

«Ready to innovate?»

Empirische Pilotstudie zur Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung und bundesnaher Betriebe

Michael D. Marti, Projektleitung

Alessia C. Neuroni, Alex E. Marquez, Kathrin Schmidt, Jasmine Streich, Anja Wüst

03.10.2022

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	3
1 Einleitung: Digitale Transformation und Innovation	4
2 Literaturdiskussion	5
3 Methodisches Design	15
4 Resultate und Diskussion	17
5 Limitierungen & weitere Forschungsaktivitäten	30
6 Schlusswort	30
7 Literaturverzeichnis	32
8 Anhang	37

Executive Summary

Mediale Berichterstattung, Sparzwänge, ein komplexes Umfeld und nicht zuletzt die Digitalisierung stellen die öffentliche Verwaltung unter erheblichen Druck, sich weiterzuentwickeln. Auch die Politik verpflichtet zu dieser Aufgabe: Aktuellen und zukünftigen Herausforderungen des Staates sollen mit öffentlichen Organisationen begegnet werden, die zuverlässig und konsistent in der Lage sind, neue Lösungen zu finden (OECD Declaration on Public Sector Innovation 2019). Die vorliegende Pilotstudie hat sich vor diesem Hintergrund zum Ziel gesetzt, die Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung empirisch zu untersuchen. Von besonderem Nutzen ist dabei, dass Verwaltungskadern Handlungsfelder aufgezeigt, den politischen Entscheidungsträgern eine Orientierung geboten und der Wissenschaft neue Daten geliefert werden. Insgesamt leistet diese Studie einen wichtigen Beitrag zum Erfolg der digitalen Transformation durch gemeinsame Bemühungen der praxisorientierten Forschung, der Führungskräfte im öffentlichen Sektor und der Politik.

Diese Untersuchung übernimmt das Modell der innovativen Verwaltungskultur von Dugga et al. (2020) und definiert so die Innovationsfähigkeit einer öffentlichen Organisation. Übereinstimmend mit Dugga et al. (ibid.) setzt sich die Innovationsfähigkeit aus drei Teilkulturen zusammen: Die Führungs-, die Kollaborations- und die Lernkultur. Zu jeder Teilkultur wurden schweizweit bei den Direktor:innen und Vizedirektor:innen aller Bundesämter sowie sechs bundesnaher Betriebe Daten gesammelt und ausgewertet. Die empirische Erhebung zu diesem Modell der Innovationsfähigkeit weist in der Schweiz Pioniercharakter auf.

Die Resultate zeigen, dass die Kader die Führungs- sowie die Kollaborationskultur als verhältnismässig gut einstufen. Die Lernkultur dagegen schneidet schlechter ab, insbesondere die Bereitschaft, Risiken und Experimente einzugehen. Ein Grund dafür ist, dass die noch immer dominanten Praktiken dazu tendieren, Fehler zu bestrafen und Wagnisse nicht gebührend zu belohnen. Neben der Innovationsfähigkeit hat diese Studie auch Charakteristika von Innovation in der Bundesverwaltung zu Tage gefördert. Die Teilnehmenden wurden gebeten, über die Auslöser, Typen, Wirkungen und Hemmnisse von Innovationen Auskunft zu geben. Dabei wurde unter anderem ersichtlich, dass die Mitarbeitenden zu wenig Zeit (und nicht zu wenig finanzielle Mittel) haben, um zu innovieren.

In der Praxis haben die Führungskräfte im öffentlichen Sektor erhebliche Einflussmöglichkeiten auf alle untersuchten Parameter, ergo auf die Innovationsfähigkeit ihrer Organisation und damit nicht zuletzt auf den Erfolg der digitalen Transformation im öffentlichen Sektor. Dies einerseits durch das gezielte Angehen der hier entdeckten Schwachpunkte in ihrer eigenen Organisation (z.B. wie gehen wir mit Risiken um? Wo und wie können sich Mitarbeitende bei uns einbringen? Wie viel Zeit steht aktuell für Innovation zur Verfügung und wie viel soll es sein? Wie können die digitalen Kompetenzen der Mitarbeitenden gefördert werden?). Andererseits muss den Kadern ihre Führungsfunktion stets bewusst sein, was in diesem Zusammenhang bedeutet: sie müssen aktiv das Verhalten fördern, das sie von ihren Mitarbeitenden erwarten. Das umfasst namentlich, Mitarbeitende als Innovationsquelle anzuerkennen und sie entsprechend zu behandeln und einzubeziehen. Nur so kann bei Letzteren das Bewusstsein beziehungsweise der Wille für Innovation wie gewünscht gesteigert werden. Denn beide Seiten müssen gewillt sein aufeinander zuzugehen, wobei der erste Schritt in Richtung Ziel von der Person zu kommen hat, die das Ziel vorgibt, beziehungsweise von jener Person, die führt.

Weitere Forschung sollte sich mit der Sicht der Mitarbeitenden auf die Innovationsfähigkeit beschäftigen. Ausserdem bestand die Stichprobe dieser Studie klar aus digitalisierungs- und innovationsaffinen Personen. Eine andere Zusammensetzung im Hinblick auf diese Eigenschaften würde helfen, die hier gefundenen Resultate zu validieren.

1 Einleitung: Digitale Transformation und Innovation

In der öffentlichen Wahrnehmung gilt die öffentliche Verwaltung als eher konservativ, respektive wenig innovativ, wie ein Blick in die Medienberichterstattung offenbart (z. B. «Innovation in der Verwaltung: Der Bund als bürokratischer Koloss?», NZZ vom 10. Juli 2020; «Error 404 – Not Found», Bilanz 3/ 2021; «Wir müssen innovativer werden», NZZ vom 27. Februar 2021). Dies gilt gemäss etabliertem wissenschaftlichen Konsens insbesondere im Hinblick auf deren Risikoaversion, Lernträchtigkeit, fehlende Offenheit und Flexibilität, horizontale wie auch vertikale Rigidität, Umgang mit Erfolgen und Fehlern, Orientierung auf Kurzfristigkeit und Leistung, sowie innovationsschwächende Anreizprobleme (Borins 2001; Boukamel & Emery 2018; Boukamel 2020).

Gleichzeitig sieht sich die öffentliche Verwaltung zunehmend mit Innovationsdruck konfrontiert. Erstens nimmt ihre Aufgabenlast zu, während ihre Ressourcen stagnieren oder gar abnehmen (z.B. Boukamel 2020). Um der Herausforderung «mehr mit weniger» (bzw. «performing with less», z.B. Kim & Lee 2009: 346) begegnen zu können, sind neue, *effizienzorientierte* Herangehensweisen nötig. Zweitens verlangt eine *effektive* Verwaltung, dass bei Eintritt unvorhergesehener Situationen wie Finanz- oder jüngst auch Gesundheits- und Umweltkrisen, die öffentliche Hand neue Lösungen rasch entwickelt und implementiert. Drittens scheinen die medialen und politischen sowie schliesslich zivilen Erwartungen immer bedeutender zu werden. Allen drei Treibern gemein ist, dass ihnen mit «innovativen digitalen Lösungen» begegnet werden soll (Wolan 2013; Janowski 2015: 221).

Nicht zufällig reiht Janowski (ibid.) in diesem Zitat «digital» an «innovativ». Die beiden Begriffe sind untrennbar miteinander verwoben (Borins 2001). Die digitale Transformation des öffentlichen Sektors – eines der grossen Leitthemen unserer Zeit – bedeutet nicht nur «die Überführung kontinuierlicher Grössen in abgestufte Werte als Binärcode», wie etwa Wikipedia suggeriert. Prozesse und Abläufe müssen neu reflektiert, neuen Lösungen muss offen gegenübergestanden und (Er-)Neuerungen sollen über die Organisationsgrenzen hinausgedacht, kreiert und realisiert werden (Dungga et al. 2020). Kurz: Um sich zu transformieren, muss die öffentliche Verwaltung imstande sein, sich zu innovieren.

Ziel bleibt dabei die Schaffung von öffentlichem Mehrwert (Crosby et al. 2016). Dies sehen auch politische Grundlagenpapiere vor: Die E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023 (BBI 2019: 8739 ff.) und die Strategie Digitale Schweiz (BBI 2018: 5961 ff.) setzen einen starken Fokus auf den Austausch von Behörden untereinander und mit externen Partnern, um der digitalen Transformation zum Erfolg zu verhelfen. Aktuellen und zukünftigen Herausforderungen sollen mit öffentlichen Organisationen begegnet werden, die zuverlässig und konsistent in der Lage sind, neue Lösungen zu finden (OECD Declaration on Public Sector Innovation 2019).

Vor dem dargelegten Hintergrund hat sich diese Pilotstudie zum Ziel gesetzt, die in der Schweiz empirisch wenig beachtete Lücke zwischen politischem Ziel und unbelegter öffentlicher Wahrnehmungen zu schliessen. Dazu haben wir bei den Direktor:innen und Vizedirektor:innen der Bundesverwaltung und den staatsnahen Betrieben (Vollerhebung) eine Pulsmessung vorgenommen, um eine Übersicht sowohl von der Innovationsfähigkeit bei der Zielgruppe und ihren Organisationen zu gewinnen wie auch von den Auslösern, Typen, Hemmnissen und Wirkungen von Innovationen im öffentlichen Sektor.

Von besonderem Nutzen ist dabei, dass einerseits unbeachtete tote Winkel in der Wissenschaft identifiziert und andererseits den Verwaltungskadern mögliche Handlungsfelder aufgezeigt werden. Ausserdem bieten die hier neu gesammelten Daten den politischen Entscheidungsträgern eine Orientierung, um die eingangs erwähnten politischen Grundlagenpapiere umzusetzen. Insgesamt leistet diese Studie einen wichtigen Beitrag zum Erfolg der digitalen Transformation durch gemeinsame Bemühungen der praxisorientierten Forschung, der Führungskräfte im öffentlichen Sektor und der Politik.

Der nachfolgende Bericht diskutiert erst in einer Übersicht die einschlägige Literatur, bevor die Methodologie geschildert, die Resultate eingeordnet und mit dem Fazit geschlossen wird.

2 Literaturdiskussion

2.1 Innovation im öffentlichen Sektor

2.1.1 Begriffsdefinition

Innovation umfasste im Jahr 1912 für Joseph Alois Schumpeter (2003), österreichischer Ökonom und Gründungsvater der Innovationstheorie, eine auf den Markt eingeführte Erfindung. Neuere Definitionen kommen u.a. von Rogers (2003: 12), der Innovation definiert als „eine Idee, Praktizierung oder ein Objekt, das von der betrachtenden Person als neu wahrgenommen wird“. Borins (2001: 499) hat Innovation bezeichnet als „die erstmalige Übernahme einer bestehenden Idee durch eine bestimmte Organisation“. Das zwar auf Innovation im privaten Sektor abzielende, aber viel beachtete Oslo Manual der OECD und Eurostat (2018: 20; ursprünglich in OECD/Eurostat 2005), spricht von Innovation als Aktivität wie auch als Outcome, indem es festhält:

“An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit’s previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process).”

Darauf stützen sich soweit ersichtlich alle neueren Definitionen in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur.¹ Wie Bloch (2011) hervorhebt, nehmen viele Publikationen eine Einengung auf einige konkrete Innovationstypen vor, die auf die Unterscheidung von den sechs Typen gemäss Windrum (2008) zurückgeht (Dienstleistungs-, Versorgungs-, administrative oder organisationale, konzeptuelle, politische, systemische Innovation).

Arundel et al. (2019) stellen fest, dass mit jeder Einengung die Gefahr einhergeht, dass die Umfrage wertvolle Daten von vornherein ausschliesst. Dies zeigt sich am deutlichsten, würde etwa nur auf *radikale* Innovationen abgestellt, das heisst Neuerungen, die für die Umwelt oder zumindest für die betrachtete Organisation neu sind. Auch *inkrementelle* Innovationen, also solche, die ausschliesslich etwas bereits Bestehendes verbessern, müssen einbezogen werden, sonst kann eine Innovationskultur gar nicht erfasst werden (Dungga et al. 2020 m. w. H.). Aus diesen Überlegungen, wie auch um den Teilnehmenden an der Umfrage eine möglichst simple Definition zugrunde zu legen, geht diese Studie von folgendem Begriff aus:

Innovationen sind implementierte Ideen, Praktiken oder Objekte, die von Individuen oder Organisationen als Neuheit wahrgenommen werden.

2.1.2 Begriffsentwicklung

Wie sich zeigt, hat sich die Definition der Innovation in den letzten hundert Jahren nur unbedeutend verändert. Grundlegend geändert aber hat sich der Bezug dazu. Für Schumpeter (2003) stammten Innovationen vorwiegend von Einzelpersonen bzw. Unternehmern, die dadurch Wettbewerbsvorteile zu erzielen suchen. Drucker (1985) beobachtete, dass in den 60er Jahren zu einem systemischen Begriff von Innovation übergegangen wurde, bei dem einzelne Organisationseinheiten innovieren. Konzepte neuerer Zeit gehen darüber hinaus und sprechen bspw. von ‘offenen Innovationen’, wo der interne und externe Wissenstransfer eine zentrale Rolle spielen (Chesbrough 2003). Sogenannte ‘Innovationsmilieus’ zeichnen sich durch die aktive Nutzung von externem Wissen und der Schaffung von Innovationen vornehmlich durch Kollaboration und Ko-Kreation von mehreren Organisationen gemeinsam aus (Bekkers et al. 2011). Bogers et al. (2018) sehen durch die digitale Transformation einen Paradigmenwechsel ausgelöst: Unternehmer bzw. Produzenten sind nicht mehr alleine die Kräfte hinter Innovationen und bieten diese linear an den Märkten an, sondern Produzenten und Konsumenten finden sich in einer Wechselbeziehung wieder, wo letztere die Hinweise zum Innovationsbedarf mitteilen – illustriert wird dieses Phänomen von der begrifflichen Verschmelzung in Form von «Prosumern». Die

¹ S. insb. Europäische Kommission (2008, 2009); Arundel and Hollanders (2011); Bloch (2011); Europäische Kommission (2011, 2012, 2013); Arundel et al. (2019); Lykkebo et al. (2019); Thøgersen et al. (2020).

offenen Innovationen, die Innovationsmilieus wie auch die Prosumer sollen zur Steigerung der Innovationsfähigkeit der eigenen Organisation beitragen (Dungga et al. 2020).

In der Tat stützen verschiedene Beispiele aus der digitalen Transformation wie Open Data oder Open Source Software die These des Paradigmenwechsels weg von einer tüftelnden Einzelperson (Schumpeter) oder einer geschlossenen Abteilung einer Organisation (Drucker) hin zu gemeinschaftlichen Innovationen. Innovationen (im modernen öffentlichen Sektor) haben bei ähnlicher Definition zumindest zwei gleiche Referenzpunkte: Offenheit und Partizipation. Ergänzt man diese Aussage um den in Kapitel 1 beschriebenen Innovationsdruck, lässt sich festhalten, dass Innovation den Staat offen, partizipativ und resilient macht.

Die dargelegte Definition von Innovation ist wie erwähnt breit gefasst, was die diskutierten Vorteile bietet. Um die Nachteile auszugleichen, gewinnt diese Studie wie viele andere auch durch die Unterscheidung nach weiteren Kriterien an Aussagekraft (Moore & Hartley 2008): Typen (3.1.2), Auslöser und Barrieren (3.1.3) sowie Effekte (3.1.4) von Innovationen. Die Kategorisierung ermöglicht präzisere Analysen etwa über das Innovationsverhalten einer Organisation oder ob die Mentalität von New Public Management oder von E-Government-Reformen die Innovation antreibt (De Vries et al. 2015). Diese Kriterien werden im Folgenden näher erläutert.

2.1.3 Typen von Innovationen

Die wohl häufigste und zugleich einfachste Unterscheidung erkennt zwei Innovationstypen: Produkt- und Dienstleistungsinnovation versus Prozessinnovationen (Walker 2014). Aus einer Meta-Analyse von 181 Artikeln und Büchern leiten De Vries et al. (2015) vier Innovationstypen ab:

- **Prozessinnovation:** Verbesserung der Qualität und Effizienz interner und externer Prozesse (Walker 2014). Enthält zwei Subkategorien:
 - *Administrative Prozessinnovation:* Schaffung neuer Organisationsformen, Einführung neuer Managementmethoden und -techniken sowie neue Arbeitsmethoden (Meeus & Edquist 2006). Meistens entstammen solche Reformen Überlegungen, die dem New Public Management zuzuordnen sind.
 - *Technologische Prozessinnovation:* Schaffung oder Gebrauch neuer Technologien, die in Organisationen eingeführt werden, um Bürgern und anderen Verwendern Dienstleistungen bereitzustellen (Edquist et al. 2001). Hierbei geht es viel um sogenannte E-Government-Reformen.
- **Produkt- oder Serviceinnovation:** Schaffung von neuen öffentlichen Produkten oder Dienstleistungen (Damanpour & Schneider 2009).
- **Governance-Innovation:** Entwicklung neuer Formen und Prozesse, um spezifische soziale Probleme anzugehen (Moore & Hartley 2008).
- **Konzeptuelle Innovation:** Einführung neuer Konzepte, Rahmenwerke oder Paradigmen, die helfen, die Natur eines spezifischen Problems sowie dessen Lösung neu zu definieren (Bekkers et al. 2011).

Der Beitrag von Dungga et al. (2020: 6) bedient sich derselben Typologisierung, wenngleich die Terminologie leicht erweitert und dadurch verständlicher ist: Governance-Innovationen werden auch als Innovationen in der «Art des Regierens» bzw. des «Policymakings» bezeichnet. Konzeptuelle Innovationen werden ebenfalls als «Neuerungen im Diskurs» resp. «Diskursinnovation» bezeichnet. In der Analyse von De Vries et al. (2015) ist der am meisten empirisch untersuchte Innovationstyp die Prozessinnovation innerhalb einer Organisation, also die Reformen um New Public Management und E-Government. Im Umkehrschluss halten die Autor:innen fest, dass die anderen Innovationstypen nicht genügend untersucht wurden.

2.1.4 Auslöser und Barrieren von Innovationen

Die Auslöser von Innovationen - im Englischen vielfach 'Antecedents', also Vorläufer genannt - sind ein wenig untersuchtes Gebiet in der Forschung zu staatlicher Innovation. In der vorliegenden Literatur werden darunter meistens die Faktoren subsumiert, die als Treiber oder Barrieren von Reformen wirken können (Damanpour 1991; Vigoda-Gadot et al. 2008; Salge & Vera 2012; Walker 2014; De Vries et al. 2015; Parahoo & Al-Nakeeb 2019). Meistens handelt es sich bei den behandelten Auslösern bzw. Treibern und Barrieren um Faktoren aus der Umwelt der Organisation. Zu nennen sind etwa der von DiMaggio & Powell (1991) geprägte Isomorphismus (vergleichbare Organisationen kopieren ihre Innovationen gegenseitig) und der Wettbewerb unter den Organisationen (De Vries et al. 2015), die Medienbeachtung (z.B. Borins 2001), politische Aspekte (ibid.), Aktivität des Gesetzgebers (Walker 2014; De Vries et al. 2015), Reaktion auf Kunden- und Bürgerbedürfnisse (Vigoda-Gadot et al. 2008; Hartley et al. 2013; Walker 2014), die Instabilität und Hostilität des Umfelds (Ressourcen, ökonomische Rahmenbedingungen, andere Organisationen, politische und soziale Bedingungen, die Ziele vorgeben und die Fähigkeit beeinflussen, diese zu erreichen) (Kearney & Meynhardt 2016).

De Vries et al. (2015) finden in ihrer Meta-Analyse Vorläufer, die neben den soeben diskutierten umweltlichen Auslösern mehrheitlich solche auf der Stufe Organisation. Hier kommen Faktoren wie Ressourcenknappheit (Damanpour 1991; Walker 2014), wahrgenommene Leistungsschwächen, Verbesserung der Serviceverfügbarkeit und -qualität (Walker 2014 m. w. H.), organisationsinterne Atmosphäre (Konflikte und Machtgebrauch der Organisationsmitglieder, um andere zu beeinflussen und Interessen zu sichern), die richtige Umsetzung der politischen Ziele, der Führungsstil, Anreize und Belohnungen sowie Organisationsstrukturen vor (De Vries et al. 2015).

Neben diesen Stufen sehen De Vries et al. (ibid.) ferner diejenigen der Innovation per se und des innovierenden Individuums. Für diese ist gemäss ihren Erkenntnissen die empirische Forschung im Vergleich zu den beiden vorher genannten seltener. Die 'Vorläufer' auf Stufe der innovierenden Individuen entsprechen grösstenteils dem, was in dieser Studie unter die Innovationsbarrieren fällt: die Autonomie einzelner Mitarbeitenden ('empowerment'), Positionierung in der Organisation (Mobilität, Amtszeit), berufsspezifische Kenntnisse und Fähigkeiten (Professionalität), Kreativität (Risikoübernahme, Problemlöseverhalten), demographische Aspekte (Alter, Geschlecht), Engagement/Zufriedenheit mit der Stelle, gemeinsame Werte und Sichtweisen, Akzeptanz von Innovation. Einige der Inhalte beider Stufen werden in dieser Studie unter der Verwaltungskultur behandelt (Kapitel 4).

2.1.5 Innovationswirkung

Innovationswirkungen ('Outcomes') sind substanzielle Resultate einer eingeführten Innovation, die sowohl beabsichtigt wie auch unbeabsichtigt, sowohl positiv wie auch negativ sein kann (Kuipers et al. 2014). Viele Studien zu Innovation im öffentlichen Sektor machen keine Angaben zu den Wirkungen der betrachteten Innovation(en). Wo eine solche Angabe vorhanden ist, geht es weitaus am häufigsten um gesteigerte Effektivität, danach um erhöhte Effizienz. Vielfach wird bereits die Innovation selbst als Mehrwert verstanden (De Vries et al. 2015).

Neben Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen gibt es noch zahlreiche weitere mögliche Wirkungen. Schon 1989 bzw. 1990 haben Cohen & Levinthal festgestellt, dass ein Unternehmen, das in Forschung und Entwicklung investiert, nicht nur neue Informationen generiert, sondern bestehende Informationen auch besser zuordnen und nutzen kann. Schlussendlich nutzen solche Unternehmen externes Wissen besser aus (Salge & Vera 2012). Heutige Innovationsvorhaben können auch spätere fördern (Damanpour & Evan 1984), die Qualität der öffentlichen Dienstleistung (Salge & Vera 2012) oder die Kund:innen- bzw. Bürger:innenzufriedenheit steigern, die Einbindung privater Partner sowie Bürger:innen beeinflussen, das Vertrauen in die Regierung oder den Ruf vom öffentlichen Sektor stärken (Vigoda-Gadot et al. 2008; De Vries et al. 2015).

2.2 Kultur als Paradigma

Die Betrachtung der Organisationskultur hat ihren Ursprung in der Kulturanthropologie. Untersuchungsgegenstand war vornehmlich das soziale Gefüge von Mitgliedern innerhalb einer formalisierten Institution (Allaire & Firsirotu 1984). Die Managementlehre schenkte in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts der Unternehmenskultur als Hebel für die Leistungsoptimierung vermehrt ihre Aufmerksamkeit (Osborne & Brown 2005). Mit dem Aufkommen des New-Public-Management-Modells der öffentlichen Verwaltung wurde der gleiche Ansatz für staatliche Organisationen übernommen (Moon 2000). Entsprechend wurde die «Verwaltungskultur» als reformbedürftig angesehen (Koch 1997: 98), da ihr unternehmerische Ansätze fehlten (Ritz & Thom 2019).

Heute gelten unabhängig der Unterschiede in Vollzug und Gestaltung von Innovationen in öffentlichen und privaten Organisationen grundsätzlich drei Paradigmen als etabliert, um organisationskulturelle Fragestellungen anzugehen: Der funktionalistische, der ideologische und der integrative Ansatz (Sackmann 1989: 159f.). Die Unterschiede in den Ansätzen betreffen deren jeweiliges Verständnis der Organisation betreffend Ontologie sowie Epistemologie (Schultz & Hatch 1996).

Aus der funktionalistischen Sichtweise sind kulturelle Produkte Teilkomponenten, welche gemeinsam den kollektiven Bedeutungsrahmen einer Organisation schaffen (Sackmann 1989). Kultur ist demnach eine von mehreren Variablen, die sich n.b. *direkt* beeinflussen lässt (Kegelman 2007).

Während also der funktionalistische Ansatz Kultur als Teil der Organisation betrachtet, erkennt der ideologische dagegen Kultur *als* Organisation (Smircich 1983). Organisationen existieren durch das Zusammenspiel von Mythen, Ideologien und Werten und sind Ausdruck sozialer Konstruktionen (Allaire & Firsirotu 1984). Entsprechend stehen die sozialen Prozesse und die Aushandlung des gemeinsamen Deutungsrahmen im Zentrum des Interesses (Sackmann 1989).

Das integrative Paradigma kombiniert beide Ansätze und definiert Kultur als etwas, das eine Organisation *hat* und das eine Organisation *ist*. Sackmann (ibid.: 160) sagt diesen Ansatz verwendend, eine Organisationskultur sei ein «dynamisches Konstrukt [...], das vorwiegend aus Ideellem besteht, aber durchaus auch Manifestationen hat.» Für das Kulturmanagement innerhalb einer Organisation sind davon ausgehend zwei Schlüsse zu ziehen: Erstens, die Einflussmöglichkeit auf die Kultur existiert zwar, wird aber dadurch begrenzt, dass Kultur ein Netzwerk von miteinander in Beziehung stehenden Individuen ist. Folglich ist die Einflussmöglichkeit nicht kausal-deterministisch, das heisst nicht genau berechenbaren physikalischen Gesetzen unterworfen und somit nicht exakt vorhersehbar. Zweitens steht das Ideelle in engem Zusammenhang mit den Manifestationen. Wird das Ideelle beeinflusst, schlägt sich das auch in den Manifestationen nieder und umgekehrt. *Mit anderen Worten ist eine innovative Verwaltungskultur beides, die innovative Mentalität wie auch das Schaffen von Innovationen.*

Der integrative Ansatz betont zwecks Kulturmanagement die Vermittlung von gemeinsamen Bedeutungsinhalten, indem bestimmte Interpretationsmuster angeboten und gesteuert werden (Sackmann 1989). Individuen beteiligen sich aktiv an der Formierung der Kultur einer Organisation und können kollektive Narrative gestalten oder sich diesen bewusst oder unbewusst entziehen (Dungga et al. 2020). Das bedeutet für die Führungskräfte wie für alle übrigen Mitarbeitenden, dass sie eine wichtige Quelle von Innovation sind (Borins 2001; Pärna & Von Tunzelmann 2007; De Vries et al. 2015; Arundel et al. 2019; Lykkebo 2019).

Diese Studie stützt sich auf das integrative Paradigma. Das bedeutet, dass für die Untersuchung davon ausgegangen wird, dass die Kultur einer Organisation dazu beiträgt, dass die betrachtete Organisation Innovationen – und damit die digitale Transformation (s. Kapitel 1) – schafft oder nicht. Nachfolgend wird daher ein Interpretationsmuster angeboten, das im Einklang mit den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen eine *innovative Verwaltungskultur* wiedergibt.

2.3 Innovative Verwaltungskultur

Das Interesse der Forschung an Innovation in öffentlichen Organisationen nimmt seit zwei Jahrzehnten zu (Dungga et al. 2020). Das betrifft auch die Faktoren, die die Kreation und Implementation von Innovationen beeinflussen (Berry 1994; Borins 1998; Light 1998; Walker 2014). Beispielsweise hindert

Risikoaversion staatliche Innovation (z.B. Borins 2001), eine gut etablierte Lernkultur hingegen fördert sie (z.B. Kumar & Rose 2012).

Die Kombination dieser Faktoren innerhalb einer Organisation, deren Einfluss auf die Innovationsaktivität der betrachteten Organisation der öffentlichen Verwaltung erwiesenermassen einen Einfluss haben, ergibt die *innovative Verwaltungskultur*, was ein Synonym zur *Innovationsfähigkeit* ist. Mit anderen Worten heisst das, wo diese Faktoren ausgeprägt sind, haben die dortigen Mitarbeitenden gemäss Stand der Forschung organisationale Rahmenbedingungen, die es ihnen erlauben, innovativ zu handeln.

In Anlehnung an Dugga et al. (2020) geht diese Studie von einer dreigliedrigen Verwaltungskultur aus. Die verschiedenen Faktoren werden darin einer der drei Subkulturen Führung, Kollaboration und Lernen zugeordnet (s. Grafik 1). Im Folgenden werden diese Teilkulturen einzeln erläutert.



Grafik 1: Innovative Verwaltungskultur in Anlehnung an Dugga et al. (2020).

2.3.1 Lernkultur

Lernen im organisationalen Sinne bedeutet, auf veränderte Kontextbedingungen zu reagieren (Kozica et al. 2018) und diese Informationen in einen kollektiven Wissensbestand zu überführen. Organisationales Lernen schlägt sich in kulturellen Artefakten nieder, steht also in enger Beziehung mit

der Kultur einer Organisation (Wewer & Fischer 2019). Wissensbestände einer Organisation sind letztlich manifestierte Lernprozesse, welche die Mitglieder einer Organisation in legitimierten Handlungsweisen wiedergeben und somit als Orientierungsrahmen dienen. Organisationales Lernen wirkt dadurch auf «Werthaltungen und basale Grundannahmen» ein (Kozica et al. 2018: 4; Dugga et al. 2020: 13).

Verschiedene Autorinnen und Autoren haben Empfehlungen erarbeitet, um das organisationale Lernen zu fördern (De Vries et al. 2015). Nebst dem Schaffen von Experimentierräumen (Bason 2010), spielen Kollaboration und das Nutzen von Netzwerken eine bedeutende Rolle (Koch et al. 2006), sowie die Vermittlung entsprechender Werte in der Personalentwicklung (Reichard & Röber 2018), um «Lernblockaden» (Ritz & Thom 2019: 379) zu lösen und Wissen zu teilen (OECD 2017; Dugga et al. 2020: 13).

Ausprobieren, testen, experimentieren

Die erste wichtige Quelle, um zu lernen, ist das Ausprobieren nach dem Try-and-Error-Prinzip. Bason (2010: 54) spricht auch von «smart errors», wenn jemand offenkundig etwas Neues probiert und fehlschlägt. Fehler gänzlich auszuschliessen, wozu öffentliche Verwaltungen die Tendenz haben, hemmt Innovationen (Pärna & von Tunzelmann 2007; Boukamel & Emery 2018; Boukamel et al. 2019; Dugga et al. 2020).

Tatsächlich sollten Fehler begangen und – ebenso wichtig – die dadurch gewonnen Erkenntnisse durch institutionalisierte Prozesse in systematischer Weise in die Organisation zurückgeführt werden (Senge 1998; Ehlers 2000). Der transparente Umgang mit Misserfolgen sowie die fruchtbare Teilung der daraus entstandenen Erkenntnisse ist von höchstem Wert für die Organisation (Maier & von Rosenstiel 1997). Um das zu ermöglichen, müssen Fehler auf organisationaler Ebene legitimiert werden (Boukamel & Emery 2018; Boukamel et al. 2019; Dugga et al. 2020).

Bewusster Umgang mit Risiken anstatt Risikovermeidung

Organisationen der öffentlichen Verwaltung gelten als scheu gegenüber Neuartigem und Ungewissem (Boukamel & Emery 2018). Neben administrativen Hürden, die beispielsweise zur Anwendung traditioneller Handlungsmuster verpflichten, sind es teils auch Individuen, die sich Aufgaben mit unsicherem Ausgang schlicht verweigern (Torugsa & Arundel 2017; Dugga et al. 2020).

Diese Haltungen und Ängste in öffentlichen Organisationen gegenüber Risiken ist verständlich. Erstens pochen die Empfänger:innen von öffentlichen Leistungen auf einwandfreie Dienstleistungen (Boukamel & Emery 2018). Die Verwaltung hat in vielen Angelegenheiten ihren Auftrag in exakt derselben Weise kontinuierlich (d.h. innovationsfrei) zu erledigen. Das schafft Planungs- und Rechtssicherheit und ist eine wichtige Grundlage für einen funktionierenden Staat, die von keiner Seite in Zweifel gezogen wird. Zweitens fehlt es oftmals an angemessenen Anreizen für staatliche Angestellte, die nichtsdestotrotz neue Wege zu gehen versuchen (ibid.; Dugga et al. 2020).

Fehlende Honorierung gekoppelt mit klarer Sanktionierung von Misserfolgen führen erwiesenermassen zu individueller Risikoaversion bei den öffentlichen Angestellten (Albury 2005; Townsend 2013; Raipa & Giedraityte 2014; Boukamel & Emery 2018). Eine risikoscheue Kultur dämpft die Innovationsfähigkeit (Borins 2001; De Vries et al. 2015). Gleichzeitig belegen Studien die positive Wirkung auf die Innovationsfähigkeit der Verwaltung, wenn diese bewusst mit Risiken umgeht, statt sie zu vermeiden (Osborne & Brown 2011; Flemig et al. 2016).

Wissensmanagement

Daten, Informationen und Wissen über eine Organisation existieren gemäss Daglio et al. (2014: 8) in vielen verschiedenen Formen an vielen verschiedenen Orten. Diese für kontinuierliches Lernen zu sammeln, sie systematisch und regelmässig in den Entscheidungsfindungsprozess zu integrieren und sie offen mit den relevanten Akteuren innerhalb und ausserhalb des Staates zu teilen, bilden den Inbegriff der lernenden Organisation. Wissensmanagement steht in enger Verbindung mit den Lernprozessen einer Organisation. Sind beide Elemente auf Offenheit ausgerichtet, sind Organisationen

schneller in der Lage, Inputs aus der Umwelt aufzunehmen und zu verarbeiten (Schedler & Proeller 2006). Die Forschung bestätigt weiter, dass die strategische Beschäftigung mit diesen Mechanismen das Verständnis für organisationale Entwicklung fördert, die organisationale Resilienz im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen stärkt (Ritz & Thom 2019) und zu proaktivem Wandel befähigt (Schridde 2019).

Diversität

Diversität steht in einem engen Zusammenhang mit Kreativität. Unterschiede unter den Organisationsangehörigen in angeborenen (Geschlecht, Alter, ethnische Herkunft, Behinderungen, etc.) und erworbenen Charakteristika (Bildung, Religion, Berufserfahrung, Sprache, Persönlichkeit, Werte, individuelle Bedürfnisse, etc.) fördern differenzierte Denkweisen (Albury 2005; Bason 2010). Das lässt nicht nur kreative, neue Lösungsansätze entstehen, sondern kann auch die Sichtweise auf das Problem zur Disposition stellen (Dungga et al. 2020).

Diversität alleine verspricht noch keine Steigerung der Innovationsfähigkeit. Grund dafür sind potenzielle neue Reibungsflächen zwischen den Mitarbeitenden (OECD 2017). Eine solche «creative tension» (Albury 2005: 53) erfordert einen konstruktiven Umgang mit konsenswidrigen Auffassungen oder Verhalten durch sensibilisierte Führungskräfte und Teams. Zusammenfassend sind es nicht die individuellen Unterschiede, sondern der kollektive Umgang mit Diversität, der sich positiv auf die Innovationsfähigkeit einer Organisation auswirkt (Ritz & Thom 2019).

2.3.2 Führungskultur

Weitreichende Forschung wurde betrieben, um zu eruieren, welche Art von Führung und Führungskraft positiv mit der innovativen Verwaltungskultur korreliert (De Vries et al. 2015). In der heutigen Zeit scheinen die klassischen auf Indikatoren aufbauenden Ansätze des New Public Management als Rahmenstruktur ebenso überholt wie Top-Down-Denken zur Strategieerarbeitung (Virtanen & Tammeaid 2020). Es braucht einen Richtungswechsel im Leadership des öffentlichen Sektors, um Organisationskulturen weiterzuentwickeln und Mitarbeitende gezielt weiterzubilden (Boukamel et al. 2019; Dungga et al. 2020).

Der Fokus lag in den letzten Jahren auf den transaktionalen und transformationalen Führungsstilen. Transaktionale Stile basieren auf Austausch resp. auf Führen mit Zielvereinbarungen. Der transformationale Stil ist die konsequente Fortsetzung dieser Grundidee. Er motiviert die Mitarbeitenden über ihr Eigeninteresse hinaus, indem er Ideale, Interessen und Werte so beeinflusst, dass bessere Ergebnisse erzielt werden als ursprünglich erwartet (Yukl & Gardner 2020).

Die weitere Entwicklung der Führungsstile tendiert zu geteilter Führung ('distributed leadership') und kollaborativer Führung ('collaborative Leadership'; Yukl 1999; van Wart 2013). Erkenntnisse aus dem Bildungswesen zum Beispiel belegen, dass die Aufteilung der Führung zwischen Lehrkräften und Schüler:innen zu mehr Qualität im Lehrbetrieb führt (Timperley 2005; Bolden 2011). Das Ziel von kollaborativer Führung ist das Aufsprengen von Arbeitssilos, um die Zusammenarbeit über die Organisationsgrenzen hinweg zu fördern (Archer & Cameron 2013). Für Führungskräfte öffentlicher Organisationen ist es wichtig, ein umfassendes Verständnis für Themen im Bereich öffentlich-privater Partnerschaften, wie auch in der gemeinsamen Schöpfung von Mehrwert zu entwickeln (Virtanen & Tammeaid 2020).

Führungskompetenzen

Um die Innovationsfähigkeit im öffentlichen Sektor fördern zu können, müssen auch Führungskompetenzen dahingehend entwickelt werden, Fähigkeiten zu erwerben, die es dem Kader ermöglichen, einerseits organisatorische Innovationsbarrieren und -hemmnisse abzubauen und andererseits die Motivation aller ihrer Organisationsmitglieder weiterzuentwickeln, um zu (ver-)lernen. Die Bereitschaft, eigene Schwächen zu erkennen und sich weiterzuentwickeln sowie die Etablierung der eigenen Stärken gelten als Grundvoraussetzungen für fähige Führungskräfte. Aber auch die Fähigkeit

zu Mut oder auch zu Stolz auf Geleistetes werden als wichtige Fähigkeiten gewertet. Das Hinterfragen der eigenen Stärken und Schwächen sowie die Fähigkeiten zur Selbstreflexion stehen im Vordergrund (Dungga et al. 2020; Virtanen & Tammeaid 2020).

Führungskräfte des öffentlichen Sektors stehen vor den grossen Aufgaben, ihre Verwaltungspraxis zu flexibilisieren, komplexe Change-Prozesse durchzuführen, neue Technologien zu nutzen und gleichzeitig die wachsenden öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen zu respektieren – man denke etwa nur an den Datenschutz (Ansell & Gash 2016 in Virtanen & Tammeaid 2020). Virtanen & Tammeaid (2020) erachten dafür eine grundlegende Änderung des Mindsets als nötig sowie jährliche ein- bis zweitägige Führungskräfteweiterbildungen als nicht mehr ausreichend. Dungga et al. (2020: 25) nehmen diesen Gedanken auf und plädieren für einen «lernenden Zustand» in Form einer langfristig ausgelegten «Co-Kreations-Plattform zur Weiterentwicklung [...], die es erlaubt, den 'lernenden Zustand' auch dann beizubehalten, wenn Mitarbeitende und Kader wieder an den Schreibtisch ihrer jeweiligen Organisation zurückkehren und das Dilemma der Innovation in einem bürokratischen Umfeld meistern müssen. Im Vordergrund steht die Entwicklung einer Kapazität für Meta-Kompetenzen, die auch die übergreifende Fähigkeit einschliesst, neue Kompetenzen zu erlernen und Mitarbeitende in Kompetenzentwicklung miteinzubeziehen und für das Lernen zu begeistern.»

Das Verwaltungskader spielt eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, eine positive Einstellung zu Innovation zu fördern. Gemäss der Befragung der Mitarbeitenden im öffentlichen Sektor in Australien (Commonwealth of Australia 2019) besteht eine starke Korrelation zwischen der Wahrnehmung der Innovationskultur einer Organisation durch das Personal und dem Handeln des oberen Kadern. Eine positive Einstellung zu Innovation erfahren Mitarbeitende, wenn sie von ihren direkten Vorgesetzten ermutigt werden, Vorschläge einzubringen und wenn ihr Beitrag Wertschätzung findet, auch wenn der eigene Vorschlag vom Vorschlag des Vorgesetzten abweicht. Die australische Befragung zeigt auch, dass Organisationen, deren obere Kader vom Personal als sehr gut eingeschätzt werden auch diejenigen sind, die innovativer sind (Dungga et al. 2020: 25).

2.3.3 Kollaborationskultur

Die Kollaborationskultur umfasst wesentlich mehr als die betrachtete Organisation selbst. Es geht um die von Granovetter (1985) geprägte Einbettung ('embeddness') der Organisation in ihr Ökosystem. Damit ist das Netzwerk loser verbundener Einheiten gemeint, die Einfluss auf Entwicklung und Bereitstellung ihrer gegenseitigen Produkte und Dienstleistungen haben. Die Teilnehmenden sind Organisationen sowohl des öffentlichen wie auch des privaten Sektors (Head & Alford 2015; De Vasconcelos Gomes et al. 2018; Dungga et al. 2020).

Gerade die Abwesenheit von Wettbewerb und Ertragsorientierung im öffentlichen Sektor führt zum Schluss, dass kollaborative Herangehensweisen am geeignetsten sind, um Innovation im öffentlichen Sektor voranzutreiben. Dadurch werden der Austausch des Wissens, das gegenseitige Lernen, das Verständnis der Problemlage und die Breite an kreativen Lösungsansätzen gefördert. Solche partizipatorischen Methoden werden empfohlen, um insbesondere die 'wicked problems' anzugehen. Traditionelle «engineering approaches» (Head & Alford 2015: 713) eignen sich für die Lösung komplexer Probleme angesichts der steigenden Pluralität der Gesellschaft immer weniger (ibid.; Torfing 2016; Dungga et al. 2020).

Kollaboratives Lernen und kollektive Kreativität

Neben «empowered participation», gegenseitigem und transformativem Lernen, sowie «joint ownership» bestätigt Torfing (2016: 105) auch die Verknüpfung von Lernen und Diversität wie oben beschrieben mit der Innovationsfähigkeit einer Verwaltung. Der Autor hebt den kollektiven Aspekt des Lernens hervor: ein Diskurs, bei dem die Erfahrung anderer genutzt wird, um eigene Anschauungen zu hinterfragen, gemeinsam nach neuen Rollen, Beziehungen, Ideen und Handlungen zu suchen.

Mit seinem Konzept vom expansiven Lernen geht Bateson (1972 in Torfing 2016) in eine ähnliche Richtung. Mittels kollektiver Kreativität im Sinne von gemeinsamer Lösungsfindung sollen sowohl das Problem, das Ziel wie auch die Lösungsoptionen zur Diskussion bzw. zur Redefinition gestellt werden. Diese Methode wird bereits durch einen Ad-Hoc-Austausch im Rahmen einer ungeplanten Begegnung am Arbeitsplatz, einem spontanen Anruf oder eines kurzfristig einberufenen Meetings unterstützt. Gefördert werden kann kollektive Kreativität und dadurch die Innovationsfähigkeit der betrachteten Verwaltung mithilfe von Initiativen, die bei der Problemlösung andere Sichtweisen einholen oder bei der Lösungsfindung von Problemen anderer mitwirken (Torfing 2016; Dungga et al. 2020).

Ko-Kreation und Ko-Produktion

Die Endnutzenden in die Produktionskette zu integrieren (Ko-Produktion) oder sie als Quelle für Produkt- und Dienstleistungsinnovationen aufzunehmen, um von ihren Erfahrungen zu profitieren (Ko-Kreation), werden in der Literatur zu öffentlicher Innovation regelmässig gleichgesetzt (Voorberg et al. 2015). Verwandte Themen, die eher der Ko-Kreation zuzuordnen sind, sind Formen partizipativer Demokratie resp. neue Formen des Regierens (Ansell & Gash 2007; Emerson et al. 2011) sowie die sektorenübergreifende Zusammenarbeit (Bryson et al. 2017; Dungga et al. 2020).

Ähnlich der Ko-Produktion ist die sogenannte 'Collaborative Governance'. Darunter ist die direkte Interaktion einer oder mehrerer Behörden mit nichtstaatlichen Beteiligten ('Stakeholder') zu verstehen, die sich durch kollektiven Entscheidungsprozess, Konsens sowie Diskussion auszeichnet und auf die Kreierung oder die Implementierung einer Policy oder auf die Verwaltung einer öffentlichen Agenda oder eines öffentlichen Guts gerichtet ist (Ansell & Gash 2007). Souza & Neto (2019) haben darauf aufbauend fünf Idealtypen modelliert, die unterschiedliche Partizipationsstufen abbilden und in Tabelle 1 repräsentiert sind. Die obersten zwei Stufen beinhalten selbstorganisierte oder kollaborative Partizipation. Bei den drei unteren Stufen ist die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure entweder zeitlich beschränkt, nur symbolischer Natur oder gar nicht vorhanden. Dort handelt der Staat nicht zwecks Schaffung von Public Value, sondern aus einem Eigeninteresse, namentlich der Effizienzsteigerung eigener Leistungen, Entscheidungslegitimation und Politikdurchsetzung entweder durch Erzwingen oder Erklären.

Idealtyp	Definition des Idealtyps	Verwendete Taktiken
Selbstorganisierende Partizipation durch Community getriebene Co-Produktion	Der Staat erlaubt, befähigt und bezieht Bürgerinitiativen ein für die Schaffung von Public Value.	Bürgerinitiativen, Empowerment von Communities.
Kollaborative Partizipation durch staatsgetriebene Partizipation	Der Staat geht Partnerschaften und informelle Kollaborationen mit Gruppen und Organisationen aus dem Privatsektor ein, um demokratische Inklusion zu fördern und profitiert gleichzeitig von erhöhter Effizienz und Effektivität, kurz die Schaffung von Public Value. Der Fokus liegt auf der Befähigung von Bürger:innen, Demokratie und Bürgerschaft sowie auf verteilter Verantwortung.	Der Staat gibt in bestimmten Entscheidungen und Handlungen die Autorität an Communities ab. Der Staat arbeitet mit Bürger:innen zusammen und handelt ein gemeinsames Interesse aus. Die Planung und Entscheidungsfindung erfolgt in geteilter Verantwortung. Ziel ist die Erhöhung der selbsttragenden Fähigkeit von Communities, um die Abhängigkeit vom Staat zu reduzieren. Bürger:innen fühlen sich hier verpflichtet und zugleich berechtigt, Entscheidungen über ein Projekt oder einer Leistung zu treffen.
Co-Produktion in Eigeninteresse	Der Staat nutzt transaktionale Anreize, um die Mitwirkung in der Entwicklung und Nutzung von Programmen und Leistungen. Ziel ist die Kostenreduktion und Effizienzerhöhung.	Die Einbindung von Bürger:innen und Organisationen wird über das Eigeninteresse des Staates an Effizienzgewinn motiviert.

	Der Fokus liegt auf Gruppeninteressen und nicht auf Public Value.	Die Mitwirkung von Bürger:innen und Organisationen wird über transaktionale Anreize motiviert. Partizipation endet, sobald der Anreiz wegfällt.
Symbolische Co-Produktion	Der Staat nutzt bestehende Institutionen und Prozesse einer repräsentativen Demokratie und erlaubt minimalen Input und Feedback von Bürger:innen und Organisationen. Es besteht keine Gewährleistung dafür, dass eingebrachte Punkte die finale Entscheidung beeinflussen.	Bürger:innen und Organisationen werden konsultiert, doch erhalten keine Stimme. Bürger:innen und Organisationen werden über die getroffenen Entscheidungen informiert. Ziel ist die Legitimation des staatlichen Handelns und die Förderung von Inklusion auf symbolischer Ebene.
Manipulative Co-Produktion durch Nicht-Partizipation	Der Staat nutzt seine legislative Autorität und fordert die Einhaltung von Policies auf Basis von Gesetzen ein.	Der Staat agiert als alleiniger Machthaber und verwendet Überzeugungsarbeit und Zwang, um Bürger:innen und Organisationen zur Einhaltung der Gesetze zu bringen.

Tabelle 1: Typologie der Ko-Produktion (Dungga et al. 2020: 21 f.).

2.4 Stand der Forschung

Die überwiegende Mehrheit der Forschung zu staatlicher Innovation beschäftigt sich mit der Innovationsaktivität des öffentlichen Sektors. Die Innovationsfähigkeit wird nicht ganzheitlich erfasst, sondern höchstens einzelne Umstände, die die Innovationsaktivität positiv oder negativ beeinflussen. Zu diesen Umständen gehören wie oben diskutiert etwa der Isomorphismus (Berry 1994), neue Regulierungen (Rogers-Dillon 1999; Johns et al. 2006), die Grösse der Organisation (Walker 2006) und weitere organisationale und individuelle Kapazitäten wie finanzielle und personelle Ressourcen (z.B. Bhatti et al. 2011). Einige Studien haben auch Gruppen von Umständen untersucht, die sich einzelnen Teilkulturen aus dem hier verwendeten Modell von Dungga et al. (2020) zuordnen lassen. Oftmals ging es dabei um die nötige Art von Führungskraft (z.B. Gabris et al. 2001), Risikoaversion (z.B. Borins 2001), die Experimentier- sowie die Lernkultur (z.B. Pärna & Von Tunzelmann 2007; De Vries et al. 2015).

De Vries et al. (2015) stellen in ihrer Meta-Analyse fest, dass die meisten Analysen qualitative Fallstudien sind (z.B. Mintrom & Vergari 1998; Borins 2000; Bartlett, D. and P. Dibben 2002; Pope et al. 2006; Korteland & Bekkers 2008; Nählinder 2010; Turner et al. 2011). Quantitative Studien und speziell Studien mit gemischten Methoden sind weniger häufig. In der Summe zeigen die Ergebnisse von De Vries et al. (2015), dass organisationale Innovationsbarrieren wie etwa verfügbare Ressourcen, Führungsstil, Risikoaversion, Anreize, Konflikte und Organisationsstrukturen, den grössten Einfluss auf die Innovationsfähigkeit der betrachteten Organisation haben.

Die Forschungsarbeiten, die ein quantitatives Vorgehen wählen und sich auf ein ganzheitliches Modell der innovativen Verwaltungskultur ähnlich dem in dieser Studie verwendeten stützen, um die Innovationsfähigkeit einer Vielzahl von Organisationen in einem bestimmten geographischen Gebiet zu untersuchen, sind relativ selten. Alle davon lehnen sich mindestens teilweise an das Oslo Manual an, dessen erste Version mit verschiedenen Definitionen etwa von Innovation oder möglichen Messarten bereits 1991 erschien. Die derzeit aktuelle Edition stammt aus dem Jahr 2018 (OECD/Eurostat 2018).

Trotz dessen Bedeutung (vgl. De Vries 2015), liefern von den seit 2010 veröffentlichten Studien, die in Tabelle 2 zusammengefasst sind, lediglich zwei Daten zur Schweiz: Zum einen führte das Umfrageinstitut Gallup beauftragt durch die Europäische Kommission 4'063 telefonische Interviews mit strategieentscheidungsbefugten Seniormanagern in allen EU-Mitgliedsstaaten sowie Norwegen und der Schweiz durch. Der Fokus lag dabei auf der Gemeindeebene, mit 84% der total 50 helvetischen Antworten von diesem föderalen Niveau stammend und lediglich 4% (2 Antworten) von Repräsentanten der Bundesbehörde. Zum andern haben Boukamel et al. (2019) die Innovationsfähigkeit der öffentlichen

Verwaltung in der französischsprachigen Schweiz untersucht. 185 Führungskräfte aller föderalen Ebenen haben einen Fragebogen beantwortet, der das eigene Modell der Autoren einer innovativen Verwaltungskultur aufgreifend in sechs Teile gegliedert war: Lernen; Konnektivität (Vernetzung ausserhalb der eigenen Organisation); Ambidextrie; Risikoumgang; Führung; Technologie. Als am besten entwickelt sehen sie die Konnektivität (Likert-Skala 1-4, Mittelwert: 3.07; Std. Abw.: 0.63) gefolgt vom Lernen (Mittelwert: 2.89; Std. Abw. 0.67). Der tiefste Durchschnitt erreicht der Risikoumgang (Mittelwert: 2.39; Std. Abw. 0.74), dies unabhängig vom politischem Wirkungsgebiet der betrachteten Organisation. Sie schliessen daraus, dass es sich hier wahrscheinlich um eine tief verwurzelte kulturelle Gegebenheit handelt. Sie betrachten die Inkaufnahme von Risiken als «l'un des principaux défis pour le développement de la capacité d'innovation publique en Suisse » (ibid.: 28).

Aus dem Gesagten geht hervor, dass die quantitative Erfassung der Innovationsfähigkeit der Schweizer Bundesverwaltung in mehr als einzig dem französischsprachigen Landesteil von der Forschung unbeachtet ist. Im Folgenden wird deshalb die Methodologie vorgestellt, mit der diese Lücke geschlossen werden soll.

Studie	Referenz	Untersuchungsgegenstand	Land	n
MEPIN	Bugge et al. 2011	Öff. Verwaltung, Schulen, Spitäler	DK, FIN, IS, N, S	2'013
Innobarometer	EC 2010	Öff. Verwaltung	EU-27, N, CH	3'699
NESTA	Hughes et al. 2011	Öff. Verwaltung	England	175
APSC	APSC 2011	Öff. Verwaltung	Australien	10'000
APSII	Arundel & Huber 2013	Öff. Verwaltung	Australien	344
Universitäten	Arundel et al. 2016	Universitäten	Australien, Neuseeland	573
Statistik Schweden	Silvander & Hagen 2015	Spitäler, Gesundheitsanbieter	Schweden	312
OECD	Arundel 2014	Öff. Verwaltung	B, I, ES	-
Innovation Barometer Pilot	Center for Offentlig Innovation 2015	Öff. Sektor	Dänemark	1'255
Innovation Barometer	Lykkebo et al. 2019	Öff. Sektor	DK, FIN, IS, N, S	-
Quand l'administration innove	Boukamel et al. 2019	Öff. Verwaltung	Schweiz	222

Tabelle 2: Bedeutendste quantitative Innovationsstudien. Eigene Zusammenstellung angelehnt an OPSI (2019: 13).

3 Methodisches Design

3.1 Empirische Konzeption

Eine Erhebung der wahrgenommenen Verwaltungskultur bzw. von «intraorganisationalen Perspektiven» entspricht der Norm (Ghina & Permana 2010: 17) und drängt sich auf, denn Organisationen erfassen selten ihre Innovationsaufwände und sind daher nicht in der Lage, verlässliche Daten dazu zu liefern (Arundel et al. 2019). Die vorliegenden Daten beruhen deshalb auf einer explorativen Studie mit einem quantitativen Fragebogen Um den Fragebogen zu erstellen, wurde erst eine extensive Literaturrecherche durchgeführt, die soeben vorgestellt wurde (Kapitel 2). Wie bspw. auch bei Parahoo und Al-Nakeeb (2019) wurden die daraus resultierende erste Fassung und die grundlegenden Überlegungen anschliessend in zwei teilstrukturierten Experteninterviews Ende 2020 überprüft. Eines dieser Interviews fand mit einer Projektleiterin der Bundesverwaltung statt, das andere mit einem wissenschaftlichen Mitarbeitenden des Kantons Genf im Bereich der öffentlichen Innovation. Die

Ergebnisse dieser Vorprüfung führten zum endgültigen Fragebogen mit 39 Fragen unterteilt in fünf thematische Blöcke:

1. Generelle Angaben zur teilnehmenden Person, inklusive ihrer Positionierung zu Digitalisierung und Innovation im öffentlichen Sektor;
2. Charakteristika von Innovation im öffentlichen Sektor im Allgemeinen;
3. Kollaborationskultur;
4. Lernkultur; und
5. Führungskultur.

Adressiert wurden einerseits die Direktor:innen und Vizedirektor:innen aller Ämter, Institute und Anstalten des Bundes (öffentlicher Sektor im engeren Sinne, N Ämter und Ähnliches =48) und andererseits die bundesnahen Betriebe und Gesellschaften, namentlich SRG, Swisscom, RUAG Holding AG, SBB, Post und Suva (öffentlicher Sektor im weiteren Sinne / paraöffentlicher Sektor, N Organisationen =6). Insgesamt erhielten 225 (N) Führungspersönlichkeiten des öffentlichen Sektors eine Einladung, denselben Fragebogen auszufüllen. Die Fragen anzupassen, um den unterschiedlichen Aufgabengebieten Rechnung zu tragen, in denen die öffentlichen Organisationen tätig sind, ist gemäss den Erkenntnissen aus einer Pilotstudie in den skandinavischen Ländern nicht notwendig (Bloch 2011).

3.2 Forschungsfrage & Arbeitshypothesen

Die Forschungsfrage der vorliegenden Studie lautet wie folgt:

Inwieweit verfügen Mitarbeitende des Bundes und bundesnaher Betriebe aus der Perspektive ihrer Führungskraft über die notwendigen Voraussetzungen, um innovativ zu handeln?

In Anlehnung an Forschungsfrage und Literaturdiskussion (Kapitel 2) wurden folgende drei Arbeitshypothesen gebildet:

1. Je mehr eine Organisationseinheit eine Kultur hat, die sie befähigt, zu experimentieren, Wissen zu teilen und Vielfalt zu fördern, desto mehr ermöglichen die wahrgenommenen Bedingungen die beobachtete Innovationsfähigkeit.
2. Wenn eine Organisationseinheit Bürger und Stakeholder ausserhalb der eigenen Einheit einbezieht und mit ihnen zusammenarbeitet, haben die Mitarbeiter aus Sicht der Führungskräfte gute Voraussetzungen für innovatives Handeln.
3. Je mehr die Führung einer Organisationseinheit Selbstreflexion praktizieren kann und kontinuierliche Aus- und Weiterbildung (einschließlich kollaborativen Lernens und neuer Lernmethoden) als wesentlich erachtet, desto besser sind die wahrgenommenen Rahmenbedingungen für innovatives Handeln der Mitarbeiter.

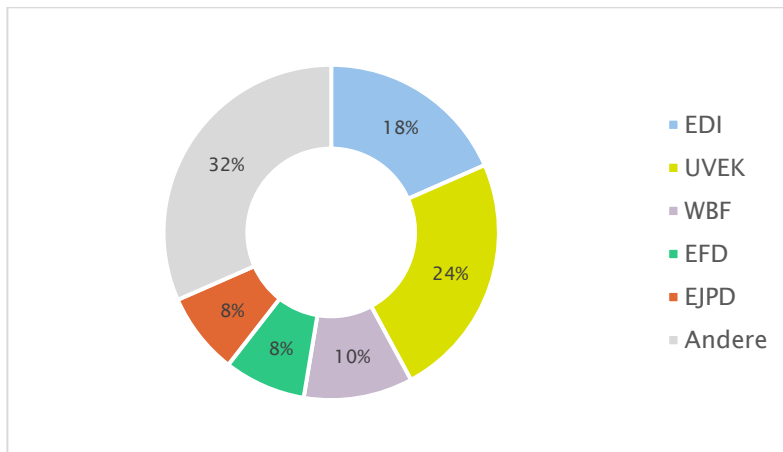
3.3 Technische Daten

Mit zwei Erinnerungsschreiben und einer Befragungsdauer von drei Wochen wurde ein Rücklauf von 20,9 % (47 Antworten) erzielt. Die Befragten sind überwiegend männlich (87,5%), zwischen 50-59 Jahre alt (67,5%) und repräsentieren Organisationen mit 75 oder mehr Mitarbeitenden (62,5%).

Die Mehrheit hat die meiste Zeit ihres aktiven Lebens im öffentlichen Sektor gearbeitet (57,5%). Etwa die Hälfte hat nie in der Privatwirtschaft gearbeitet (27,5%) und bloss eine Minderheit hat die Mehrheit ihrer Karrieren in der Privatwirtschaft verbracht (15%). Der grösste Teil (37,5%) der Teilnehmenden ist seit weniger als 5 Jahren in der aktuellen Position beschäftigt, 25% bereits seit mehr als 15 Jahren und 20% zwischen 11 bis 15 Jahren.

Die meisten Antworten kamen von Führungskräften mit einem akademischen Hintergrund in Betriebswirtschaft und Verwaltungswissenschaften (33,3%), gefolgt von Naturwissenschaften und Medizin (26,7%) und Rechtswissenschaften (15%). Die am schwächsten vertretenen akademischen Richtungen sind Informatik und Wirtschaftsinformatik (10%). Auf die Frage, zu welcher Organisation die

Befragten gehören, wurde am häufigsten entweder das Eidgenössische Departement für Verkehr, Energie und Kommunikation (23,7%) oder das Eidgenössische Departement des Innern (18,4%) angegeben. Von den bundesnahen Betrieben teilten Repräsentanten der SBB, Post und Suva ihre organisationale Herkunft (n=3). Grafik 2 bildet die Organisationszugehörigkeit visuell ab. Die umfassenden Daten zu den Eigenschaften der Teilnehmenden sind dem Anhang zu entnehmen.



Grafik 1: Organisationszugehörigkeit der Teilnehmenden.

4 Resultate und Diskussion

Im Folgenden werden die Auswertungen der Einschätzungen der befragten öffentlichen Führungskräfte auf Bundesebene entlang den fünf thematischen Blöcken (s. Kapitel 3.1) dieser Untersuchung behandelt: Erst in Kapitel 4.1 die Positionierung der Teilnehmenden zu Digitalisierung und Innovation aufgrund ihrer generellen Angaben (Block eins) zusammen mit den allgemeinen Charakteristika von Innovation im öffentlichen Sektor, also dessen Arten, Auslöser, Wirkungen und Barrieren (Block zwei), dann in den Kapiteln 4.2 bis 4.4 die Kollaborations-, die Lern- und schliesslich die Führungskultur (Block drei bis fünf), die zusammen die Innovationsfähigkeit ergeben (s. Grafik 1). Jeder thematische Block beginnt mit einem Absatz, der die wichtigsten Erkenntnisse daraus zusammenfasst.

4.1 Innovation und Führungskräfte des öffentlichen Sektors: Übersicht

Zusammenfassung: In diesem ersten Teil der Studie wurden die Befragten gebeten, ihre Einschätzung zu den Innovationen im öffentlichen Sektor zu teilen: Welche Arten, Auslöser, Wirkungen und Hemmnisse erkennen sie? Die Zusammenfassung der Auswertung zeigt, dass die meistgenannten Auslöser und Wirkungen den New-Public-Management-Prioritäten (Effizienz und Effektivität) folgen. Ansätze der digitalen Transformation und von New Public Governance kommen an zweiter (Auslöser) bzw. dritter Stelle (Wirkungen). In Verbindung mit den Auslösern suggerieren die bedeutendsten Hemmnisse, dass nicht unbedingt mehr finanzielle Mittel, sondern mehr Zeit benötigt wird, um die Innovationskraft öffentlich Beschäftigter zu stärken. Die viel diskutierte Risikoaversion im öffentlichen Sektor wird (bloss) als viertgrösstes Hemmnis wahrgenommen. Eine starke positive Korrelation zeigt sich zwischen der Risiko- und Experimentierfreude und der finanzverbessernden Wirkung von Innovationen (s. zur Risiko- und Experimentierfreude Kapitel 4.3). Das bedeutet in einem grösseren Zusammenhang, dass innovationsfähigere öffentliche Organisationen eher finanzverbessernde Innovationen schaffen. Vor allem in kleineren Organisationen gehört Angst, sich durch das Mittragen einer Innovation zu exponieren (Fehlerkultur), nicht zu den wichtigen Innovationsbarrieren. Bremsender wirkt in kleineren Organisationen das fehlende Know-How, insbesondere mit Blick auf die Digitalisierungskompetenzen der Mitarbeitenden. Die Ergebnisse über alle diskutierten Aspekte zeigen, dass die am häufigsten analysierten Innovationstypen, Auslöser und Wirkungen in der Forschung gleichzeitig die wichtigsten in der Praxis sind (vgl. De Vries et al. 2015).

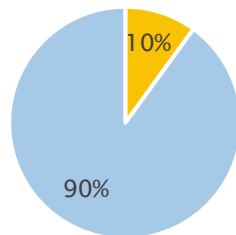
4.1.1 Positionierung der Teilnehmenden zu Digitalisierung und Innovation im öffentlichen Sektor

Wie in den Grafiken 4 und 5 illustriert, schätzt sich der überwiegende Teil der befragten Führungskräfte als eher gut informiert (5 oder höher auf einer Skala von 1-7) über "Innovation" (90%) und "Digitalisierung" (93%) ein.² 95% gaben an, im Tagesgeschäft "oft" oder "ständig" mit Innovation in Berührung zu sein. Während nur 5,3% angaben, dass ihre eigene Organisation Nachholbedarf bei der Digitalisierung hat, sehen die Führungskräfte viel Potenzial im öffentlichen Sektor im Allgemeinen: 84,6% waren der Meinung, dass dieser innovativer sein sollte. Diese zwei Befunde sprechen dafür, dass die Führungskräfte, die geantwortet haben, einerseits sich selbst, andererseits auch ihre jeweiligen Organisationen als innovativ wahrnehmen. Folglich könnten die Resultate dieser Umfrage positiver ausfallen, als dass dies bei einer heterogeneren Stichprobe mit Bezug auf diese Charakteristika der Fall sein könnte.

² Definition von "Innovation" im Fragebogen: "[Darunter] verstehen wir im Rahmen dieser Umfrage Ideen, Praktiken oder Objekte, die von Individuen oder Organisationen als Neuheit wahrgenommen werden."

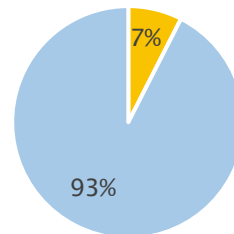
Definition von "Digitalisierung" im Fragebogen: "[Darunter] verstehen wir im Rahmen dieser Umfrage die digitale Transformation einer Organisation mit all den Entwicklungen, die damit einhergehen."

Informiertheit über Innovation



■ Wenig (<5) ■ Gut (≥5)

Informiertheit über Digitalisierung



■ Wenig (<5) ■ Gut (≥5)

Grafiken 4 und 5: Informiertheit der antwortenden öffentlichen Führungskräfte über Innovation (Grafik 4) bzw. über Digitalisierung (Grafik 5) auf einer Skala von 1-7, aufgeteilt in die Antworten kleiner als (wenig informiert) und gleich oder grösser als 5 (gut informiert).

Auf die offen formulierte Frage 'weshalb' der öffentliche Sektor innovativer sein sollte, gibt die Mehrheit entweder an, die «starren Strukturen» bzw. die «klassischen Denkmuster» müssten ändern – ein:e Teilnehmer:in spricht davon, es werde «zu viel verwaltet und reguliert» – oder äussere Einflüsse machten mehr Innovationsfähigkeit unumgänglich (genannte Bsp.: Anpassung an Bevölkerung; Lösung heutiger, komplexer Probleme und Erfüllung künftiger gesetzlicher Aufgaben wie das Netto-Null-Ziel des Bundesrats in der Klimapolitik; Attraktivität für junge Talente; besserer Service zu geringeren Kosten).

4.1.2 Typen von Innovationen

Für den Fragebogen wurden die unter Kapitel 2.1.3 diskutierten vier hauptsächlichen Innovationstypen (Prozess-, Produkt- oder Service-, Governance-, konzeptuelle Innovation) in Anlehnung an Boukamel et al. (2019) um einen fünften Typus ergänzt: «Neue Kommunikations- oder Marketingmethode». Dadurch lassen sich Diskursinnovationen einerseits präziser abgrenzen und andererseits den Teilnehmenden verständlicher nahebringen. In einer offenen Frage wurde zudem nach weiteren Innovationstypen gefragt. In den insgesamt neun erhaltenen offenen Antworten erschienen zweimal E-Government-Innovationen als fehlende Kategorie («eGovernment Angebote» und «Neue Technologien»). Zum einen unterstreicht das die Bedeutung solcher Innovationen in ihrer Häufigkeit (s. im nächsten Abschnitt). Zum anderen muss daraus geschlossen werden, dass der Fragebogen in einer etwaigen erneuten Anwendung den Antwortenden die Innovationstypen besser erklären muss. Ferner hat diese Untersuchung durch die offene Frage folgende Innovationstypen identifiziert, um die die Literatur oder eine zweite Umfrage möglicherweise ergänzt werden sollte:

- Auseinandersetzung mit Trends
- An Entwicklung angepasste Bewilligungsgrundlagen und -prozesse
- Pricing
- Interdisziplinäre Innovation
- Micro Services (API)

Die häufigsten Typen von Innovationen in den Organisationen der Befragten sind neue interne Prozesse (23,1%), gefolgt von neuen Management- oder Organisationsmethoden und neuen Produkten oder Dienstleistungen (jeweils 20,4%). Damit sind die in der Praxis häufigsten Innovationstypen gleichfalls die in der Empirie am meisten untersuchten (New-Public-Management- und E-Government-Innovationen). Daher kann man den Schluss von De Vries et al. (2015) durchaus infrage stellen: die anderen Innovationstypen sind zwar in absoluten Zahlen weniger untersucht, aber deshalb kann man

relativ gesehen nicht davon sprechen, dass sie zu wenig untersucht wären. Die Übersicht über die Häufigkeit aller Arten von Innovation findet sich in Tabelle 3.

Arten von Innovation	%	n
Neuer interner Prozess	23.2%	25
Neues Produkt oder neuer Service	20.4%	22
Neue Organisations- oder Managementmethode	20.4%	22
Neues Konzept zur Problemidentifikation	13.9%	15
Neue Kommunikations- oder Marketingmethode	9.3%	10
Total	100%	108
N	100%	47

Tabelle 3: Wahrgenommene Arten von Innovation in den Organisationen des öffentlichen Sektors auf Bundesebene, sortiert nach absteigender Häufigkeit. Bis zu drei Nennungen pro Teilnehmende:r möglich.

4.1.3 Auslöser von Innovationen

Als Auslöser von Innovationen kommt selbst bei Ausblendung der unter den Innovationsbarrieren oder der Verwaltungskultur behandelten 'Vorläufer' eine Vielzahl von verschiedenen Faktoren in Betracht. Die in dieser Studie untersuchten Auslöser beruhen neben der identifizierten Literatur auf den Experteninterviews sowie auf den von Boukamel et al. (2019) verwendeten Fragebogen. Die meisten Auslöser sind in der Logik von De Vries et al. (2015) den Stufen Umwelt und Organisation zuzuordnen, vereinzelt auch der Stufe Individuum ('Vorschlag von Mitarbeitenden') und der Innovation per se ('Neue Technologie, die neue Möglichkeiten eröffnete'). Die fünf wichtigsten Auslöser sind in Tabelle 2 ersichtlich.

Der mit 16,9% am häufigsten genannte *Auslöser* von Innovationen der letzten zwei Jahre für Organisationen des öffentlichen Sektors war "mehr Aufgaben mit gleichen Ressourcen". Ein weiteres Indiz, dass Budgetdruck und -zwänge eng mit Innovation verbunden sind. Ohne Notwendigkeit ist die Tendenz gross, dass sich die Beteiligten mit dem Status Quo zufriedengeben, was als die zweitwichtigste *Innovationsbarriere* bewertet wird (s. 4.1.5). "Neue Technologien" sind der zweitwichtigste Auslöser (15,4%), womit die Bedeutung der Digitalisierung für die Innovation hervorgehoben wird.

Gleichsam wichtig sind die dritthäufigsten Auslöser "Wünsche oder Bedürfnisse der Bürger, Nutzer oder Kunden" und "neue Aufgaben oder Prioritäten" (jeweils 13,1%). Ersteres indiziert das Ziel von Public Value Creation durch Innovation. Die gegenwärtige Pandemie übte anscheinend nur mässigen Innovationsdruck aus: "Problem oder Krise, die schnelle Reaktion verlangte" ist der fünfthäufigste Auslöser (7,7%). Dies trotz einerseits der Angabe in der Fragestellung, sich bloss an den letzten zwei Jahren zu orientieren und andererseits der mit den gesetzlichen Auflagen verbundenen Pflichten zur Kontaktbeschränkung, was umfassende Verlagerungen in die virtuelle Welt nötig machte (z.B. Homeoffice-Pflicht, Reduktion physischer Kontakte mit Bürgern und Kunden, etc.).

Der Auslöser "Ineffizienz oder Überflüssigkeit der aktuellen Abläufe oder Dienstleistungen", der bloss an sechster Stelle erscheint (6,9%), lässt darauf schliessen, dass die Prozesse und Angebote nur sporadisch auf ihre Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz überprüft werden. Es könnte sein, dass dafür schlicht die Ressourcen fehlen (s. zur Ressourcenknappheit weiter unten sowie die Risiko- und Experimentierfreude unter Kapitel 4.3). Möglicherweise könnte aber auch ein Anreizproblem zugrunde liegen: wenn die Mittel nach Bedarf zugeteilt werden, besteht wenig Motivation für die Organisation, ihre Abläufe und Dienstleistungen effizienter und effektiver zu gestalten, da sie anschliessend weniger Ressourcen erhalten würde und ergo ihre Knappheit nicht mindern kann oder sich diese sogar noch verschärfen könnte. Die häufigsten fünf Auslöser sind in Tabelle 4 abgebildet.

Auslöser	%	n
Mehr Aufgaben bei gleichen Ressourcen	16.9%	22
Neue Technologie, die neue Möglichkeiten eröffnete	15.4%	20
Neue Aufgaben oder Prioritäten	13.1%	17
Bedürfnis von Bürger:innen, Nutzer:innen oder Kund:innen	13.1%	17
Problem oder Krise, die schnelle Reaktion verlangte	7.7%	10
Total	100%	130
N	100%	47

Tabelle 4: Auslöser von Innovation, sortiert nach absteigender Häufigkeit. Bis zu drei Nennungen pro Teilnehmende:r möglich.

Vergleichbar klein scheint der Antrieb der Organisation selbst zu sein, sich zu innovieren, stützt man sich auf die Auslöser "Vorschlag von Mitarbeitenden" (4.6%; s. auch Kapitel 4.2) und "vergleichbare Organisationen haben eine ähnliche Innovation eingeführt" (3.1%). Erneut kann ein direkter Bezug zur zweitwichtigsten *Innovationsbarriere* gemacht werden ("Zufriedenheit mit dem Status Quo der Beteiligten", 2.73 auf der Likert-Skala von 1-4).

Ebenfalls legale Vorgaben scheinen eine kleine Rolle zu spielen: der Auslöser "Notwendige Anpassungen an neue gesetzliche Vorgaben" erreicht 4.6%. Dies mag angesichts der Bedeutung gesetzlicher Grundlagen für den öffentlichen Sektor doch erstaunen. Offenbar sind Auslöser sehr oft informeller als Gesetze.

Noch vernachlässigbarer bzw. gänzlich unbedeutend als Auslöser sind Aufträge von der Regierung (2.3%), des Departementsvorstehenden (1.5%) dem Parlament (0.8%) oder einer anderen Verwaltungseinheit (0%). Die «neuen Aufgaben oder Prioritäten» (drittwichtigster Auslöser, 13,1%, s. oben) kommen also nicht von politischen Stakeholdern ('Policy-Driven-Innovations'). Ferner mit geringer praktischer Bedeutung sind die "Notwendigkeit einer Reorganisation" (2.3%) und die "Notwendigkeit einer Imageverbesserung" (1.5%).

4.1.4 Wirkungen von Innovationen

Die auffälligste und beständigste Wirkung von Innovationen, die in den letzten zwei Jahren in den Organisationen der Befragten eingeführt wurden, ist die "Verbesserung der Qualität der erbrachten Leistungen" (Mittelwert 3.32 / Std. Abweichung 0.58), dicht gefolgt von "Vereinfachung oder Effektivität des Prozesses" (3.26 / 0.78). Die dritthäufigste Wirkung ist "Verstärkung der Zusammenarbeit mit internen und externen Akteuren" (3.21 / 0.77). Demnach folgen die wichtigste und die drittwichtigste Wirkung von Innovation Anliegen des New Public Management, dazwischen findet sich eine Wirkung im Sinne des New Public Governance.

Obwohl unter den *Auslösern* und *Hemmnissen* von Innovationen die vor allem zeitlichen Ressourcen hohes Gewicht haben (s. oben), bewirken Innovationen gemäss den Resultaten am seltensten eine "Verbesserung der Finanzen der Organisation" (2.22 / 0.89). Das angesprochene Anreizproblem (Mittel nach Bedarf) könnte auch hier der Grund sein. Innovationen wirken insbesondere dort finanzverbessernd, wo die Risiko- und Experimentierfreude grösser ist: signifikante, positive Korrelationen ergeben sich bei drei von fünf Fragen zu diesem Aspekt der *Lernkultur* (s. Kapitel 5.3), konkret wenn

- mehr «Ressourcen für das Ausprobieren, Experimentieren oder Testen von neuen, unüblichen Ideen und Herangehensweisen vorgesehen» sind (Persons r: 0.46 / p-Wert: 0.004);
- stärker «[gelernt wird], mit Risiken zu leben, indem [...] z. B. Ideen in kleinerem Rahmen [getestet werden]» (0.456 / 0.005); und/oder

- je mehr in einer Organisation «Mechanismen [bestehen], die es den Beteiligten erlauben, aus einem Piloten oder aus Experimenten zu lernen, auch wenn das Vorhaben nicht weitergeführt oder weiter ausgeweitet wird (0.34 / 0.04)».

Wie unter den *Innovationsbarrieren* beschrieben, sind tendenziell mehr zeitliche als finanzielle Ressourcen gefordert, um im öffentlichen Sektor zu innovieren. Ausserdem zeigt sich, dass Innovationen einen umso grösseren Einfluss auf die finanzielle Situation einer öffentlichen Organisation haben, je mehr diese Organisation über Zeit sowie Risiko- und Experimentierfreude verfügt, bzw. je besser ihre Innovationsfähigkeit ist.

Wirkung	Mittelwert	Std. Abweichung	n
Verbesserung der Qualität der erbrachten Leistungen	3.32	0.57	37
Vereinfachung oder Effektivität des Prozesses	3.26	0.78	38
Verstärkte Zusammenarbeit mit internen und externen Akteuren meiner Organisation	3.21	0.77	38
Bessere Nutzererfahrung	3.11	0.76	37
Schaffung von Grundlagen für spätere Innovationen	3.05	0.7	37
Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden	3.05	0.8	37
Besseres Image oder Ruf der Organisation	2.84	0.72	37
Verbesserung der Finanzen der Organisation	2.22	0.87	37

Tabelle 5: Die Wirkungen von Innovation im öffentlichen Sektor auf Bundesebene. Beurteilt auf einer Likert-Skala von 'keine Wirkung' (1) bis 'beachtliche Wirkung' (4).

4.1.5 Innovationsbarrieren

Auffällig ist, dass "fehlende zeitliche Ressourcen" (3.08 / 0.67) nicht nur am meisten, sondern auch wesentlich mehr hemmen als "ungenügende finanzielle Mittel" (2.5 / 0.83). Ferner zeigt sich auch eine signifikante, negative Korrelation mit fehlenden zeitlichen Ressourcen, wenn mehr Ressourcen für das Ausprobieren, Experimentieren oder Testen von neuen, unüblichen Ideen in einer Organisation vorgesehen sind (-0.33 / 0.05; Teil der *Lernkultur*, s. Kapitel 4.3). Keine signifikante Korrelation hingegen ergibt sich zu ungenügenden finanziellen Mitteln als Barriere. Es offenbart sich, dass Innovationsvorhaben nicht unbedingt unterfinanziert, aber unterversorgt mit zeitlichen Ressourcen sind. Beide Barrieren (fehlende Zeit und fehlendes Geld) sind ausgeprägter in kleineren Organisationen (≤ 75 Mitarbeitende) als in grösseren (fehlende Zeit: 3.2 / 0.68 vs. 3 / 0.67; fehlende finanzielle Mittel: 2.73 / 0.8 vs. 2.35 / 0.83). Kleinere Organisationen haben auch weniger Ressourcen für Experimente (s. *Lernkultur*, Kapitel 4.3).

Die Tendenz der Involvierten, sich mit dem Status Quo zu begnügen, ist wie oben schon angesprochen das zweitgrösste Hemmnis (2.73 / 0.79). Auch dieser Aspekt wirkt in kleineren Organisationen aufhaltender als in grösseren (2.78 / 0.9 vs. 2.64 / 0.63).

Die dritt wichtigste Innovationsbarriere im öffentlichen Sektor ist "fehlende Kompetenzen und Know-how" (2.61 / 0.76). In grösseren Organisationen scheint dieser Aspekt noch aufhaltender zu wirken (2.8 / 0.78 vs. 2.48 / 0.73). In kleineren Organisationen fehlen dagegen vor allem digitale Kompetenzen: Mitarbeitende informieren sich mässig über neue Technologien (2.93 / 0.6 vs. 3.52 / 0.6) und passen sich schlechter an neue an (2.47 / 0.52 vs. 3.09 / 0.67). Ungeachtet der Organisationsgrösse erkennen die Vize- und Direktoren des öffentlichen Sektors in der Schweiz ausserdem am zweitmeisten Handlungsbedarf in der Fortbildung des Digital Mindset ihrer Mitarbeitenden (2.32 / 0.74; alle Resultate detailliert unter *Lernkultur*, Kapitel 5.3).

Die viertgrösste Innovationsbarriere ist die Risikoaversion der involvierten Personen (2.53 / 0.96; s. zur Risikokultur auch unter *Lernkultur*, Kapitel 4.3). Das Risiko, sich durch das Mittragen der Innovation zu

exponieren, zählt aber vermutlich nicht dazu. Es ist das am wenigsten einschränkende Hemmnis (2.16 / 0.94). Das deutet auf eine Kultur hin, wo Fehler zu machen akzeptiert wird. Entgegen der geringeren Anonymität, ist interessanterweise dieses Element in kleineren Organisationen weniger bremsend als in grösseren und ist dort sogar die kleinste Barriere (1.93 / 0.96 vs. 2.32 / 0.95). Die Übersicht über das Empfinden der Führungspersönlichkeiten, wie stark die einzelnen Barrieren hemmen, veranschaulicht Tabelle 4.

Barriere	Mittelwert	Std. Abweichung	n
Fehlende zeitliche Ressourcen	3.08	0.66	38
Tendenz der Involvierten, sich mit dem Status Quo zufrieden zu geben	2.73	0.79	37
Fehlende Kompetenzen und Know-How	2.61	0.74	38
Risikoaversion der Involvierten	2.53	0.94	38
Ungenügende finanzielle Mittel	2.5	0.82	38

Tabelle 4: Die fünf grössten Barrieren von Innovation im öffentlichen Sektor auf Bundesebene. Beurteilt auf einer Likert-Skala von 'gar nicht bremsend' (1) bis 'voll und ganz bremsend' (4).

4.2 Kollaboration als Kultur etablieren

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der ersten der drei Teilkulturen, die zusammen die Innovationsfähigkeit abbilden: die Kollaboration. Insgesamt schätzen die Führungskräfte auf Bundesebene diese Teilkultur als gut ein. Am meisten Potenzial gibt es noch bei der Nutzung von kollektiver Kreativität (Mitarbeitende Ideen einbringen lassen) und der Zusammenarbeit mit externen Akteuren. Letzteres scheint noch wenig aktiv angegangen zu werden. Nichtsdestotrotz werden sehr positive Ansätze diesbezüglich schon gelebt. Bemerkenswert ist insbesondere, dass die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft zum Teil bereits mit vollwertiger Stimme in Projekte auf Bundesebene einbezogen werden, wo diese föderale Ebene doch eher wenig direkten Bürger:innenkontakt hat. Die hohen Standardabweichungen bei dem Einsatz von Kollaborationsinstrumenten, die auf externe Akteure ausgerichtet sind, lassen vermuten, dass es hierfür einen dieser Studie nicht bekannten Grund gibt.

Die befragten öffentlichen Führungskräfte finden, dass ihre Organisationen über eine Kultur der Zusammenarbeit verfügen (Mittelwert: 3.36 / Std. Abweichung: 0.63 auf der Likert-Skala von 1-4) und dass die erforderlichen Werkzeuge und Instrumente vorhanden sowie verfügbar sind (3.26 / 0.79). Am deutlichsten und eindeutigsten heben die befragten Führungskräfte die Bedeutung von Kollaboration für Innovationsprojekte hervor (3.79 / 0.52). Schlüsselt man ihre Einschätzungen nach Organisationsgrösse auf, stellt man fest, dass Führungskräfte kleinerer Organisationen (≤ 75 Mitarbeitende) die Kollaboration (3.47 / 0.64 vs. 3.29 / 0.62) und ihre Instrumente und Methoden (3.4; 0.63 vs. 3.17; 0.87) als etablierter betrachten als grössere, aber die Bedeutung der Zusammenarbeit für Innovation als weniger wichtig einstufen (3.67; 0.62 vs. 3.88; 0.45). Die drei Aussagen zur generellen Kollaborationskultur aufgeteilt nach Organisationsgrösse sind in Tabelle 6 dargestellt.

Aussage	Durchschnitt	Std. Deviation	n
Zusammenarbeit ist verankert und etabliert			
• >75 Mitarbeitende	3.29	0.62	24
• ≤ 75 Mitarbeitende	3.47	0.64	15
Nötige Methoden und Instrumente stehen bereit			
• >75 Mitarbeitende	3.17	0.87	24
• ≤ 75 Mitarbeitende	3.4	0.63	15

Zusammenarbeit ist wichtig für Innovation bei uns

• >75 Mitarbeitende	3.88	0.45	24
• ≤75 Mitarbeitende	3.67	0.62	15

Tabelle 6: Die drei Aussagen zu der generellen Kollaborationskultur im öffentlichen Sektor auf Bundesebene. Beurteilt auf einer Likert-Skala von 'stimme nicht zu' (1) bis 'stimme zu' (4).

Insgesamt ist die Nutzung des Potenzials von kollektiver Kreativität noch ausbaufähig. Mitarbeitende werden als *Auslöser* von Innovationen nur von 4.6% der Antwortenden angegeben (vgl. *Auslöser*, Kapitel 5.1). Immerhin schätzen die Führungskräfte die Bedeutung von Zusammenarbeit für die Innovationsvorhaben der eigenen Organisation als wichtig ein (3.79; grössere Organisationen noch höher, s. oben). Damit könnte eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung der kollektiven Kreativität bereits gegeben sein (s. zum Austausch zwischen Kadern und Mitarbeitenden auch *Lernkultur*, Kapitel 5.3), was letztlich der Lösung von komplexen Problemen dient (s. *Kollaborationskultur*, Kapitel 2.3.3)

Hinsichtlich der notwendigen Rahmenbedingungen und Grundsätze für eine erfolgreiche Zusammenarbeit sprechen sich die Befragten sehr stark und relativ eindeutig für Offenheit und Transparenz aus (3.9 / 0.3) gefolgt von einem gemeinsamen Ziel (3.74 / 0.44) und einem geschützten Raum, z.B. um Fehler zu begehen (3.56 / 0.55) sowie klaren Rollen (3.56 / 0.67). Die meisten "stimme nicht zu" und "stimme eher nicht zu" (n=10) erhält der Grundsatz "horizontale Projektstrukturen" (3). Die nächstgrössere Ablehnung erfährt "Nutzenorientierung" (n=3; Likert: 3.56 / 0.64).

Die befragten Führungskräfte schätzen die Zusammenarbeit innerhalb der gleichen Organisationseinheit am höchsten ein (3.69 / 0.52). Kollaboration findet sodann umso weniger statt, je weiter ein:e Kollaborationspartner:in extern von der Organisationseinheit steht. Das Schlusslicht bildet die Kollaboration mit Bürger:inne:n und Nutzer:inne:n (2.51 / 0.76). Diese Erkenntnisse decken sich mit den Befunden aus anderen Teilen der Befragung: "Schwierigkeiten bei der Kollaboration mit Partnern" empfinden 54% als bremsend oder eher bremsend (s. *Innovationsbarrieren*, Kapitel 5.1). Ausserdem erachten die antwortenden Führungskräfte, dass beim «Austausch mit unüblichen Partnern, um den Status Quo zu hinterfragen» der grösste Handlungsbedarf besteht (2.29 / 0.73; andere Resultate bei der Aufschlüsselung nach Organisationsgrösse und Verhältnis zu anderem Handlungsbedarf, s. *Lernkultur*, Kapitel 5.3). Dieses Ergebnis erstaunt nicht, da die Zusammenarbeit aus verschiedenen Gründen mit den Partner:inne:n einfacher ist, die im wörtlichen und übertragenen Sinne näher liegen (Kollegen kennt man, interessierte Bürger muss man erst finden; Kollegen trifft man zufällig oder absichtlich viel häufiger an; Kollegen haben auch eher die gleiche Einstellung, weshalb man sie bevorzugt; etc.). Ausserdem haben Bundesbehörden in der Regel weniger Kontakt mit Bürgern als Kantone oder Gemeinden.

Eher unerwartet ist, dass trotz der verbreiteten New-Public-Management-Mentalität (Estermann 2018) die Förderung der Zusammenarbeit der gleichen "internen Kollaborationspräferenz" folgt (3.54 / 0.51 versus 2.36 / 0.81) und nicht die Zusammenarbeit namentlich mit der Privatwirtschaft gesucht wird. Es gibt hier also ein hohes Potential, das gleichzeitig noch wenig beachtet ist.

Die Aufschlüsselung der Ergebnisse zeigt, dass konkrete Werkzeuge und Instrumente in der Wahrnehmung der öffentlichen Führungskräfte in absoluten Zahlen häufiger von größeren Organisationen (>75 Mitarbeitende) genutzt werden. Umgekehrt empfinden kleinere Organisationen, dass sie die angegebenen Instrumente öfter verwenden, wenn eine ähnliche Frage in relativen Häufigkeiten bezogen auf Akteure aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gestellt wird. Dies könnte erklären, warum kleinere Organisationen in der Wahrnehmung ihrer Führungskräfte eine etwas stärker entwickelte Kollaborationskultur aufweisen (s. oben: 3.47 / 0.64 vs. 3.29 / 0.62). Wie erwähnt erachten trotzdem grössere Organisationen die Zusammenarbeit für die Innovationsvorhaben innerhalb ihrer Organisationen als weniger wichtig.

In grösseren wie in kleineren Organisationen sind die am häufigsten eingesetzten Instrumente in absoluten Zahlen gemäss der Wahrnehmung der Befragten "Workshops oder Umfragen bei potenziellen Nutzniessern (intern oder extern)" (2.82 / 0.97, d.h. im Durchschnitt fast 10 Mal pro Organisation in den letzten zwei Jahren) und "Pilotprojekte" (2.74 / 0.92). Demgegenüber werden die

Kollaborationsinstrumente, die stärker auf die Einbindung von externen Akteuren ausgerichtet sind, am wenigsten verwendet: "Testphasen der Innovation bei den Nutzniessern (Bedienbarkeit, Verständlichkeit, etc.)" erreicht einen Durchschnitt von 2.36 bei einer Std. Abweichung von 0.87 und die "Evaluation der Effekte bereits implementierter Vorhaben" 2.34 / 0.85. Auffallend sind die hohen Std. Abweichungen, die sich auch nicht merklich verringern, wenn die Stichprobe nach Organisationsgrösse oder nach einer anderen Aufschlüsselung unterteilt wird. Es bestehen hier demnach grosse Unterschiede zwischen einzelnen Organisationen, unabhängig von deren Anzahl Mitarbeitenden. Das deutet darauf hin, dass die Unterschiede auf einem Grund zurückzuführen sind, der mit dieser Pilotstudie nicht untersucht wurde.

Wenn es nur um die Zusammenarbeit mit externen Partnern geht, sind die häufigsten Instrumente in relativen Begriffen zufolge der Wahrnehmung der befragten Kader "Einladungen zur Teilnahme an einer öffentlichen Konsultation" (2.66 / 1.01) und "Befragungen im Rahmen von Studien oder Fokusgruppen" (2.66 / 0.9). Quasi auf demselben Niveau befinden sich "Einladungen zur Teilnahme an einer geschlossenen Konsultation" (2.63 / 0.87) und "Einsitz in Steuerungsgruppe mit beratender Stimme" (2.58 / 0.78). Am seltensten sind "Mitwirkungen im Vorhaben/Projekt mit vollwertiger Stimme (z. B. durch Workshops bei der Definition von Projektzielen oder Aktionsplänen)" (2.32 / 1.03). Es stechen bei diesen Resultaten zwei Dinge hervor:

- Die Einbindung der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft mit vollwertiger Stimme wird bereits gelebt (wenn auch mit tiefstem Wert).
- Die Standardabweichungen bei diesen Kollaborationsmitteln sind gross bis sehr gross und Minimum wie Maximum erreichen das Extrem der Likert-Skala (1 bzw. 4), was auf erhebliche Unterschiede zwischen den repräsentierten Organisationen hinweist. Gleichzeitig können diese auch *nicht* mit den vorhandenen Aufschlüsselungen verkleinert werden. Dies legt nahe, dass hier – ähnlich den eingesetzten Instrumenten in absoluten Zahlen (vorheriger Abschnitt) – der Kollaborationsgrad mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft auf Bundesebene von einem oder mehreren Faktoren geprägt ist, der oder die mit dieser Untersuchung noch nicht festgestellt werden konnten.

Auffallend ist, dass die Durchschnittswerte im Vergleich zur Kollaborationskultur im Generellen (3.36 / 0.63) deutlich kleiner sind, wenn nach dem Einsatz von konkreten Werkzeugen und Instrumenten der Kollaboration gefragt wird. Dies trifft bei den aggregierten Mittelwerten sowohl bei der Frage in absoluten wie auch bei derjenigen in relativen Häufigkeiten mit Bezug zur Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zu (jeweils 2.57 / N/A). Ferner erreicht auch kein einzelnes Instrument oder Werkzeug einen so hohen Wert (höchster Wert bei "Workshops oder Umfragen bei potenziellen Nutzniessern (intern oder extern)" 2.82 / 0.97). Zu erklären könnte dies am offensichtlichsten damit sein, dass in Umfragen generelle Aussagen in der Regel positiver ausfallen als konkrete. Nichtsdestotrotz wird auch mithineinfließen, dass Werkzeuge und Instrumente nur einen Teil der Kollaborationskultur ausmachen. Schneiden diese wie in dieser Untersuchung merklich schlechter ab als der Eindruck von Zusammenarbeit im Generellen, könnte dies darauf hindeuten, dass die konkret eingesetzten Mittel sogar nur einen kleinen Teil dieser Kultur ausmachen. Eine von den Autoren eher als unwahrscheinlich eingestufte Annahme ist die Unvollständigkeit der im Fragebogen zur Bewertung aufgelisteten Werkzeuge. Die Instrumente wurden mittels Literaturanalyse identifiziert und anschliessend in zwei Experteninterviews validiert.

4.3 Lernen in der Organisation

Diese Teilkultur enthält einerseits die Experimentier- und Risikofreude sowie andererseits die Lernkultur im engeren Sinne. In Übereinstimmung mit der öffentlichen Wahrnehmung (s. Einleitung, Kapitel 1) schneidet diese Teilkultur im Vergleich mit den anderen beiden schlecht ab, insbesondere aufgrund der schwachen Risiko- und Experimentierfreude. Es zeigt sich, dass grössere Organisationen deutlich innovationsfähigere Lernkulturen besitzen. Die Auswertung der zwei offenen Fragen deutet darauf hin, dass einerseits Mitarbeitende weniger an Innovationen interessiert sind als ihre antwortenden Vorgesetzten. Andererseits erwähnt bloss eine Führungsperson ein Instrument zur Organisationsentwicklung, das die Mitarbeitenden miteinbezieht. Dieser Abschnitt identifiziert insbesondere die Notwendigkeit, zwei Aspekte zu fördern: erstens den gegenseitigen Austausch zwischen Kadern und Mitarbeitenden; zweitens die Experimentier- und Risikofreude, namentlich durch mehr zeitliche Ressourcen. Mannigfaltige Korrelationen zeigen: Wo die Risiko- und Experimentierfreude grösser ist, erkennen die Führungskräfte in den Innovationen ihrer Organisation der letzten zwei Jahre eine stärkere Wirkung bei der Verbesserung der Finanzen, Arbeitsbedingungen, Nutzererfahrung, dem Image und bei der Schaffung von Grundlagen für spätere Innovationen der Organisation (s. Übersicht, Kapitel 5.1).

Sowohl der aggregierte Mittelwert der Experimentier- und Risikofreude (2.95 aus fünf Teilfragen) als auch der Lernkultur im engeren Sinne unter den Mitarbeitenden (3.07 aus sechs Teilfragen) weisen unter den beobachteten Teilkulturen die niedrigsten Werte auf. In beiden Fällen scheinen größere Organisationen eine merklich innovationsfähigere Kultur zu haben (Experimentier- und Risikofreude, aggregierter Mittelwert: 3.1 vs. 2.71; Lernkultur 3.17 vs. 2.91). Die Aussage mit der tiefsten, diejenige mit der höchsten und der aggregierte Mittelwert dieses Aspekts sind in Tabelle 7 kenntlich gemacht.

Aussage	Durchschnitt	Std. Deviation	n
Wir implementieren neue, ungewöhnlichen Lösungen, um unseren Auftrag zu erfüllen	3.22	0.58	37
Wir bemühen uns nicht, Risiken zu minimieren, sondern mit ihnen zu leben	2.47	0.95	38
Experimentier- und Risikokultur insgesamt	2.95	N/A	N/A

Tabelle 7: Die Aussage zur Experimentier- und Risikokultur mit höchster und diejenige mit tiefster Zustimmung, sowie aggregierter Durchschnitt über alle Aussagen dieses Aspekts. Beurteilung auf einer Likert-Skala von 'stimme nicht zu' (1) bis 'stimme zu' (4).

Experimentier- und Risikofreude

Die Experimentier- und Risikofreude wird im Allgemeinen besonders dadurch geschwächt, dass Risiken vor allem minimiert werden, anstatt mit ihnen zu leben (Mittelwert: 2.47 / Std. Abweichung: 0.95). Dieser Aspekt weist zudem das grösste Delta zwischen grösseren (>75 Mitarbeitende) und kleineren Organisationen auf (2.65 / 0.98 vs. 2.2 / 0.86). Den nächstgrösseren Rückstand haben kleinere Organisationen bei verfügbaren Ressourcen für Experimente (3.04 / 0.63 vs. 2.6 / 0.58) und beim Erlernen, in der Organisation mit Risiken zu leben, indem z.B. Ideen in kleinerem Rahmen getestet werden (3.17 / 0.65 vs. 2.73 / 0.7). Die Ressourcen, die fehlen, sind vor allem zeitlicher, weniger finanzieller Natur (s. *Innovationsbarrieren*, Kapitel 5.1). Nichtsdestotrotz sind grosse wie kleine Organisationen grundsätzlich positiv eingestellt gegenüber neuen, unüblichen Lösungen, um ihren Auftrag zu erfüllen (3.22 / 0.58).

Wie schon unter den *Wirkungen* von Innovationen beschrieben (s. Kapitel 4.1.4), korreliert eine grössere Risiko- und Experimentierfreude signifikant positiv mit der finanzverbessernden Wirkung von Innovationen der letzten zwei Jahre. Es sind darüber hinaus noch weitere Korrelationen feststellbar.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass mehr Risiko- und Experimentierfreude im öffentlichen Sektor vielfältige Vorteile bietet:

- Je mehr «Ressourcen für das Ausprobieren, Experimentieren oder Testen von neuen, unüblichen Ideen und Herangehensweisen vorgesehen» in einer Organisation sind, desto mehr haben Innovationen (neben der finanzverbessernden Wirkung, s. Kapitel 4.1.4)
 - o die Schaffung von Grundlagen für spätere Innovationen (Pearson's r: 0.36 / p-Wert: 0.03) und
 - o die Verbesserung des Images oder Rufs der Organisation zur Wirkung (0.34 / 0.05).
- Ebenfalls eine grössere Wirkung auf die Verbesserung des Images oder des Rufs ist feststellbar, je mehr in einer Organisation «Mechanismen [bestehen], die es den Beteiligten erlauben, aus einem Piloten oder aus Experimenten zu lernen, auch wenn das Vorhaben nicht weitergeführt oder weiter ausgeweitet wird» (0.48 / 0.003; dazu kommt auch eine beachtlichere Wirkung auf die Verbesserung der Finanzen, s. *Wirkungen*, Kapitel 4.1.4)
- Je mehr in einer Organisation gelernt wird, «mit Risiken zu leben, indem [...] z. B. Ideen in kleinerem Rahmen [getestet werden]», desto mehr haben Innovationen nicht nur eine finanzverbessernde Wirkung (s. *Wirkungen*, Kapitel 4.1.4), sondern bewirken auch eine beachtlichere Verbesserung der Arbeitsbedingungen (0.35 / 0.04).

Lernkultur im engeren Sinne

Die innovativere Lernkultur in grösseren Organisationen ist darauf zurückzuführen, dass «durch Stakeholder eingebrachte Verbesserungsvorschläge» systematischer umgesetzt werden (3.13 / 0.46 vs. 2.67 / 0.72), sich die Mitarbeitenden mehr über neue Technologien informieren (3.52 / 0.59 vs. 2.93 / 0.59) und eher bereit sind, sich an technologische Veränderungen anzupassen (3.09 / 0.67 vs. 2.47 / 0.52). Die mangelnde Vertrautheit und Akzeptanz neuer Technologien scheint von den Führungskräften kleinerer Organisationen wahrgenommen zu werden: sie sehen ihren grössten Handlungsbedarf nicht im «Austausch mit unüblichen Partnern, um den Status Quo zu hinterfragen» (wie dies der Fall ist, betrachtet man die Organisationsgrösse nicht, s. unten sowie unter *Kollaborationskultur*, Kapitel 4.2), sondern in der Ausbildung des digitalen Mindsets ihrer Mitarbeitenden (2.13 / 0.83, wobei 1 den grössten Handlungsbedarf anzeigt).

Über alle untersuchten Aspekte der Lernkultur zeigen kleinere Organisationen nur bei einem Punkt einen Vorteil: dem Wissensaustausch und der Vernetzung innerhalb der Organisation (3.13 / 0.82 vs. 3.33 / 0.62). Die positive Auswirkung von überblickbareren Strukturen bei diesem Aspekt war zu erwarten. Eher überraschend dagegen ist, dass bei allen anderen Aspekten grössere Organisationen als erheblich innovationsfähiger wahrgenommen werden. Das Potenzial von kollaborativem Lernen ist wohl noch stark ausbaufähig, betrachtet man den Umstand, dass 61% der Befragten schätzen, fehlendes Know-How wirke bremsend oder eher bremsend für die Innovation in ihren Organisationen (zu den *Innovationsbarrieren* s. Kapitel 4.1.5).

Die Resultate zum Handlungsbedarf bei der Lernkultur unabhängig von der Organisationsgrösse zeigen, dass der geringste Handlungsbedarf bei der 'Einbindung von möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Meinungen bei Entscheidungen' gesehen wird (2.63 / 0.68), gleichzeitig aber der Handlungsbedarf für den 'Austausch mit unüblichen Partnern, um den Status Quo zu hinterfragen' am grössten wahrgenommen wird (2.29 / 0.73; bereits unter der *Kollaborationskultur* angesprochen, s. Kapitel 5.2). Es scheint demnach, dass die Diversität im Wissensmanagement ansatzweise vorhanden ist, aber insbesondere dahingehend verbessert werden sollte, um die Organisationsgrenzen zu überwinden.

Bei der ersten offenen Frage nach den eingesetzten Instrumenten zur Organisationsentwicklung schliessen nur wenige Führungskräfte alle Mitarbeitenden mit ein. So schreibt bloss eine Person «die Mitarbeitenden sind im Wandel in allen Phasen partizipativ mitsteuernd tätig.» Die überwiegende Mehrheit nennt Entwicklungsmethoden, die für die Kader konzipiert sind, beziehungsweise die bei strategischen Entscheidungen dem Personal keine Mitsprache geben (z. B. Führungszirkel; Michigan-Ansatz; SAFe 5.0). Diese Mentalität könnte sich negativ auf das Interesse an Wandel bei den

Mitarbeitenden auswirken. Bei der zweiten offenen Frage, was die Führungskräfte für charakterisierend halten für die Lernkultur ihrer Organisation, antwortete jemand: «Elle est fortement influencée par la direction qui se montre souvent plus ouverte à l'innovation que les employés.» Ob die Kader tatsächlich innovationsaffiner sind als die anderen Organisationsmitglieder, ob dies die Resultate zur Innovationsfähigkeit beeinflusst und ob es eine Korrelation mit den Organisationsentwicklungsmethoden gibt, sind Forschungsfragen, die weiteren Untersuchungen bedürfen.

Ähnlich wie bei der Kollaborationskultur könnte eine Verbesserung vor allem durch mehr Interaktion mit Stakeholdern (aggregierter Mittelwert: 3), also unter anderem mit externen Partnern, erreicht werden. Die digitale Transformation scheint vor allem für die Mitarbeitenden kleinerer Organisationen eine Herausforderung zu sein. Dieses Defizit liesse sich aber vermutlich mit entsprechenden Schulungen beheben. Ein weiterer möglicher Hebel ist die Risiko- und Experimentierfreude - dieser Aspekt erhielt von den Aspekten aller drei Teilkulturen zusammengenommen den insgesamt niedrigsten Durchschnittswert (2.95). Die Mentalität, mit Risiken zu leben, statt sie zu eliminieren, ist nicht weit verbreitet (2.47 / 0.95), und es werden wenig Ressourcen für das Ausprobieren, Experimentieren und Testen bereitgestellt (2.87 / 0.81).

4.4 Führungsstil und -fertigkeiten

Dieser Abschnitt versucht zu erörtern, inwiefern die Führungskultur die Innovationsfähigkeit in den Organisationen der Befragten unterstützt. Die Literaturrecherche und die qualitativen Interviews legen drei Aspekte nahe, die diese Teilkultur definieren: Erstens die verfolgten Werte zur Zielerreichung, zweitens die Selbstreflektion und drittens die Weiterbildung. Erfreulicherweise zeigt sich, dass die Führung via Netzwerk stark verbreitet ist und die Kader sich selbst umfassend reflektieren. Auch der Aspekt der Weiterbildung erhält einen guten Wert. In der offenen Frage verweisen die Führungspersonen darauf, dass sie einerseits ihren Mitarbeitenden Raum zum Innovieren geben müssen, diese andererseits aber auch gewillt sein müssen, diesen Raum zu nutzen. Es stellt sich also unter anderem die Frage, wie der Innovationswille bei Mitarbeitenden gefördert werden könnte. In Verbindung mit den offenen Fragen unter der Lernkultur (Kapitel 4.3) lässt sich ein möglicher Ansatz darin erkennen, dass die Mitarbeitenden stärker in die Ausarbeitung von Strategien einbezogen werden sollten.

Vor die Aufgabe gestellt, sich für eine von drei Wertezusammenstellungen zur Erreichung der Ziele ihrer Organisation zu entscheiden, die am besten zu ihrem Fokus passen, wählte die überwiegende Mehrheit der antwortenden Führungskräfte des öffentlichen Sektors 'Vertrauen, Zusammenarbeit und Partizipation' (73%). Deutlich weniger Zustimmung erlangten 'Effektivität und Effizienz' (24.3%) und 'Legalität, Kontinuität und Erfahrung' (2.7%). Dies deutet darauf hin, dass die innovationsförderliche Denkweise der New Public Governance bei den öffentlichen Führungskräften gut etabliert ist (s. Kapitel 3). Demnach ist wahrscheinlich, dass bereits heute eine Mehrheit Leadership via Netzwerk betreibt. D. h. die Führungskräfte fungieren als Knotenpunkt für Menschen unterschiedlicher Organisationen, unterhalten viele Kontakte mit anderen Organisationen und bemühen sich um eine Kooperation mit ihnen. Umgekehrt verschwindet die Führung via bürokratische Hierarchie allmählich. Die Übersicht zu den Resultaten dieser Frage findet sich in Tabelle 8.

Fokus zur Erreichung der Organisationsziele	%	N
Legalität, Kontinuität und Erfahrung	2.7	1
Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit	24.3	9
Vertrauen, Zusammenarbeit und Partizipation	73	27
Total	100	39

Tabelle 8: Häufigkeit, wo der Fokus von den Führungskräften im öffentlichen Sektor gesetzt wird, um die Ziele ihrer Organisation zu erreichen.

Im Detail geben die Führungskräfte an, viel über ihre eigenen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen sowie diejenigen ihrer Mitarbeitenden (Mittelwert: 3.42 / Std. Abweichung: 0.64), über das Verhältnis zwischen ihrer Persönlichkeit und Rolle (3.13 / 0.88) als auch über ihre Stärken und Schwächen (3.63 / 0.49) zu reflektieren. Dieses letzte Element hat von allen einzelnen Aussagen über alle Teilkulturen betrachtet den höchsten Wert. Der aggregierte Mittelwert des Aspekts der Selbstreflektion der Führungspersonen ist ebenfalls der höchste über alle Teilkulturen (3.39). Zusammen mit dem soeben diskutierten Ergebnis lässt sich demnach festhalten, dass die Führungskräfte bei sich selbst den grössten Begünstigungsfaktor für Innovation erkennen. Das bestätigt den bereits unter Kapitel 4.3 (*Lernkultur*) wiedergegebenen Eindruck einer Führungskraft, dass die Kader offener für Innovation sind als die Mitarbeitenden. Wie bereits oben ist auch diese Feststellung aus Sicht der Mitarbeitenden dringend zu erheben, um den Befund zu bestätigen.

Einerseits ist die Motivation zur Weiterbildung, um sich selbst weiterzuentwickeln, im Vergleich zu den eben vorgestellten Werten eher gering (2.74 / 0.86). Andererseits wenden 71% der öffentlichen Führungskräfte bereits mindestens sechs Tage und 29% mehr als 10 Tage pro Jahr für Schulungen oder Konferenzen auf. Das heisst, dass die überwiegende Mehrheit der Führungskräfte auf einem zufriedenstellenden Niveau in Weiterbildungen für sich selbst investiert und rund ein Drittel sogar verhältnismässig viel.

Die Motivation bei den Führungskräften für Weiterbildung im Bereich der öffentlichen Innovation (2.82 / 0.77) ist etwas höher als für Weiterbildung zur persönlichen Weiterentwicklung. Bei ihren Mitarbeitenden erkennen die Führungskräfte am meisten Notwendigkeit zur Weiterbildung bei den Themen 'Digitalisierung und Innovation' (16.2%). Dies bestätigt die vorhergehenden Ergebnisse unter der *Lernkultur* (Kapitel 4.3) zum Handlungsbedarf beim Digital Mindset. Ferner am dringendsten weiterzuentwickeln sind die Fähigkeiten der Mitarbeitenden bezüglich dem 'Einsatz neuer Technologien' (13.2%) sowie 'Prozessoptimierung' und 'Management und Strategie' (je 11.8%).

In einer abschließenden, offenen Frage wurden die Teilnehmenden gebeten, mitzuteilen, was die Innovation aus Sicht einer Führungskraft fördert. Zurück kam ein relativ breites Band von Antworten. Es gab darunter einige, die sich an New Public Management inspirierten (z. B. «privatwirtschaftliche Ansätze»; «la volonté de servir les clients»; «le climat d'entreprise»). Die meisten aber lehnten sich an Offenheit, Austausch, Zusammenarbeit und Netzwerk an. Ein wiederkehrendes Muster lässt sich darin erkennen, dass die Mitarbeitenden Raum zur Innovation von der Führungsebene bekommen und den Willen haben müssen, diesen zu nutzen. Dieser Wille ist von den Vorgesetzten zu unterstützen. Eine Führungsperson gab an, "die Eigeninitiative [sei] zu fördern" und dass "Anreize fehlen". Auf der anderen Seite müssen auch die Kader eine Vision sowie den Willen zu dessen Umsetzung einbringen. Es ist an die offenen Fragen zur *Lernkultur* zu erinnern (Kapitel 4.3), wo ein mangelnder Einbezug von Mitarbeitenden und ausbaufähiger Austausch mit den Kadern festgestellt wurde.

Die Rahmenbedingungen müssen gemäss den Teilnehmenden schliesslich nicht nur innerhalb, sondern auch in der Umwelt der Organisation stimmen. Die Antwortenden sehen hier einen massgebenden Faktor in den Gesetzen, aber auch in den Abläufen. Eine Person hält fest: «Verantwortungsbereich und Gestaltungsfreiheit sollten deckungsgleich sein (heute leider gar nicht der Fall im Bund, die Zentralisierung/Kontrolle durch die Querschnittsämter (EPA, BIT, BBL) hemmt enorm).»

Insgesamt sehen die befragten Führungskräfte in der Führungskultur eine Teilkultur, die die Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung positiv beeinflusst. Gleiches gilt für die Kollaborationskultur, auch wenn diese mit externen Akteuren im Vergleich zu internen derzeit nicht so stark ausgeprägt ist, zumindest auf Bundesebene. Am ausbaufähigsten erachten die Führungskräfte des Bundes die Lernkultur, wozu auch die Experimentier- und Risikofreude gehört.

5 Limitierungen & weitere Forschungsaktivitäten

Wie sich zeigte, gaben ca. 95% der Befragten an, der Staat sollte innovativer sein. Von ihrer eigenen Organisation dachten das nur fast 5% und würden deren Digitalisierungsmaturität zwischen nationalem Mittelfeld oder 'First Movers' einordnen. Etwa 95% haben viel oder sehr viel mit Digitalisierung und Innovation zu tun und sagten auch, dass sie sich damit auskennen. Diese Befunde sprechen dafür, dass die Führungskräfte, die geantwortet haben, einerseits sich selbst, andererseits auch ihre jeweiligen Organisationen als innovativ wahrnehmen. Hinzu kommt, dass die antwortenden Führungskräfte bereits sehr engagiert sind, was sich in ihrem relativ hohem Aufwand für Konferenzen und Weiterbildungen zeigt. Folglich könnten die Resultate dieser Umfrage positiver ausfallen, als dass dies bei einer heterogeneren Stichprobe mit Bezug auf diese Charakteristika der Fall sein könnte ('Self Selection Bias')

Bundesbehörden haben normalerweise wenig Austausch mit den Endnutzer:innen. Einerseits könnten daher kantonale und kommunale Verwaltungen eine innovativere Kollaborationskultur namentlich mit externen Stakeholdern haben. Andererseits ist es deshalb umso positiver zu werten, dass selbst auf Stufe Bund bereits Initiativen zwecks dem Einbezug von Bürger:innen gelebt werden.

Im Vergleich scheint es, dass die befragten Führungskräfte die Führungskultur als die innovativste der drei Teilkulturen wahrnehmen. Das deutet darauf hin, dass sich die Kader bei dieser Art Selbsteinschätzung als innovationsaffiner empfinden als die anderen Organisationsmitglieder. Es bedarf hier weiterer Forschung, die die Stichprobe heterogener und mit Bezug auf die Funktion in der Organisation anlegt. Künftige Untersuchungen sollten unbedingt auch versuchen festzustellen, ob es Unterschiede in der Innovationsfähigkeit zwischen den föderalen Ebenen gibt.

6 Schlusswort

Diese explorative Studie hat sich vor dem Hintergrund der Digitalisierung, steigender Anforderungen an die öffentliche Verwaltung in einem unkalkulierbarer werdenden Umfeld und politischem Auftrag zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung schweizweit auf ihre Innovationsfähigkeit zu untersuchen. Dafür haben sich die Autor:innen auf das Modell von Dugga et al. (2020) gestützt, das die Innovationsfähigkeit aus drei Teilkulturen zusammengesetzt sieht: Die Kollaborations-, die Führungs- und die Lernkultur. Ferner wurden auch die allgemeinen Charakteristika von Innovation in der Bundesverwaltung untersucht (Auslöser, Typen, Wirkungen und Hemmnisse).

Die Resultate indizieren, dass die Führungs- sowie die Kollaborationskultur als verhältnismässig gut eingestuft werden können. Die Lernkultur dagegen schneidet schlechter ab, insbesondere die Bereitschaft, Risiken und Experimente einzugehen. Ein Grund dafür ist, dass die aktuellen Mechanismen dazu tendieren, Fehler zu bestrafen und Wagnisse nicht gebührend zu belohnen. Das Ergebnis hinsichtlich der Risiko- und Experimentierkultur deckt sich mit demjenigen in Boukamel et al. (2019). Nicht bestätigt hingegen hat sich, dass die Organisationsgrösse keinerlei signifikanten Einfluss auf die Innovationsfähigkeit hätte (ibid.). Mit Blick auf die Charakteristika von Innovation in der Bundesverwaltung unter anderem ersichtlich, dass die Mitarbeitenden zu wenig Zeit (und nicht zu wenig finanzielle Mittel) haben, um zu innovieren.

Diese Studie hat mit den neu gewonnenen Daten einen wichtigen Beitrag zur praxisorientierten Forschung, zur Orientierung politischer Massnahmen sowie zur Identifikation von Handlungsfeldern von Verwaltungskadern geleistet. Die drei wichtigsten konkreten Erkenntnisse, die aus dieser Studie gewonnen werden können, sind die folgenden:

- **Erstens muss die Risiko- und Experimentierkultur grundlegend verändert werden**, um innovationsfähig zu werden. Die Resultate legen nahe, dass das Problem nicht unbedingt bei den finanziellen Ressourcen liegt oder dem fehlenden Willen der Mitarbeitenden, sich zu exponieren. Vielmehr fehlt es an der nötigen Zeit und innovationsförderlichen Belohnungs- und Sanktionsmechanismen. Diese Untersuchung hat gezeigt, dass eine innovationsfähigere Risiko- und Experimentierkultur viele positive Innovationswirkungen mit sich bringt, namentlich die Verbesserung der Finanzen.
- **Zweitens können Mitarbeitende eine wertvolle Quelle von Innovationen sein**, sind dies aber in der Bundesverwaltung noch zu wenig. Es braucht mehr integrative Organisationsentwicklungsmethoden, die den öffentlich Beschäftigten ein Mitspracherecht einräumen. Die Erwartungshaltung von Führungskräften kann nicht sein, dass ihre Mitarbeitenden innovativ sein sollen, wenn sie nicht gleichzeitig in die Suche von neuen Lösungen und Strategien systematisch eingebunden werden. Mit anderen Worten müssen Mitarbeitende von ihren Führungskräften zu Innovation motiviert und als Innovationsquelle erkannt werden.
- **Drittens haben die Mitarbeitenden in den digitalen Kompetenzen noch Aufholbedarf**, was in kleineren Organisationen (≤ 75 Mitarbeitende) ein noch grösseres Problem darstellt. Ihre Führungskräfte haben die Mission, die individuellen Kenntnisse zu fördern und zu fordern, nicht zuletzt durch geeignete Weiterbildungsangebote.

Weitere Forschung sollte sich unbedingt mit der Sicht der Mitarbeitenden auf die Innovationsfähigkeit beschäftigen. Ausserdem bestand die Stichprobe dieser Studie klar aus digitalisierungs- und innovationsaffinen Personen, die zudem aus Organisationen stammen, die eine fortgeschrittene Digitalisierungsmaturität aufweisen. Eine heterogenere Zusammensetzung im Hinblick auf diese Eigenschaften wäre von grossem Nutzen, um die hier gefundenen Resultate zu validieren.

In der Praxis haben die Führungskräfte im öffentlichen Sektor erhebliche Einflussmöglichkeiten auf alle untersuchten Parameter, ergo auf die Innovationsfähigkeit ihrer Organisation und damit nicht zuletzt auf den Erfolg der digitalen Transformation im öffentlichen Sektor. Dies erstens durch das gezielte Angehen der hier entdeckten Schwachpunkte in ihrer eigenen Organisation (z.B. wie gehen wir mit Risiken um? Wo und wie können sich Mitarbeitende bei uns einbringen? Wie viel Zeit steht aktuell für Innovation zur Verfügung und wie viel soll es sein? Wie können die digitalen Kompetenzen der Mitarbeitenden gefördert werden?). Zweitens muss den Kadern ihre Führungsfunktion stets bewusst sein, was in diesem Zusammenhang bedeutet: Sie müssen aktiv das Verhalten fördern, das sie von ihren Mitarbeitenden erwarten. Das umfasst namentlich, Mitarbeitende als Innovationsquelle anzuerkennen und sie entsprechend zu behandeln und einzubeziehen. Dies sind die wichtigsten Prioritäten, damit die Kader der Verwaltung einen Staat mitgestalten, der offen, partizipativ und resilient ist – einen Staat also, der bereit für Innovation ist. Let's get ready to innovate.

7 Literaturverzeichnis

- Albury, D. (2005) Fostering Innovation in Public Services: *Public Money & Management* 25 (1), 51–56.
- Allaire, Y. & Firsirotu, M. E. (1984) Theories of Organizational Culture: *Organization Studies*. *SAGE Journals* 5 (3), 193–226.
- Alum, R. A. & Drucker, P. F. (1985) Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles. *Public Productivity Review* 10 (1), 105–109.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 543–571.
- Archer, D. & Cameron, A. (2013) *Collaborative leadership: Building relationships, handling conflict and sharing control*, 2nd edn. Routledge, London, New York, NY.
- Arundel, A., Bloch, C. & Ferguson, B. (2019) Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy* 48 (3), 789–798.
- Arundel, A. & Hollanders, H. (2011) A taxonomy of innovation: How do public sector agencies innovate?: Results of the 2010 European Innobarometer survey of public agencies.
- Bartlett, D. and P. Dibben (2002) Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government. *Local Government Studies* 28 (4), 107–121.
- Bason, C. (2010) *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, 1st edn. Policy Press.
- Bekkers, V., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2011) *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Palgrave Macmillan, New York.
- Berry, F. S. (1994) Innovation in public management: The adoption of strategic planning. *Public administration review* 54 (4), 322–330.
- Bhatti, Y., Olsen, A. L. & Pedersen, L. H. (2011) Administrative professionals and the diffusion of innovations: The case of citizen service centres. *Public Administration* 89 (2), 577–594.
- BILANZ (2021) Error 404 – Not Found: Das Schweizer Wirtschaftsmagazin. *BILANZ*, 2021. <https://dibizentral.onleihe.com/dibizentral/frontend/mediaInfo,0-0-1475560384-200-0-0-0-0-0-0-0.html>. Accessed 10/3/2022.
- Bloch, C. (2011) Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN). *Copenhagen Manual*.
- Bogers, M., Chesbrough, H. & Moedas, C. (2018) Open Innovation: Research, Practices, and Policies. *California Management Review* 60 (2), 5–16.
- Bolden, R. (2011) Distributed Leadership in Organizations: A Review of Theory and Research. *International Journal of Management Reviews* 13 (3), 251–269.
- Borins, S. (2000) Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers. *Public administration review* 60 (6), 498–507.
- Borins, S. (2001) Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital* 3 (2), 310–319.
- Borins, S. F. (1998) *Innovating with integrity: How local heroes are transforming American government*. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Boukamel, O. (2020) *Sept leviers pour l'innovation publique*. Seismo Verlag, Zürich.
- Boukamel, O. & Emery, Y. (2018) Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique spécificités helvétiques. *Gestion et management public* 6 (4), 25–43.
- Boukamel, O. & Emery, Y. (2019) Les treize postulats de l'innovation publique identification et discussion dans le champ de la santé. *Innovations* 60 (3), 15–41.
- Boukamel, O., Emery, Y. & Kouadio, A. B. (2019) Les spécificités contextuelles du changement dans le secteur public Quand l'administration innove. In: Mazouz, B. (ed.) *La Gestion du Changement en Contextes et Milieux Organisationnels Publics*. Presses de l'Université du Québec, Québec, pp. 19–38.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J. & Sørensen, E. (2017) Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review* 19 (5), 640–654.
- Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2018).
- Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2019), 8739 ff.
- Chesbrough, H. W. (2003) *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business School Press, Boston.
- Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1989) Innovation and Learning: The Two Faces of R & D. *The Economic Journal* 99 (397), 569–596.

- Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1990) Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly* 35 (1), 128–152.
- Commonwealth of Australia (2019) Australian public service. Innovation sampler 2018–2019.
- Crosby, B. C., 't Hart, P. & Torfing, J. (2016) Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review* 19 (5), 1–15.
- Daglio, M., Gerson, D. & Kitchen, H. (2014) Building organisational capacity for public sector innovation. Background paper prepared for the OECD Conference «Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact».
- Damanpour, F. (1991) Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *The Academy of Management Journal* 34 (3), 555–590.
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2009) Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (3), 495–522.
- De Vasconcelos Gomes, L. A., Facin, A. L. F., Salerno, M. S. & Ikenami, R. K. (2018) Unpacking the innovation ecosystem construct: Evolution, gaps and trends. *Technological Forecasting and Social Change* 136, 30–48.
- De Vries, H., Bekkers, V. & Tummers, L. G. (2015) Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration* 94 (1), 146–166.
- Dungga, A., Ferri, C., Schmidt, K. & Neuroni, A. (2020) Das Schaffen einer innovationsförderlichen Verwaltungskultur für die digitale Transformation. In: Stember, J., Eixelsberger, W., Neuroni, A., Spichiger, A., Habel, F.-R. & Wundara, M. (eds.) *Handbuch E-Government: Technikinduzierte Verwaltungsentwicklung*. Springer Gabler, Wiesbaden, pp. 1–26.
- Edquist, C., Hommen, L. & McKelvey, M. D. (2001) *Innovation and employment: Process versus product innovation*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Ehlers, U. (2000) Die Organisation und ihr Ökosystem 6 (5), 306–311.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011) An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1), 1–29.
- Estermann, B. (2018) Development paths towards open government – an empirical analysis among heritage institutions. *Government Information Quarterly* 35 (4), 599–612.
- Europäische Kommission (2008) *Pre-commercial procurement: Driving innovation to ensure high quality public services in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Europäische Kommission (2009) Flash Eurobarometer 267: Innobarometer 2009. *Innobarometer and Innovation*.
- Europäische Kommission (2011) Flash Eurobarometer 305 (Innobarometer 2010). *Innobarometer and Innovation*.
- Europäische Kommission (2012) Flash Eurobarometer 343 (Impact and Perception of the Public Sector Innovation among Companies). *Innobarometer and Innovation*.
- Europäische Kommission (2013) *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013: A pilot exercise*. Publications Office.
- Fischer, P. A. (2021) Wir müssen innovativer werden. *Neue Zürcher Zeitung*, February 27. <https://zeitungsarchiv.nzz.ch/read/1445221/1445221/2021-02-27/1>. Accessed 10/3/2022.
- Flemig, S., Osborne, S. & Kinder, T. (2016) Risky business—reconceptualizing risk and innovation in public services. *Public Money & Management* 36 (6), 425–432.
- Gabris, G. T., Golembiewski, R. T. & Ihrke, D. M. (2001) Leadership Credibility, Board Relations, and Administrative Innovation at the Local Government Level. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (1), 89–108.
- Ghina, A. & Permana, D. (2010) *Fostering Innovation Within Public Sector: Antecedents and Consequences of Public Sector Innovation*, 2(01).
- Granovetter, M. (1985) *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, 3rd edn. JSTOR.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013) Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public administration review* 73 (6), 821–830.
- Head, B. W. & Alford, J. (2015) Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society* 47 (6), 711–739.
- Hughes, A., Moore, K. & Kataria, N. (2011) Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector. Index Report.

- Janowski, T. (2015) Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly* **32** (3), 221–236.
- Johns, C. M., O'Reilly, P. L. & Inwood, G. J. (2006) Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada. *Governance* **19** (4), 627–649.
- Kearney, C. & Meynhardt, T. (2016) Directing Corporate Entrepreneurship Strategy in the Public Sector to Public Value: Antecedents, Components, and Outcomes. *International Public Management Journal* **19** (4), 543–572.
- Kegelmann, J. (2007) *New Public Management: Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kim, S. E. & Lee, J. W. (2009) The Impact of Management Capacity on Government Innovation in Korea: An Empirical Study. *International Public Management Journal* **12** (3), 345–369.
- Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N. & Hauknes, J. (2006) Innovation in the Public Sector: Summary and policy recommendations. *Publin Report* **24**.
- Koch, U. (1997) Was bringt die Diskussion um »Verwaltungskultur«? *Verwaltung und Management* **3** (2), 98–102.
- Korteland, E. & Bekkers, V. (2008) The diffusion of electronic service delivery innovations in dutch E-policing: The case of digital warning systems. *Public Management Review* **10** (1), 71–88.
- Kuipers, B., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. & van der VOET, J. (2014) The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. *Public Administration* **92** (1), 1–20.
- Kumar, N. & Che Rose, R. (2012) The impact of knowledge sharing and Islamic work ethic on innovation capability. *Cross Cultural Management: An International Journal* **19** (2), 142–165.
- Light, P. C. (1998) *Sustaining innovation: Creating nonprofit and government organizations that innovate naturally*, 1st edn. Jossey-Bass, San Francisco.
- Lykkebo, O. B., Munch-Andersen, M. & Jacobsen, N. (2019) *Measuring New Nordic Solutions: Innovationbarometer for the Public Sector*. The Copenhagen Manual Community, Copenhagen.
- Maier, G. W. & von Rosenstiel, L. (1997) Lernende Organisationen und der Umgang mit Fehlern. In: *Handbuch Lernende Organisation: Unternehmens- und Mitarbeiterpotentiale erfolgreich erschließen*. Gabler Verlag, Wiesbaden, s.l.
- Meeus, M. & Edquist, C. (2006) *Innovation, science, and institutional change: A research handbook*, Reprinted. Oxford University Press, Oxford.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1998) Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *The Journal of Politics* **60** (1), 126–148.
- Moon, M. J. (2000) Organizational Commitment Revisited in New Public Management: Motivation, Organizational Culture, Sector, and Managerial Level. *Public Performance & Management Review* **24** (2), 177–194.
- Moore, M. & Hartley, J. (2008) Innovations in governance. *Public Management Review* **10** (1), 3–20.
- Nählinger, J. (2010) Where are All the Female Innovators?: Nurses as Innovators in a Public Sector Innovation Project. *Journal of technology management & innovation* **5** (1).
- Observatory of Public Sector Innovation OPSI (2019) Public sector innovation facets.
- OECD (2017) *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019) The Declaration on Public Sector Innovation: OECD/LEGAL/0450.
- OECD and Eurostat (2005) *Oslo Manual: Guidelines for Collecting an Interpreting Technological Innovation Data*. OECD Publishing, Paris.
- OECD and Eurostat (2018) *Oslo Manual 2018: Reporting and Using Data on Innovation*,. OECD Publishing, Paris.
- Osborne, S. & Brown, L. (2011) Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that Would Be King? *Public Administration* **89** (4), 1335–1350.
- Osborne, S. P. & Brown, K. (2005) *Managing Change and Innovation in Public Service*. Routledge, London.
- Parahoo, S. K. & Al-Nakeeb, A. A. (2019) Investigating antecedents of social innovation in public sector using a service ecosystem lens. *International Review on Public and Nonprofit Marketing* **16** (2-4), 235–253.
- Pärna, O. & von Tunzelmann, N. (2007) Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. Research Article. *Information Polity* **12** (3), 109–125.

- Pope, C., Robert, G., Bate, P., Le May, A. & Gabbay, J. (2006) Lost in Translation: A Multi-Level Case Study of the Metamorphosis of Meanings and Action in Public Sector Organizational Innovation. *Public Administration* **84** (1), 59–79.
- Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1th. Univ. of Chicago Press, Chicago.
- Raipa, A. & Giedraityte, V. (2014) Innovation Process Barriers in Public Sector: a Comparative Analysis in Lithuania and the European Union. *International Journal of Business and Management* **9** (10).
- Reichard, C. & Röber, M. (2018) Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung. In: Veit, S., Reichard, C. & Wewer, G. (eds.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5., vollständig überarbeitete Auflage. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, Heidelberg, pp. 1–11.
- Rhyn, L. (2020) Bürokratischer Koloss oder anpassungsfähiger Riese – so geht der Bund mit Innovation um. *Neue Zürcher Zeitung*, July 10. <https://www.nzz.ch/schweiz/innovation-in-der-verwaltung-der-bund-als-buerokratischer-koloss-ld.1565164?reduced=true>. Accessed 10/3/2022.
- Ritz, A. & Thom, N. (2019) *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen*, 6., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Springer Gabler, Wiesbaden, Heidelberg.
- Rogers, E. M. (2003) *Diffusion of innovations*, 5th edn. Free Press UK, New York.
- Rogers-Dillon, R. H. (1999) Federal constraints and state innovation: Lessons from Florida's family transition program. *Journal of Policy Analysis and Management* **18** (2), 327–332.
- Sackmann, S. (1989) 'Kulturmanagement': Läßt sich Unternehmenskultur 'machen'? In: Sandner, K. (ed.) *Politische Prozesse in Unternehmen*. Springer Berlin / Heidelberg, Berlin, Heidelberg, pp. 157–183.
- Salge, T. O. & Vera, A. (2012) Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderating Role of Customer and Learning Orientation. *Public administration review* **72** (4), 550–559.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2006) *New Public Management*, 3. Auflage. Haupt Verlag, Bern.
- Schridde, H. (2019) Change Management. In: Apelt, M., Bode, I. & Hasse, R. et al. (eds.) *Handbuch Organisationssoziologie*. Springer VS, Wiesbaden, pp. 1–13.
- Schultz, M. & Hatch, M. J. (1996) Living with Multiple Paradigms: The Case of Paradigm Interplay in Organizational Culture Studies. *The Academy of Management Review* **21** (2), 529–557.
- Schumpeter, J. (2003) *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Entrepreneurship, style, and vision*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Senge, P. M. (1998) Denkende Systeme und Lernende Organisationen. In: Kennedy, C. (ed.) *Management Gurus: 40 Vordenker und ihre Ideen*. Gabler Verlag, Wiesbaden, s.l., pp. 198–202.
- Smircich, L. (1983) Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly* **28** (3), 339–358.
- Souza, V. B. & Neto, L. M. (eds.) (2019) *From Austerity to Abundance?* Emerald Publishing Limited.
- Thøgersen, D., Waldorff, S. B. & Steffensen, T. (2020) Public Value through Innovation: Danish Public Managers' Views on Barriers and Boosters. *International Journal of Public Administration* **44** (14), 1264–1273.
- Timperley, H. S. (2005) Distributed leadership: developing theory from practice. *Journal of Curriculum Studies* **37** (4), 395–420.
- Torfig, J. (2016) *Collaborative innovation in the Public Sector*. Georgetown University Press, Washington.
- Townsend, W. (2013) *Innovation and the perception of risk in the public sector*.
- Turner, S., Allen, P., Bartlett, W. & Pérotin, V. (2011) Innovation and the English National Health Service: a qualitative study of the independent sector treatment centre programme. *Social science & medicine* (1982) **73** (4), 522–529.
- van Wart, M. (2013) Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. *Public Administration* **91** (3), 521–543.
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N. & Ruvio, A. (2008) Public sector innovation for Europe: A multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration* **86** (2), 307–329.
- Virtanen, P. & Tammeaid, M. (2020) *Developing Public Sector Leadership: New Rationale, Best Practices and Tools*, 1st ed. 2020. Springer International Publishing; Imprint Springer, Cham.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* **17** (9), 1333–1357.

- Walker, R. (2006) Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. *Public Administration* **84** (2), 311–335.
- Walker, R. (2014) Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. *Public Management Review* **16** (1), 21–44.
- Wewer, G. & Fischer, C. (2019) Wissensmanagement. In: Veit, S., Reichard, C. & Wewer, G. (eds.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Springer, Wiesbaden, pp. 653–664.
- Windrum, P. (2008) Innovation and entrepreneurship in public services. In: Windrum, P. & Koch, P. (eds.) *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management*. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Wolan, M. (2013) *Digitale Innovation: Schneller, wirtschaftlicher, nachhaltiger*, 4th edn. Business-Village, Göttingen.
- Yukl, G. (1999) An evaluation of conceptual weaknesses in transformational and charismatic leadership theories. *The Leadership Quarterly* **10** (2), 285–305.
- Yukl, G. A. & Gardner, W. L. (2020) *Leadership in organizations*, Ninth edition. Pearson Education, Inc, Boston.

8 Anhang

Fragebogen
Häufigkeitstabellen der 39 Fragen

Eigenschaften der Teilnehmenden.

Tabellenkopf			
Geschlecht		Anciennität	
Männlich	87.5%	0-5 Jahre	37.5%
Weiblich	12.5%	6-10 Jahre	17.5%
Anderes	0.0%	11-15 Jahre	20.0%
		Mehr als 15 Jahre	25.0%
Alter		Organisationsgrösse in Mitarbeitendenzahl	
Unter 40	2.5%	Weniger als 20	5.0%
40-49	12.5%	20-50	20.0%
50-59	67.5%	50-75	12.5%
60 und älter	17.5%	Über 75	62.5%
Beschäftigung in Privatwirtschaft vor aktueller Stelle			
Nein	27.5%		
Ja, sogar Mehrheit in Privatwirtschaft	15.0%		
Ja, aber Mehrheit im öffentlichen Sektor	57.5%		

Barriere	Mean	Std Deviation
Fehlende zeitliche Ressourcen	3.08	0.66
Tendenz der Involvierten, sich mit dem Status Quo zufrieden zu geben	2.73	0.79
Fehlende Kompetenzen und Know-How	2.61	0.74
Risikoaversion der Involvierten	2.53	0.94
Ungenügende finanzielle Mittel	2.5	0.82
Schwierigkeiten bei der Kollaboration mit anderen Partnern	2.49	0.75
Nicht genügend Autonomie, die die Ergreifung der Initiative durch Mitarbeitende erlauben würde	2.47	1.04
Politische Agenda und Debatten	2.41	1.08
Zu kurzfristiger Blick auf die von meiner Organisation zu erbringenden Leistungen	2.38	0.82
Aufgabe der Idee zugunsten des Konsenses zwischen den Involvierten	2.32	0.77
Fehlende Unterstützung der Vorgesetzten in Politik und Verwaltung	2.19	0.9
Angst der Involvierten, sich durch das Mittragen der Innovation zu exponieren	2.16	0.94

Auslöser	%	n
Mehr Aufgaben bei gleichen Ressourcen	16.9%	22
Neue Technologie, die neue Möglichkeiten eröffnete	15.4%	20
Neue Aufgaben oder Prioritäten	13.1%	17
Bedürfnis von Bürger:innen, Nutzer:innen oder Kund:innen	13.1%	17
Problem oder Krise, die schnelle Reaktion verlangte	7.7%	10
Ineffizienz oder Überflüssigkeit der aktuellen Abläufe oder Dienstleistungen	6.9%	9
Weniger Ressourcen für die gleichen Aufgaben	6.2%	8
Vorschlag von Mitarbeitenden	4.6%	6
Notwendige Anpassung an neue gesetzliche Vorgaben	4.6%	6
Vergleichbare Organisationen haben eine ähnliche Innovation eingeführt	3.1%	4
Notwendigkeit einer Reorganisation	2.3%	3
Auftrag der Regierung	2.3%	3
Notwendigkeit einer Imageverbesserung meiner Organisation	1.5%	2
Auftrag des oder der Departementsvorstehenden	1.5%	2
Auftrag des Parlaments	0.8%	1
Auftrag einer anderen Verwaltungseinheit	0%	0
Total	100%	130