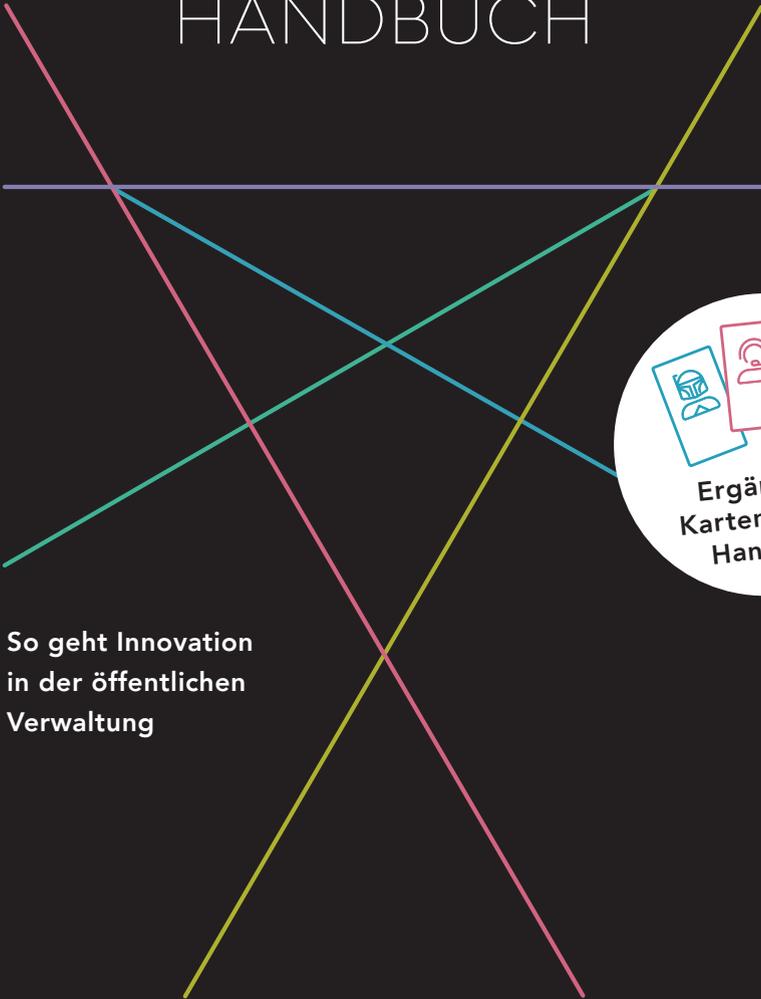


Kuno Schedler  
Ali A. Guenduez

# SERVICE MODEL NAVIGATOR HANDBUCH



So geht Innovation  
in der öffentlichen  
Verwaltung

**Haupt**

Kuno Schedler  
Ali A. Guenduez

**SERVICE MODEL NAVIGATOR  
HANDBUCH**

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

Kuno Schedler  
Ali A. Guenduez

# **SERVICE MODEL NAVIGATOR** HANDBUCH

**So geht Innovation in der  
öffentlichen Verwaltung**

**Haupt Verlag**

## Vorwort

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

Dieses Buch ist Teil eines Pakets, das wir [Service Model Navigator](#) nennen. Dazu gehören drei Elemente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Inhalt

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

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

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

### **3 Design innovativer Service Modelle 220**

### **4 Die Kombination von Service Modellen zu komplexeren Arrangements 230**

### **5 Was kommt nach dem Design? Die Umsetzung! 238**

Endnoten	242
Quellenverzeichnis	243
Abbildungsverzeichnis	255
Tabellenverzeichnis	255
Impressum	256

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

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

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

## Verwaltungsleistungen

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

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

## Innovation und das Denken und Handeln in Service Modellen

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

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

**Eine Innovation im öffentlichen Sektor besteht aus zwei Elementen:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Abbildung 1: Quellen innovativer Service Modelle

## Geschäftsmodelle und Innovation?

Geschäftsmodelle sind eine spezifische Art, Innovation zu denken und zu gestalten.<sup>9</sup> Die digitale Ökonomie hat seit der Jahrtausendwende die Diskussion um innovative Geschäftsmodelle befeuert.<sup>10</sup> Es ist ein Versuch, das Ganze im Blick zu halten, anstatt auf die Einzelteile eines Service zu achten. Vielfach beschränken sich Innovationen nämlich auf einzelne Teile der Leistungserbringung, wie etwa:

- **Technologie-Innovation:** Technische Innovationen, z.B. die Umstellung von Verbrennungsmotoren auf einen elektronischen Antrieb, machen einen Grossteil der bahnbrechenden Innovationen in der Privatwirtschaft aus. In Verwaltungen können neue Technologien angewandt werden, um Dienstleistungen gegenüber den Bürgern zu modernisieren, z.B. die digitale Kommunikation via Emails oder über digitale Kommunikationsplattformen.
- **Produkt- oder Service-Innovation:** Organisationen schaffen es bisweilen, sich mit neuen Produkten auf dem Markt durchzusetzen. Basierend auf der Technologie des elektrischen Antriebs wurden z.B. E-Bikes entwickelt, die als neues Produkt mittlerweile einen grossen Marktanteil bei den Fahrrädern erzielen. In Verwaltungen werden neue Produkte oder Services oft entwickelt, wenn neue gesellschaftliche Herausforderungen bewältigt werden müssen, z.B. Covid-Zertifikate.
- **Prozess-Innovation:** Innovationen im Produktionsprozess, z.B. die Automatisierung durch Einsatz von Robotern, können die Wettbewerbsfähigkeit einer Organisation direkt verbessern. Gleiches gilt für Innovationen im Beschaffungs- oder im Vertriebsprozess: Durch Direktverkauf über den Online-Handel können sich auch kleinere Unternehmen mit ihren spezialisierten Produkten im Markt etablieren. In Verwaltungen können kundenorientierte Prozesse etabliert werden, z.B. in «One-stop shops» von Städten und Gemeinden.
- **Organisations- und Management-Innovation:** Auch die Art und Weise, wie eine Organisation strukturiert ist und wie sie geführt wird, kann innoviert werden. Das Organisationsmodell der Holacracy ersetzt beispielsweise hierarchische Linienorganisationen durch kreisförmige Teamstrukturen, um die Mitwirkung aller Organisationsmitglieder zu stärken. In Verwaltungen wird versucht, rigide Entscheidungsmechanismen durch agilere Formen anpassungsfähiger Organisationen zu ersetzen, was auch politische Prozesse miteinbezieht. Solche Innovationen werden zum Teil auch als «Governance Innovationen» bezeichnet.<sup>11</sup>

In der einschlägigen Literatur werden weitere Innovationsformen identifiziert wie etwa *Konzept-Innovationen* (z. B. Einführung neuer Management- und Organisationskonzepte)<sup>12</sup> und *Policy-Innovationen* – beispielsweise die Einführung neuer Wege zur Identifizierung von Bürgeranliegen oder neuer Formen der Kollaboration mit nicht-staatlichen Akteuren.<sup>13</sup>

In der Privatwirtschaft hat sich die Geschäftsmodell-Innovation durchgesetzt, die nicht nur auf neue Technologien, neue Produkte oder neue Prozesse setzt. Sie fokussiert auch auf den Wert, den eine Organisation schafft und die Art und Weise, wie sie ihre Wertschöpfung gestaltet und den Wert in einen Rückfluss an Ressourcen umsetzt, aus dem sich die Organisation finanzieren kann. Die drei Elemente werden als «Value Proposition», «Value Creation» und «Value Capture» bezeichnet.

*Value Proposition* umfasst einen ökonomischen (z. B. ein Wiederverkaufswert), funktionalen (z. B. eine konkrete Anwendung) und sozialen Wert (z. B. Lebensqualität des Kunden), den eine Organisation anbietet und für den der Leistungsempfänger bereit ist, seine Ressourcen einzusetzen. Um die Value Proposition zu verbessern, bedarf es an Informationen über die Leistungsempfängerin und ihre Bedürfnisse. Ausserdem ist der Kontext, in dem eine Leistung erbracht wird, relevant für den Nutzen, den sie stiftet.

*Value Creation* betrachtet, wie eine Organisation Wertschöpfung betreibt. Darunter fällt zum Beispiel die Zusammenarbeit mit Partnern, die an einem Leistungspaket für den Leistungsempfänger mitarbeiten. Oder sie umfasst auch neue Prozesse der Leistungsabgabe, die der Leistungsempfängerin einen zusätzlichen Nutzen stiften. Um Innovationen voranzutreiben, muss die Frage beantwortet werden, wie die Organisation Wert schafft und welche Kernkompetenzen oder Prozesse dafür notwendig sind.

*Value Capture* beschreibt die Art und Weise, wie die Organisation aus ihrer Leistung einen Gegenwert (Ertrag) generiert. Hier kann die Frage gestellt werden, aufgrund welcher Leistungseinheit eine Verrechnung gegenüber dem Leistungsempfänger erfolgt, und wofür die Leistungsempfängerin überhaupt zu einer Zahlung bereit ist.

Gemeinsam beschreiben diese drei Elemente das Geschäftsmodell einer Organisation. Geschäftsmodelle bieten einen systemischen Blick auf die Frage, wie Organisationen oder Netzwerke für sich und andere Wert schöpfen. Sie fokussieren sich dabei nicht auf bestimmte Aspekte, wie einzelne Prozesse, Dienstleistungen oder Technologien, sondern auf mehrere Faktoren gleichzeitig. Daher sind Geschäftsmodell-Innovationen umfassender und bringen mehrere Neuerungen gleichzeitig mit sich.

Geschäftsmodell-Innovationen sind wichtig und notwendig, weil die verschiedenen Aspekte in der Praxis tatsächlich zusammenhängen: Die Bereitschaft, öffentliche Mittel in eine öffentliche Aufgabe fließen zu lassen (oft die wichtigste Methode des Value Capture in der Verwaltung), hängt beispielsweise nicht primär davon ab, ob ein einzelner Prozess im Zuge der Aufgabenerfüllung gut funktioniert, sondern davon, ob die verantwortlichen Politiker die Value Proposition für sich und die Gemeinschaft darin erkennen.

Verschiedene Autoren haben unterschiedliche Ansätze zur Untersuchung von Geschäftsmodell-Innovationen verwendet. Prominente Beispiele sind hier das *Business Model Canvas* von Osterwalder et al.<sup>14</sup> sowie das *5V Framework* von Taran et al.<sup>15</sup> Dieses Buch ist inspiriert von unseren St.Galler Kollegen und Kolleginnen Oliver Gassmann, Karolin Frankenberger und Michaela Choudury<sup>16</sup>. Sie haben für die Privatwirtschaft einen Geschäftsmodell-Navigator entwickelt, der helfen soll, Geschäftsmodell-Innovation voranzutreiben. Der Navigator beschreibt Geschäftsmodelle in vier zentralen Elementen:

- 1 **Wer sind die Zielkunden?**
- 2 **Was ist das Nutzenversprechen?** («Was bieten wir den Kunden an?»)
- 3 **Wie ist die Wertschöpfungskette gestaltet?**  
(«Wie stellen wir die Leistung her?»)
- 4 **Was ist die Ertragsmechanik?** («Wie wird der finanzielle Wert erzielt?»)

Dieses einfache Modell lässt sich mit Anpassungen auch auf den öffentlichen Sektor übertragen, auch wenn die Organisationen im öffentlichen Sektor nicht primär gewinnorientiert sind und/oder im Wettbewerb mit Konkurrenten stehen.<sup>17</sup>

Geschäftsmodelle im staatlichen Kontext beschreiben Public-Value-generierende Arrangements, die in einer konkreten Situation die verschiedenen Elemente der öffentlichen Leistungserbringung in ihrem Zusammenwirken erfassen. Sie stellen die Frage, wie die staatliche Wertschöpfung erfolgt und wie sie nachhaltig finanziert werden kann.

Der Begriff «Geschäftsmodell» wurde offensichtlich aus dem Privatsektor entlehnt. In Zusammenhang mit der Verwaltung könnte er implizieren, dass mit einer öffentlichen Dienstleistung ein Geschäft mit Gewinnpotenzial verbunden ist. Im Umfeld der New-Public-Management-Debatte wurde dieser Begriff denn auch vereinzelt verwendet, um die damals neue Art zu brandmarken, öffentliche Organisationen ähnlich wie Unternehmen zu organisieren. Inzwischen scheinen diese eher grundsätzlich geprägten Vorbehalte weitgehend gefallen zu sein; der

Begriff wird analytisch als Metapher für komplexe Wertschöpfungssysteme verwendet, die einem innovativen Mechanismus zur Wirkungserzeugung (Public Value) folgen. Dies lässt sich allerdings vor allem in der Literatur zur Digitalisierung der Verwaltung finden – in den traditionellen Public-Administration- und Public-Management-Journals wird der Begriff kaum verwendet, was darauf hindeutet, dass er sich dort bisher nicht etabliert hat. Der vorliegende Text ist ein Beitrag, diese Lücke zu füllen, das Denken in Geschäftsmodellen für die öffentliche Hand zugänglich zu machen und so neue Wege der Innovation zu ermöglichen.

## Vom Geschäftsmodell zum Service Modell

Die Anwendung von Geschäftsmodellen auf den öffentlichen Sektor stösst oft auf eine generelle Skepsis, die vor allem mit der Begrifflichkeit zusammenhängt. Kritikerinnen argumentieren, die Verwaltung betreibe kein Geschäft und funktioniere deshalb auch nicht nach den gleichen Regeln wie ein Unternehmen. Diese Kritik basiert jedoch auf der falschen Sichtweise, dass Geschäftsmodelle lediglich für Organisationen mit Profitorientierung relevant wären. Tatsächlich lassen sich aber alle Organisationen, welche Value Proposition, Value Creation und Value Capture betreiben, durch Geschäftsmodelle verstehen. Somit ist das Konzept sowohl in der Privatwirtschaft wie auch im Staat und der Verwaltung anwendbar. Geschäftsmodelle in der Verwaltung basieren oft auf Dienstleistungen für Bürger sowie Unternehmen. Wir verwenden deshalb den Begriff «Service Modell». Service Modelle sind also eine Spezialisierung des Begriffs Geschäftsmodell für die Anwendung in der öffentlichen Verwaltung. Geschäftsmodelle sind im Allgemeinen zwar im privaten sowie im öffentlichen Sektor anwendbar, mit dem Begriff Service Modell nehmen wir jedoch einen Feinschliff vor, der noch genauer den Besonderheiten des öffentlichen Sektors Rechnung trägt. Zum einen macht diese Trennung der Begrifflichkeiten die Abgrenzung zum herkömmlichen Verständnis von Geschäftsmodellen in der Privatwirtschaft deutlich. Zum anderen entspricht die Idee von Service Modellen eher dem Selbstverständnis von Verwaltungsorganisationen, die sich grundsätzlich nicht als Geschäft sehen, sondern als Anbieter von Dienstleistungen für Bürgerinnen, für Unternehmen und andere Behörden.

Die Beschreibung von Service Modellen erfolgt in unterschiedlichen Detaillierungsgraden und Radien. Damit sie in der Praxis anwendbar ist, sollte sie sich jedoch auf die wichtigsten Elemente beschränken. Wir definieren sieben Kernelemente, die bei der Analyse, Entwicklung und Innovation von Service Modellen im öffentlichen Sektor zu berücksichtigen sind.

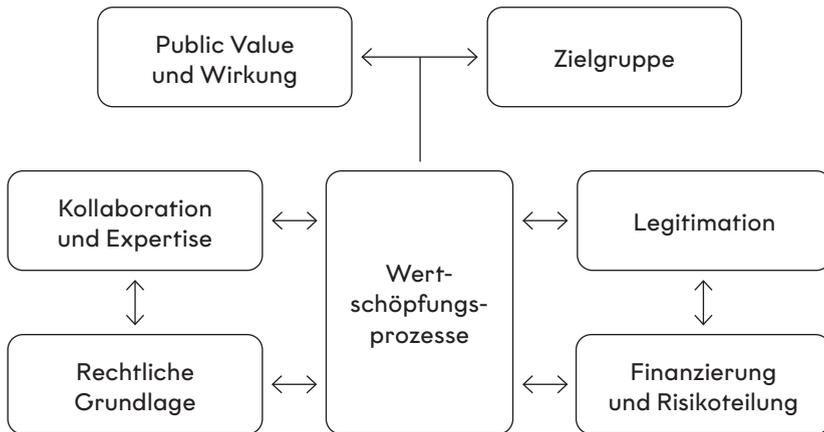


Abbildung 2: Sieben Gestaltungsfelder für Service Modelle

Diese sieben Kernelemente sind die Bausteine des öffentlichen Service Modells. Sie hängen zusammen, und sie müssen alle gleichermassen ausgearbeitet werden. Gleichzeitig dienen sie als Anleitung und Inspiration, um Innovation im öffentlichen Sektor zu fördern.

### Public Value und Wirkung

Der Begriff des *Public Value* fasst zusammen, was der angestrebte Mehrwert eines Service für die Gesellschaft sein soll. Er kann als Zielgröße der Innovation verstanden werden. In der Terminologie der Service-Modell-Literatur findet sich dafür auch der englische Begriff der Value Proposition im Sinne des Nutzens, den ein Produkt oder eine Dienstleistung den Adressaten stiften soll. Für die staatliche Service-Modell-Innovation steht der Public Value, d.h. jener Nutzen, den der Staat für die Gemeinschaft erwirken soll, im Vordergrund. Dabei sind insbesondere auch jene Wirkungen zu berücksichtigen, die für das nachhaltige Wohlergehen einer Gemeinschaft von Bedeutung sind, also ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen. **Die Kernfragen des staatlichen Service Modells sind hier: Welche Wirkung soll erzielt werden? Welcher Nutzen soll geschaffen werden?**

## Zielgruppen

Im Feld *Zielgruppe* ist der strategische Spielraum für öffentliche Organisationen oft beschränkt, da die Zielgruppen – also jene, die von der Wirkung profitieren sollen – in aller Regel durch den politischen Auftrag oder das Gesetz definiert werden. Ein Bewusstsein dafür, wer die Zielgruppen sind, ist daher essenziell, damit deren Bedürfnisse in den Fokus der Wertschöpfung gestellt werden können. **Die Kernfragen des staatlichen Service Modells sind hier: Wer sind die Adressaten der Leistungen, über die der Public Value erbracht werden soll?**

Dieser Fokus auf die Zielgruppen wird in der Privatwirtschaft mit dem Begriff der «Customer Centricity» umschrieben. Der Kunde der Leistung steht im Mittelpunkt der Entwicklung eines neuen Service Modells. Letztlich geht es um die Frage, auf welche Weise die grösstmögliche Wirkung bei den Zielgruppen erreicht werden kann. Die Verwaltung konzentriert sich auf die Bedürfnisse der Zielgruppen und entwickelt ihre Services so, dass diese Bedürfnisse optimal adressiert werden.

## Wertschöpfungsprozesse

Die *Wertschöpfungsprozesse* haben einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität der Leistung: Erstellungsdauer, Kosten, Bürgerzentrierung oder Miteinbezug der Bürgerinnen in die Wirkungserbringung hängen nicht zuletzt von der Architektur der Wertschöpfung ab. Der Wertschöpfungsprozess legt fest, welche Akteure mit welchen Leistungen in die Wertschöpfungskette einbezogen werden. Viele Service-Modell-Innovationen definieren hier explizit eine aktive Rolle der Nutzenden, also der Bürgerinnen im Fall des öffentlichen Sektors.

Indem sich die öffentliche Verwaltung auf einzelne Kernelemente des öffentlichen Service-Modells fokussiert und diese neu denkt, kann sie sich innerhalb des komplexen Wertschöpfungssystems neu positionieren. Die Innovation auf diesen Kernelementen kann durch neue Formen der Zusammenarbeit geschehen oder durch neue Ansätze innerhalb der eigenen Verwaltung. **Die Kernfragen des staatlichen Service Modells sind hier: Wie wird Wirkung erzielt? Wie werden unsere Leistungen erarbeitet? Wie kommen unsere Leistungen zu den Zielgruppen?**

## Finanzierung und Risikoteilung

Damit ein Wertschöpfungssystem nachhaltig funktionieren kann, muss für alle Akteure ein *Finanzierungsmechanismus* vorhanden sein, der zur Schaffung des Public Value beiträgt. Dieser Mechanismus kann einfach und traditionell sein (z. B. Finanzierung über Steuergelder), er kann aber auch innovativ und an die Erzielung von Wirkung gekoppelt sein. Auch wenn wir Service Modelle definieren, die sich durch genau diese Frage auszeichnen, so muss die Frage der Finanzierung bei allen anderen mitgedacht und -konzipiert werden. Kosten des Eigentümers, Methoden der Preisfestlegung und Ertragsstrukturen sind Beispiele für Themen, die zu diesem Element des Service Modells besprochen werden wollen.

Wenn unterschiedliche Akteure in Wertschöpfungssystemen zusammenarbeiten, können die Risiken und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten auf die Akteure verteilt werden, wie dies auch bei PPPs (Public Private Partnerships) angestrebt wird. Zentral ist in diesem Zusammenhang das Bewusstsein, dass jeder Akteur sein eigenes Service Modell verfolgt, das ihn nachhaltig finanzieren soll. Private Unternehmen und ihre jeweilige Geschäftslogik zu verstehen, kann ein Schlüssel für den langfristigen Erfolg des Gesamten sein. **Die Kernfragen des staatlichen Service Modells sind hier: Wie erfolgt die Finanzierung der Leistungen / Wirkungen? Wie sind die Risiken unter den Beteiligten verteilt? Welche Anreize werden geschaffen?**

## Kollaboration und Expertise

Innovative Service Modelle beziehen das Wissen und die Erfahrung von externen *Partnerschaften* mit ein, um sie für eine noch bessere Umsetzung fruchtbar zu machen. Die Verwaltung muss nicht in jedem Bereich die beste Expertise haben. Zu wissen, wo die Expertise vorhanden ist, und wie sie optimal in ein Service Modell eingebunden werden kann, ist hingegen wichtig.

Die Entwicklung und Anwendung von Service Modellen erfordert sowohl fachliche Expertise als auch Wissen zu den verschiedenen Bereichen, die vom Service Modell berührt sind. Über die Fachkenntnisse hinaus ist jedoch auch vertieftes Wissen zum konkreten (lokalen) Kontext gefordert, in dem das Wertschöpfungssystem agieren soll. Gleichzeitig führt diese verteilte Agency zu einem Koordinationsbedarf, der beispielsweise über Regulierung und Orchestrierung abgedeckt werden kann. **Die Kernfragen des staatlichen Service Modells sind hier: Welche besonderen Kenntnisse sind erforderlich? Welche Partnerschaften sind zweckmässig? Wie finden wir die richtigen Partnerschaften?**

Aspekte von Partnerschaftsmodellen finden sich heute in vielen neueren Zusammenarbeitsmodellen. Dabei hat sich der Ansatz weit über den Bereich Infrastruktur und Hochbau hinausentwickelt. Der Staat sucht hier konsequent das Potenzial der Wirtschaft im Bereich Kompetenzen und Ressourcen.

### Legitimation

Innovative Service Modelle müssen nicht nur gut konstruiert werden. Sie benötigen auch die *Legitimation* der wichtigen Anspruchsgruppen, deren Unterstützung, Akzeptanz und Nutzung. Das Modell muss nachvollziehbar sein, und es muss einfach erklärt werden können.

Legitimation ist in der Regel eine Frage der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens. Glaubwürdige Lösungen erzeugen das Gefühl, dass die involvierten Akteure tatsächlich den gesellschaftlichen Nutzen in den Vordergrund stellen, und dass sie sich nicht selbst optimieren. Oft schafft eine zweckmässige Auswahl der Partnerinnen diese Legitimation. Manchmal kann es notwendig sein, eine unabhängige Aufsicht zu installieren, um Legitimation zu schaffen. **Die Kernfragen des staatlichen Service Modells sind hier: Wie sichern wir die Legitimation des Modells? Wie schaffen wir nachhaltige Akzeptanz? Welche legitimen Ansprüche sind vorhanden?**

### Rechtliche Grundlagen

Ohne *rechtliche Grundlage* darf die Verwaltung nicht aktiv werden. Wenn ein Service Modell neugestaltet wird, muss dies also im Rahmen des bestehenden Rechts möglich sein – oder aber es müssen entsprechende rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Können beispielsweise bestimmte Aufgaben an Private ausgelagert werden? Braucht es eine öffentliche Ausschreibung? Können neue Finanzierungsinstrumente im Finanzhaushalt abgebildet werden? Lässt die Kompetenzregelung bestimmte organisatorische Veränderungen zu? **Die Kernfragen des staatlichen Service Modells sind hier: Welchem Recht unterliegen wir? Welche Rechtsnormen sind auf welche Weise betroffen? Welche Grundlagen müssen noch geschaffen werden?**

Mit diesem 7-Felder-Modell haben wir eine Heuristik vorliegen, die eine strukturierte Betrachtung – und später detaillierte Ausarbeitung – von Service Modellen erlaubt. Bevor wir die einzelnen Modelle vorstellen, scheint uns wichtig, auf die Besonderheit des staatlichen Kontexts hinzuweisen. Jedes Service Modell der öffentlichen Verwaltung ist in einen politischen und einen rechtlichen Rahmen eingebettet. Beide verschaffen dem Modell Legitimation, und in den meisten

Fällen sind sie generischer Teil des Modells. Kein Service einer Verwaltung kann in einem rechtsfreien Raum gedacht werden. Allerdings ist das Recht nicht nur beschränkend, sondern vor allem ermöglichend zu verstehen.

## Relevante Besonderheiten des staatlichen Kontexts

Im Gegensatz zu privaten Unternehmen agiert der demokratisch legitimierte Staat in besonderen Rahmenbedingungen, die durch das öffentliche Recht vorgegeben sind. Nach diesem Verständnis kann der Staat nicht ohne gesetzliche Grundlage aktiv werden. Jede staatliche Handlung ist an das Gesetz gebunden. Wir sprechen hier vom Prinzip des Rechtsstaats oder der «Rule of Law»<sup>18</sup>.

Eine rechtliche Grundlage wird durch die Politik eines Landes geschaffen. Die Politik ist damit nicht nur im Konkreten die direkte Auftraggeberin (und vorgesetzte Stelle) der Verwaltung, sondern sie schafft im Generellen Grundlagen, an die sich zukünftiges Verwaltungshandeln zu halten hat.

### **Diese Besonderheit führt zu zwei Effekten:**

- Oft ist auf den ersten Blick die Verwaltung nicht auf ein innovatives Geschäftsmodell vorbereitet. Rechtliche Restriktionen stehen der Einführung von Innovationen im Weg und blockieren damit auch das kreative Denken der Verwaltung im Allgemeinen. So störend das für den Champion der Innovation sein mag, erfüllen solche Restriktionen dennoch einen wichtigen Zweck. Sie verlangen die Legitimation jeder Neuerung und schützen so die Bürger eines Landes vor der Einführung einer Massnahme, die sich gegen sie richtet.
- Geschäftsmodell-Innovationen führen im öffentlichen Sektor nicht selten dazu, dass die Rechtsgrundlagen angepasst werden. Dies erfolgt in einem vorgegebenen, demokratisch legitimierten Prozess, der notwendigerweise eine bestimmte Zeit in Anspruch nimmt. Es ist eben diese demokratische Legitimation, die in der späteren Anwendung des Gesetzes das staatliche Handeln stabilisiert und die Akzeptanz für staatliche Eingriffe stärkt.

In der Folge werden wir einige konkrete Aspekte dieser Besonderheiten im öffentlichen Sektor aufgreifen. Wir wissen, dass dies nur sehr oberflächlich erfolgen kann – es gibt gute Gründe, weshalb das Staats- und Verwaltungsrecht ein eigenes (und bisweilen hoch komplexes) Forschungs- und Lehrgebiet der Rechtswissenschaften ist.<sup>19</sup> An dieser Stelle muss es genügen, darauf hinzuweisen, dass diese Fragestellungen in der Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle von grosser Bedeutung sind.

## Gleichbehandlungsgebot

In allem, was der Staat tut, ist er an das Gebot der Gleichbehandlung gebunden. Es sagt vereinfacht: Gleiches muss gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden. Jeder Mensch ist vor dem Gesetz gleich, unabhängig von der Herkunft, dem Geschlecht oder der Abstammung. Wird dieses Prinzip durchbrochen, so braucht es dazu einen wichtigen Grund, eine demokratische Legitimation, und es muss verhältnismässig sein. Das heisst: Die Massnahme muss in diesem Ausmass notwendig sein, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen.

Das Gleichbehandlungsgebot wirkt beispielsweise dann einschränkend, wenn Geschäftsmodelle ihre Leistungen je Kundensegment variieren, d.h., wenn sie Bürger ungleich behandeln. Das Modell *Qualitätsvarianten* stellt eine öffentliche Leistung in unterschiedlichen Qualitätsniveaus zu unterschiedlichen Kosten für die Bürger zur Verfügung. Diese Ungleichbehandlung braucht eine besondere Legitimation mit einer gesetzlichen Grundlage. Aus unserer Sicht ist es augenscheinlich, dass für eine solche Unterscheidung nur jene öffentlichen Leistungen in Frage kommen, in denen eine echte Wahl für alle besteht. Dies ist dann der Fall, wenn das tiefste angebotene Qualitätsniveau noch die Grundbedürfnisse der Bürgerinnen abzudecken vermag. So kann beispielsweise die Qualität eines ausgestellten Reisepasses nicht von der Zahlungsbereitschaft des Bürgers abhängen. Eine schnellere Ausstellung des Reisepasses gegen einen Aufpreis ist wiederum denkbar. Gleichbehandlung gilt grundsätzlich auch für den Umgang des Staates mit Unternehmen.

## Einschränkung individueller Freiheiten

Der deutsche Begriff der «Eingriffsverwaltung» umschreibt jene Tätigkeiten, in denen die Verwaltung die Macht hat, einseitig in die Freiheiten ihrer Bürgerinnen einzugreifen. Die Polizei verhaftet Menschen, die Feuerwehr dringt in Häuser ein, psychiatrische Kliniken schliessen Patienten ein. Aber auch eine verweigerte Baubewilligung und die Pflicht, Steuern zu zahlen, sind Eingriffe in die Freiheit der Einzelnen, da ich dann mit meinem eigenen Vermögen nicht das tun kann, was ich für sinnvoll erachte.

Der Staat schränkt in diesen Fällen sogenannte «Grundrechte» ein. Er hat dazu das Recht, wenn dies in einem Gesetz so vorgesehen ist und wenn damit ein öffentliches Interesse verfolgt wird. Eine weitere Voraussetzung ist die sogenannte «Verhältnismässigkeit». Das bedeutet vereinfacht, dass die gleiche Wirkung nicht mit einer weniger einschränkenden Massnahme erreicht werden kann. In solchen Situationen wird augenscheinlich, dass der Staat sein Handeln demokratisch und rechtlich legitimieren muss. Privatwirtschaftliche Unternehmen verfügen – jedenfalls formell – nicht über eine solche Macht.

## Monopolstellung

Die von der Verwaltung angebotenen Dienstleistungen sind für den Bürger normalerweise nicht substituierbar. So kann man beispielsweise bei niemand anderem ausser der zuständigen Behörde einen Pass beantragen. Die Verwaltung ist damit in einer Monopolstellung gegenüber den Bürgerinnen. In der Privatwirtschaft würde in einer solchen Situation der Staat eingreifen, um zu verhindern, dass ein Unternehmen diese Stellung zum Nachteil des Konsumenten ausnutzt. Im besten Fall versucht die zuständige Behörde von vornherein zu verhindern, dass sich ein Monopol bildet. Im öffentlichen Sektor ist eine Monopolstellung der Verwaltung nicht nur geduldet, sondern in vielen Fällen gewollt, gesetzlich verankert und essenziell für das Funktionieren des Staates, wie dies beispielsweise beim Strafvollzug der Fall ist.

In der Privatwirtschaft ist Wettbewerb aber auch ein wichtiger Antrieb für Innovation. Unternehmen, die sich Innovationen verschliessen, werden langfristig vom Markt verdrängt. In der Verwaltung werden Innovationen hingegen von anderen Faktoren angetrieben. Dazu gehören zum Beispiel eine intrinsische Motivation der Mitarbeiterinnen, Druck von wichtigen Anspruchsgruppen (z. B. Bürgern, Wirtschaft und Politik), technologischer Wandel und externe Schocks. In der Corona-Pandemie beispielsweise waren viele Verwaltungen gezwungen, aufgrund eines externen Schocks kombiniert mit öffentlichem und politischem Druck grosse Teile ihrer Leistungspalette zu digitalisieren.

Aber auch die Value Proposition unterscheidet sich vom privaten Sektor. Kunden kaufen meist eine Dienstleistung, weil sie einen Mehrwert für sich sehen. Die von der Verwaltung angebotenen Dienstleistungen werden demgegenüber meist aufgrund von Notwendigkeit oder sogar gesetzlicher Verpflichtung in Anspruch genommen.

Bürgerinnen auf der ganzen Welt müssen zum Beispiel in festgelegten Abständen einen neuen Reisepass oder Personalausweis beantragen, um weiterhin ins Ausland reisen zu können. Die Neuausstellung ist mit Kosten verbunden. Wenn diese Dienstleistung nicht mit einem neuen oder zusätzlichen Nutzen für die Bürgerin verbunden ist (z. B. mehr Sicherheit, einfacheres Reisen), sondern lediglich den Status quo aufrechterhält, wird sie aus Sicht des Kunden eher als notwendiges Übel wahrgenommen.

Das Denken in Service Modellen kann hier einen Anstoss geben, darüber nachzudenken, wie auch notwendige Dienstleistungen der Verwaltung einen tatsächlichen Mehrwert für Bürgerinnen bieten können. So kann ein neuer Pass zum Beispiel mit einer Online-Funktion kombiniert werden, mit der die Bürger ihre Identität unkompliziert im Internet bestätigen können, also eine elektronische Identifikation. Damit werden zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen, und der Nutzen für den Bürger ist deutlich höher.

Im nachfolgenden Kapitel stellen wir die 45 Service Modelle vor, die wir als konkrete Anwendungen in öffentlichen Verwaltungen (ohne öffentliche Unternehmen) gefunden haben. Dies soll die Perspektive auf den enormen Möglichkeitsraum öffnen, der einer Verwaltung zur Verfügung steht, wenn sie ihre Aufgabenerfüllung auf innovative Weise neu gestalten möchte.

# Typologie der Service Modelle im öffentlichen Sektor