Hintergrund

Der Staat betraute schon immer Private mit der Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse sind und einen Public Value erzielen. Er kann dies auf unterschiedliche Weise tun. Der Einkauf von Leistungen (Beschaffung) ist ein Klassiker, ebenso wie die Aufgabenübertragung an Private, die wir unter anderem mit diesem Modell ansprechen. In aller Regel geschieht dies vor allem bei der Erstellung von öffentlicher Infrastruktur (Strassen, Schienen, Hochbau, usw.) oder bei Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben. Bisweilen überträgt der Staat bestimmte Aufgaben an eigene, aus der Kernverwaltung ausgegliederte Unternehmen, was ebenfalls unter dieses Modell fällt.

Im Zusammenhang mit dem New Public Management (ab den 1990er Jahren) hat die Vergabe öffentlicher Aufgaben mit Leistungsverträgen eine erheblich grössere Bedeutung bekommen. Der Staat wird seither nicht mehr automatisch als Leistungserbringer verstanden, sondern er nimmt die Rolle des Gewährleisters ein: Er muss dafür sorgen, dass die Leistung erbracht wird, von wem auch immer. Dieses Service Modell ist längst etabliert, und es existiert eine Fülle an Literatur zu ökonomischen, juristischen und organisatorischen Fragen, die bei einer konkreten Vertiefung beachtet werden sollte.

In der Zwischenzeit hat sich die Palette der Leistungen deutlich erweitert, die Private im Auftrag des Staates erbringen. Heute werden in vielen Ländern sogar polizeiliche Aufgaben und Aufgaben im Verteidigungsbereich an private Unternehmen ausgelagert. Vereinzelt können selbst Gefängnisse im Auftrag des Staates durch private Unternehmen betrieben werden.

Rollenverständnis

Wenn der Staat Leistungen an Dritte auslagert, schlüpft er in die Rolle des Auftraggebers oder des Leistungseinkäufers. Er delegiert zwar die Aufgabenerfüllung, die politische Verantwortung für das Ergebnis bleibt aber beim Staat. Er trägt beispielsweise die sogenannte Auffangverantwortung, wenn die Leistungen durch Dritte nicht mehr erbracht werden können. Aus diesem Grund wird vom Staat erwartet, dass er die Leistungserbringung zweckmässig beaufsichtigt, um die Qualität zu gewährleisten.

Der Leistungserbringer oder die Leistungserbringerin liefert die Leistungen direkt an die Adressatinnen und Adressaten (Bürgerinnen und Bürger, Organisationen, andere Gemeinwesen) und trägt das Erstellungsrisiko. Das heisst: Für Mängel und Probleme in der Leistungserstellung ist der Leistungserbringer oder die Leistungserbringerin selbst verantwortlich. Er oder sie übernimmt gleichzeitig die Auflagen, die an staatliche Leistungen gestellt werden, z.B. das Gebot der Gleichbehandlung oder des Rechtsschutzes.

Herausforderungen

Staatliche Leistungsvergaben sind international eine der grössten Quellen für Korruption. Aus diesem Grund muss der Rechenschaft, Verantwortung, Transparenz und Gleichbehandlung grösste Beachtung geschenkt werden. Die Integrität und Professionalität der vergebenden Behörde ist entscheidend.

Eine grosse Herausforderung im *Contracting Out* ist die Sicherstellung einer zweckmässigen und fairen Beschaffung. Oft existiert in einem Land ein Beschaffungsgesetz, das zu beachten ist. Beim Zuschlag wendet der Staat in der Regel Zuschlagskriterien wie Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Nachhaltigkeit oder Innovationsgrad an. Die vergebende staatliche Behörde muss sicherstellen, dass der Leistungserbringer fähig und willens ist, die übertragene Aufgabe zuverlässig zu erbringen.

Schliesslich muss der Staat beziehungsweise die vergebende Behörde ein geeignetes Qualitätssicherungssystem etablieren, da die Leistungen in diesem Modell ja direkt an die Empfangenden abgegeben werden. Im Gegensatz etwa zum *Outsourcing*, wo der Staat selbst der Empfänger der Leistungen ist, kann die Überwachung der Qualität zu einigem Zusatzaufwand führen.

NYC Plaza Program, New York City, USA

Das «New York City Plaza Program» soll ungenutzte Strassenflächen in der Stadt in lokale Treffpunkte umwandeln. Die Flächen werden zusammen mit gemeinnützigen Organisationen als Vertragspartner transformiert, die in den entsprechenden Quartieren verankert sind. Die Stadt übernimmt die Finanzierung für die Gestaltung sowie den Umbau des Platzes. Die gemeinnützige Organisation ist für Öffentlichkeitsarbeit, Instandhaltung sowie Planung und Durchführung von Veranstaltungen verantwortlich.

Strassenbeleuchtung, Gabrowo, Bulgarien

Mit dem Ziel, die eigenen Energiekosten zu senken, entschied sich die Stadt Gabrowo, ihre Strassenbeleuchtung zu modernisieren. Dazu wurde ein Vertrag mit einem privaten Unternehmen abgeschlossen. Dieses übernimmt langfristig die Verantwortung für die Beleuchtung und investiert in nachhaltigere Infrastruktur. Die Stadt bezahlt die Auftragnehmerin für die Leistungen, sodass deren Investitionen sich langfristig lohnen. Im Gegenzug profitiert die Stadt von tieferen Stromrechnungen dank einem effizienteren Verbrauch.

Betrieb von Pflegeheimen, Schweden

In Schweden müssen die lokalen Behörden allen Einwohnerinnen und Einwohnern bei Bedarf ein Bett in einem Pflegeheim sicherstellen. Dazu wird der Betrieb von Pflegeheimen oft öffentlich ausgeschrieben, während die Infrastruktur im Besitz der lokalen Behörden bleibt. Die Auswahl erfolgt auf Basis von Preis und einer Vielzahl von Qualitätskriterien, die laufend durch die Behörden kontrolliert werden. Die Betreibenden werden für ihre Ausgaben vollständig entschädigt, dürfen aber den Pflegebedürftigen nur die festgelegten Standardgebühren verrechnen.

Crowdsourcing

Mit dem Modell des *Crowdsourcing* nutzt der Staat eine Vielzahl von Menschen und Organisationen (die Crowd) von aussen als Quellen für die Verbesserung von Prozessen und Dienstleistungen. Die Mitwirkung kann darin bestehen, bestimmte Tätigkeiten für den Staat zu übernehmen, die Akteure können aber beispielsweise auch an der Entwicklung und Bewertung von neuen Ideen beteiligt werden. Sie ist freiwillig und in vielen Fällen nicht bezahlt. Synonym wird im Deutschen auch der Begriff der «Schwarmauslagerung» verwendet.

Hintergrund

Dass Bürgerinnen und Bürger an der Erstellung von Leistungen für die Gesellschaft beteiligt sind, ist nicht neu. Im Gegensatz zur früheren Fronarbeit (Verpflichtung zur unentgeltlichen Arbeit für den Staat) steht bei diesem Service Modell jedoch die Freiwilligkeit im Vordergrund. Der Begriff verweist zudem auf das Potenzial einer Menge an Menschen und Organisationen (Crowd), das durch gezielte Massnahmen ausgeschöpft wird. Er wurde anfangs dieses Jahrtausends durch den amerikanischen Journalisten Jeff Howe geprägt und ging später in die Literatur ein, um das bewusste Einbinden der Crowd in Wertschöpfungsprozesse zu beschreiben. Ein prominentes Beispiel von *Crowdsourcing* ist Wikipedia, die Wissensdatenbank, an der eine Vielzahl von Autorinnen und Autoren freiwillig und ohne Honorar mitwirkt.

Für einen demokratischen Staat mag das Phänomen der Mitwirkung einer Vielzahl von Akteuren nicht überraschend sein. Die politische Meinungsbildung und die demokratische Entscheidung ist schliesslich genau das. Als Service Modell ist *Crowdsourcing* aber vor allem für Verwaltungsleistungen geeignet und wird von uns in diesem Sinn verwendet.

Crowdsourcing kann in unterschiedlichen Formen erfolgen: Ideenwettbewerbe, Öffnung von Daten für die Crowd oder offene Online-Innovationsprojekte sind mögliche Ansätze. In den Verhaltenswissenschaften wird der Begriff auch für Plattformen verwendet, die den Zugang zu einer Gemeinschaft von Teilnehmenden an elektronischen Umfragen ermöglichen (z.B. M-Turk von Amazon). Diese Leistungen erfolgen jedoch nicht umsonst, womit hier der Begriff sehr breit ausgelegt wird.

Rollenverständnis

In diesem Service Modell steht eine Gruppe von Freiwilligen im Zentrum, die sich gemeinsam für die Schaffung eines öffentlichen Mehrwerts einsetzen möchten, oft weil sie an die Notwendigkeit dieser Leistung glauben. Der Staat nutzt diese Bereitschaft aktiv, um die eigenen Grenzen des Know-hows zu überschreiten. Meist lädt er die Crowd ein, an der Lösung bestimmter Probleme mitzuwirken oder sich an einem offenen Innovationsprozess zu beteiligen. Damit

kann die Innovationsfähigkeit der öffentlichen Leistungserstellung erhöht werden. Gleichzeitig hat dieses Modell den Vorteil, dass potenzielle Leistungsbeziehende mitwirken und ihre eigenen Präferenzen in die Lösungsentwicklung einfließen lassen können.

Die Vorteile des *Crowdsourcing* werden in folgenden Punkten gesehen: tiefere Kosten für den Staat, schnellere Innovationen, mehr Flexibilität sowie mehr Diversität in der Problemerkennung und -lösung.

Herausforderungen

Eine zentrale Herausforderung des *Crowdsourcing* besteht in der Qualität der Ergebnisse. Bisweilen wird kritisiert, es sei fraglich, ob die teilnehmenden Personen über die notwendige Expertise verfügen, um relevante Beiträge zu leisten. Um dies zu beantworten, wird daher nicht selten eine Möglichkeit in die Plattform eingebaut, dass die Teilnehmenden selbst die Beiträge der anderen Mitwirkenden kritisch beurteilen, kommentieren, bewerten oder gar zur Löschung beantragen können.

Zentral ist ausserdem das Schaffen und Aufrechterhalten einer Gemeinschaft von aktiven Nutzern in der Crowd. Werden ihre Beiträge nicht verwendet, so muss dies begründet werden. Unkommentierte Nichtbeachtung führt oft dazu, dass sich die Mitwirkenden die Mühe nicht mehr nehmen – Sie möchten ihre Beiträge geschätzt und genutzt wissen. Andererseits bleibt der Staat für seine Leistungen verantwortlich, d.h., es kann gute Gründe geben, bestimmte Beiträge nicht aufzunehmen.



Aktivierer

Crowdsourcing

Ein innovatives Ökosystem in São Paulo, Brasilien

Um das öffentliche Engagement der Bevölkerung zu steigern und gleichzeitig Lösungen für unterschiedlichste Herausforderungen zu entwickeln, investiert São Paulo in den Aufbau eines digitalen Ökosystems. Dafür wurden zwei Plattformen für Wissenseinbezug aufgebaut: Das «MobiLab» fokussiert auf Innovation im Bereich der Mobilität. Es offeriert unter anderem ein Mentoringprogramm für Start-ups, die ihre Erfindungen bei der Verwaltung testen können. Das «(011).lab» bietet Raum für das Testen und Entwickeln von innovativen Ideen. Es vernetzt dabei Personen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, die gemeinsam Projekte realisieren wollen.

Open-Data-Angebot, Österreich

Das österreichische Parlament hat entschieden, sein Open-Data-Angebot zu erweitern. Zur Realisierung dieses Projekts wurde ein dreistufiger Crowdsourcing-Prozess gestartet. Verschiedene Stakeholder aus der Wissenschaft, den Medien und dem privaten und öffentlichen Sektor wurden aufgerufen, ihre Erfahrungen und Wünsche für die Nutzung von Open-Data-Angeboten mitzuteilen. Der Prozess wurde über eine eigens für staatliche Crowdsourcing-Projekte aufgebaute Webseite durchgeführt.

Bogotá Abierta, Kolumbien

Als Gegenmassnahme zu einer tiefen Partizipation am politischen Alltag lancierte Bogotá die Online-Plattform «Bogotá Abierta». Wie auf verschiedenen sozialen Netzwerken können Kommentare von Nutzenden auf der Plattform gelikt werden. Die beliebtesten Kommentare werden mit thematischen Preisen belohnt. Als zum Beispiel eine Lösung dafür gesucht wurde, wie die Sicherheit rund um Fussballspiele erhöht werden könnte, bestand der Preis aus Fussballtickets.

Impressum

1. Auflage 2023

ISBN 978-3-258-08336-0
E-Book 978-3-258-48336-8

Konzept:
Pur Kommunikation AG

Gestaltung und Satz:
Rund & Komma GmbH

Lektorat:
IMP-HSG

Alle Rechte vorbehalten.
Copyright © 2023 Haupt Verlag, Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags
ist unzulässig.

Wir verwenden FSC®-zertifiziertes Papier. FSC® sichert
die Nutzung der Wälder gemäss sozialen, ökonomischen und
ökologischen Kriterien.
Gedruckt in Slowenien

Diese Publikation ist in der Deutschen Nationalbibliografie
verzeichnet. Mehr Informationen dazu finden Sie unter
<http://dnb.dnb.de>.

Der Haupt Verlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre
2021–2024 unterstützt.

Wir verlegen mit Freude und grossem Engagement unsere Bücher.
Daher freuen wir uns immer über Anregungen zum Programm
und schätzen Hinweise auf Fehler im Buch, sollten uns welche
unterlaufen sein. Falls Sie regelmässig Informationen über die
aktuellen Titel erhalten möchten, folgen Sie uns auf Social Media
oder bleiben Sie via Newsletter auf dem neuesten Stand.

www.haupt.ch

So geht Innovation in der öffentlichen Verwaltung

Während der Begriff der innovativen Geschäftsmodelle in der Privatwirtschaft seit längerem omnipräsent ist, war er im öffentlichen Sektor noch wenig verbreitet. Das ändert sich. Spätestens jetzt. Kuno Schedler und Ali A. Guenduez haben ein Werk geschaffen, welches den international renommierten Business Model Navigator in den öffentlichen Sektor überträgt: **den Service Model Navigator.**

«Es ist beeindruckend, wie Kuno Schedler und Ali Guenduez unseren Business Model Navigator für die öffentliche Verwaltung neu erfunden haben. Die Service Modelle mit den internationalen Beispielen zeigen die innovative Vielfalt staatlicher Leistungen.»

Prof. Dr. Karolin Frankenberger, Universität St. Gallen und
Ko-Autorin des Business Model Navigators

service-model-navigator.com

■ Haupt

