

Leopold Schefcik

---

# Innovationen in der öffentlichen Verwaltung

Welches Prozessdesign führt  
zum Erfolg?



*Diplomica Verlag*

**Schefcik, Leopold: Innovationen in der öffentlichen Verwaltung - Welches Prozessdesign führt zum Erfolg?. Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2016**

Buch-ISBN: 978-3-95934-852-2

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95934-352-7

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2016

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

---

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH

Hermannstal 119k, 22119 Hamburg

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2016

Printed in Germany

## **Abstract**

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Prozess von Verwaltungsreformen. Es wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren sind für die erfolgreiche Gestaltung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung von Bedeutung sind.

Für die Bearbeitung des Forschungsthemas wurde die Methode des Experten-Delphis gewählt. Die Delphi-Methode ist ein systematisches und mehrstufiges Verfahren zur Untersuchung von langfristigen und komplex zu lösenden Problemen. Es besteht aus einer in mehrere Runden gegliederten schriftlichen Befragung von Experten unterschiedlicher Fachbereiche.

Die Meinungen und Vorschläge der Experten wurden anonymisiert und zu insgesamt neun Spannungsfelder aggregiert. Sie behandeln folgende Aspekte von Innovationsverfahren: Reformgröße, Zeitrahmen und Zeitpunkt, Rolle der externen Experten, Prozessleitung, Erfolg & Nutzen, Teilnehmerkreis, Ängste der Betroffenen, Rolle der Medien und die Rolle der Politik.

Aus den genannten Spannungsfeldern wurden Handlungsmaxime als Vorschlag für die Gestaltung zukünftiger Innovationsprozesse der öffentlichen Hand entwickelt. Diese in den Handlungsmaximen dargestellten Faktoren klug und überlegt einzusetzen, erachteten die Experten als Schlüssel für erfolgreiche Innovationsverfahren in der öffentlichen Verwaltung.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. PROBLEMSTELLUNG UND ZIELE .....</b>	<b>5</b>
1.1 ABGRENZUNG DES FORSCHUNGSINTERESSES, FORSCHUNGSFRAGE.....	6
<b>2. THEORETISCHER HINTERGRUND .....</b>	<b>7</b>
2.1 BISHERIGE INNOVATIONSPROZESSE IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG.....	7
2.1.1 <i>Verfassungsreformen</i> .....	7
2.1.2 <i>Verwaltungsreformen</i> .....	8
2.2 PROZESSDESIGN UND ZIELSETZUNG VON INNOVATIONSPROZESSEN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG .....	9
<b>3. METHODISCHES VORGEHEN.....</b>	<b>11</b>
3.1 BESCHREIBUNG DER GEWÄHLTEN METHODE .....	12
3.1.1 <i>Anwendungsbereich der Delphi-Methode</i> .....	12
3.1.2 <i>Ablaufeines Experten-Delphis</i> .....	13
3.1.3 <i>Vor- und Nachteile der Delphi-Methode</i> .....	14
3.2 ORGANISATORISCHES .....	16
3.2.1 <i>Zeitlicher Ablauf</i> .....	17
3.2.2 <i>Technische Umsetzung</i> .....	18
3.3 TEILNEHMER DES EXPERTEN-DELPHIS.....	20
<b>4. INPUT UND OUTPUT DER DELPHI-RUNDEN.....</b>	<b>22</b>
4.1 FRAGESTELLUNGEN DER 1. DELPHI-RUNDE.....	22
4.2 RESÜMEE DER 1. DELPHI-RUNDE .....	24
4.3 SPANNUNGSFELDER DER 2. DELPHI-RUNDE.....	25
4.3.1 <i>Spannungsfeld A: Reformgröße</i> .....	27
4.3.2 <i>Spannungsfeld B: Zeitrahmen/Zeitpunkt</i> .....	27
4.3.3 <i>Spannungsfeld C: Rolle der externen Experten</i> .....	27
4.3.4 <i>Spannungsfeld D: Prozessleitung</i> .....	28
4.3.5 <i>Spannungsfeld E: Erfolg &amp; Nutzen</i> .....	28
4.3.6 <i>Spannungsfeld F: Teilnehmerkreis</i> .....	29
4.3.7 <i>Spannungsfeld G: Ängste der Betroffenen</i> .....	29
4.3.8 <i>Spannungsfeld H: Rolle der Medien</i> .....	30
4.3.9 <i>Spannungsfeld I: Rolle der Politik</i> .....	30
4.4 HANDLUNGSMAXIME DER 3. DELPHI RUNDE .....	31
4.4.1 <i>Reformgröße und Zeitrahmen</i> .....	32
4.4.2 <i>Rolle einzelner Teilnehmergruppen</i> .....	33
4.4.3 <i>Zusammenspiel mit Politik und Medien</i> .....	36

4.5	EXPERTENMEINUNGEN ZU DEN HANDLUNGSMAXIMEN.....	38
4.5.1	<i>Ergänzungen zu Reformgröße und Zeitrahmen .....</i>	39
4.5.2	<i>Ergänzungen zur Rolle einzelner Teilnehmergruppen.....</i>	39
4.5.3	<i>Ergänzungen zum Zusammenspiel mit Politik und Medien .....</i>	40
<b>5.</b>	<b>DISKUSSION DER ERGEBNISSE .....</b>	<b>41</b>
5.1	PROBLEMBEWUSSTSEIN UND UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND .....	41
5.2	FÖRDERNDE UND BEHINDERNDE FAKTOREN .....	42
5.3	ZEITPUNKT, GRÖÖE UND ABLAUF VON REFORMVORHABEN.....	45
5.4	TEILNEHMER.....	47
5.5	SCHLÜSSELGRUPPEN POLITIK UND MEDIEN .....	50
<b>6.</b>	<b>FAZIT UND AUSBLICK.....</b>	<b>51</b>
<b>7.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>54</b>
7.1	PROBLEMSTELLUNG UND ZIELE DER ARBEIT.....	54
7.2	ERFOLGSDEFINITION VON INNOVATIONSVERFAHREN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG.....	55
7.3	METHODISCHES VORGEHEN .....	57
7.4	TEILNEHMER DES EXPERTEN-DELPHIS.....	58
7.5	SPANNUNGSFELDER.....	59
7.6	ABGELEITETE EMPFEHLUNGEN (HANDLUNGSMAXIME).....	61
7.6.1	<i>Handlungsmaxime zu Größe, Zeitpunkt und Zeitrahmen von Verwaltungsreformen</i>	62
7.6.2	<i>Handlungsmaxime zu den Akteuren in der Projektarbeitsgruppe .....</i>	63
7.6.3	<i>Handlungsmaxime zum Teilnehmerkreis und zu Ängsten der Betroffenen .....</i>	64
7.6.4	<i>Handlungsmaxime zur Rolle der Schlüsselgruppen Medien und Politik .....</i>	64
<b>8.</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>67</b>
<b>9.</b>	<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>72</b>
<b>10.</b>	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>73</b>
<b>11.</b>	<b>ANHANG .....</b>	<b>74</b>
11.1	INTERNETPLATTFORM DES EXPERTEN-DELPHIS .....	74
11.2	EINLADUNGSSCHREIBEN .....	78
11.2.1	<i>Einladungsschreiben zur 1. Runde des Experten-Delphis.....</i>	78
11.2.2	<i>Erinnerungsschreiben zur 1. Runde des Experten-Delphis .....</i>	79
11.2.3	<i>Einladungsschreiben zur 2. Runde des Experten-Delphis.....</i>	80
11.2.4	<i>Einladungsschreiben zur 3. Runde des Experten-Delphis.....</i>	81
11.3	FREQUENTLY ASKED QUESTIONS (FAQS) ZUM EXPERTEN-DELPHI.....	82



## 1. Problemstellung und Ziele

Der Rechnungshof betrachtet – neben dem Prüfen – das Beraten der seiner Prüfständigkeit unterliegenden Organisationen und Personen als eine seiner zentralen Aufgaben. Im Zuge der Arbeitsgruppe zur Verwaltungsreform hat der Rechnungshof im November 2011 ein Positionspapier vorgelegt, in dem 599 Vorschläge enthalten sind, um die Effizienz und die Qualität der Verwaltung zu erhöhen und die Bürgernähe auszubauen. Des Weiteren bringt der Rechnungshof sein Expertenwissen in der Arbeitsgruppe „Verwaltung neu“ (gemeinsam mit IHS, WIFO und KDZ) ein. (Rechnungshof, Reihe 2011/1, S.15f.; S.22f.)

In der einschlägigen Fachliteratur gibt es Hinweise darauf, dass das Prozessdesign für den Erfolg von Innovationsvorhaben von wesentlicher Bedeutung sein könnte: *„Die Forderung nach bewusster Gestaltung des Innovationsverhaltens basiert auf der Erkenntnis, dass Innovationen keine punktuellen Akte, sondern das Ergebnis langwieriger Prozesse mit mehreren (vielen) Akteuren sind, und dass sich der Erfolg des Innovationsverhaltens durch das Innovationsmanagement steigern lässt.“* (Grün/Leitner, 2009, S.171)

Die zahlreichen Einreichungen verschiedenartigster Innovationsprozesse zum österreichischen Verwaltungsinnovationspreis weisen darauf hin, dass in Österreich eine Fülle unterschiedlicher Ansätze für die Gestaltung von Innovationsprozessen bereits in Anwendung befindlich sind. Innovationsvorhaben beschränken sich dabei keineswegs auf die Bundesverwaltung. Die für den österreichischen Verwaltungsinnovationspreis eingereichten Innovationsaktivitäten verteilen sich nahezu gleichmäßig auf die drei Verwaltungsebenen Bund, Länder und Gemeinden. (Grün/Leitner, 2009, S.174)

In Hinblick darauf wäre das neu erworbene Expertenwissen, auf welche Art und Weise Innovationen im öffentlichen Bereich am ehesten Chancen auf eine tatsächliche Umsetzung haben, für den Rechnungshof von großer Bedeutung. Das führt zu der Frage, welches Design Innovationsprozesse im öffentlichen Bereich haben sollten, um die Erfolgswahrscheinlichkeit des Prozesses zu maximieren.

## 1.1 Abgrenzung des Forschungsinteresses, Forschungsfrage

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Prozess von Verwaltungsreformen. Es wird analysiert welche Teilnehmer in Arbeitsgruppen zur Vorbereitung von Reformen in der öffentlichen Verwaltung eingebunden sein sollte, zu welchem Zeitpunkt diese Arbeitsgruppen am sinnvollsten eingesetzt werden sollten, welchen materiellen und zeitlichen Rahmen diesen gegeben werden sollte, wer die Gruppen organisieren bzw. die Arbeiten unterstützend begleiten sollte und schließlich welchen Umfang das Aufgabensumme solcher Arbeitsgruppen haben sollte (viele kleine Reformgruppen oder ein großer Wurf).

Es wird der Frage nachgegangen welche die relevanten Elemente sind, die zum Erfolg von Innovationen in der Verwaltung beitragen und was unter einem erfolgreichen Innovationsprozess überhaupt zu verstehen ist. Diese Aspekte wurden zusammengefasst in folgender Forschungsfrage:

### **Forschungsfrage**

Welche Faktoren sind für die erfolgreiche Gestaltung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung von Bedeutung?

Ein weiteres Ziel war es die gewählte Methode des Experten-Delphis am Rechnungshof im Praxisbetrieb zu erproben, methodologische Erfahrungen zu sammeln und dieses Wissen derart aufzubereiten, dass die Methode für mögliche zukünftige Anwendungsfälle zur Verfügung steht.

Es war ausdrücklich nicht Ziel dieser Arbeit inhaltliche Vorschläge oder Analysen bezüglich des Innovationsbedarfs in bestimmten Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu machen und dabei etwa zu eruieren an welchen Stellen ein möglicher Reformbedarf am größten ist oder welche der vielen bekannten inhaltlichen Vorschlägen zu Verwaltungsinnovationen am besten bzw. vordringlichsten umgesetzt werden sollten. Ähnlich der Herangehensweise des Rechnungshofes stand auch bei dieser Arbeit eine Wegekritik in Form des Prozesses für Innovationen in der öffentlichen Verwaltung und keine Zielkritik im Vordergrund.

## **2. Theoretischer Hintergrund**

### **2.1 Bisherige Innovationsprozesse in der öffentlichen Verwaltung**

In der Vergangenheit gab es in Österreich eine Vielzahl von Anläufen für Innovationen auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Exemplarisch werden die Verfahren der letzten 50 Jahre zur Erarbeitung einer Verfassungsreform und einer Verwaltungsreform überblicksmäßig dargestellt.

#### **2.1.1 Verfassungsreformen**

In den vergangenen Jahrzehnten gab es in Österreich eine Reihe von Anläufen die österreichische Bundesverfassung zu reformieren:

- In den 1960er-Jahren wurde die Grundrechtskommission eingerichtet, die bis zu den 1980er-Jahren als (einziges) Ergebnis das Bundesverfassungsgesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit hervorgebracht hat.
- 1989 wurde die Strukturreformkommission eingerichtet. Dabei handelte es sich um eine Expertengruppe aus Wissenschaftlern und Beamten, deren Aufgabe es war Grundlagen für eine Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung auszuarbeiten. Ergebnis der Strukturreformkommission war eine Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates, welche 1992 im „Perchtoldsdorfer Paktum“ von Bundeskanzler Franz Vranitzky unterzeichnet wurde. Ein dementsprechender Entwurf zu einer Bundes-Verfassungsnovelle wurde als Regierungsnovelle dem Nationalrat übermittelt. Dort wurde dieser bislang nicht behandelt.
- 2003 bis 2005 tagte der Österreich-Konvent. Das Gründungskomitee formulierte als Aufgabe des Konvents Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform zu erarbeiten, welche eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen sollte. Es konnte jedoch keine Einigung zu einem Gesamtentwurf für eine neue Verfassung erzielt werden. Als Ergebnis des