



Nina Kairies-Lamp

Innovation Labs: Katalysator für die Digitalisierung



Auf den öffentlichen Sektor wirken zunehmend große Herausforderungen: Digitalisierung, Globalisierung sowie der demografische und der Klimawandel. All diese Entwicklungen erzeugen Handlungsdruck für die öffentliche Verwaltung – neue Herangehensweisen und Innovationen sind gefragt. Innovation Labs (Innovationslabore) sind in den letzten Jahren in vielen Ländern geschaffen worden. Auch in Deutschland entstanden solche Experimentierräume für Innovationen im öffentlichen Sektor. Was ist der Grund für ihre zunehmende Verbreitung und welche Ziele werden mit ihnen verfolgt? Welche Möglichkeiten eröffnen sich Verwaltungen durch Innovation Labs und mit welchen Herausforderungen sind diese selbst konfrontiert?

Der vorliegende Beitrag wurde erstveröffentlicht in der Fachzeitschrift PublicGovernance, Ausgabe Sommer 2018 (www.publicgovernance.de/zeitschrift)

Der Antrieb für Labs im öffentlichen Sektor

Innovationslabore im öffentlichen Sektor – auch als Innovation Labs/I-labs, Government Labs, Living Labs (Kienboom 2014, S. 4), Stadtlabor oder Innovation Hubs bezeichnet – sind Orte, an denen sich die Digitalisierungsfähigkeit der Verwaltung entwickeln und erproben lässt. International sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Labs entstanden (Tonurist/Kattel/Lember 2017). Ein wesentlicher Treiber hierfür dürfte nicht zuletzt die Digitalisierung sein – einerseits infolge der zunehmenden Möglichkeiten für die Bereitstellung von Dienstleistungen, andererseits durch den Druck, in puncto technologischer Entwicklung mit der Privatwirtschaft mitzuhalten. Schließlich rangiert der öffentliche Sektor in Deutschland im Bereich der Digitalisierung im europäischen Vergleich derzeit nur im hinteren Mittelfeld. Zugleich steht er vor der Herkulesaufgabe, einerseits die steigenden Bedürfnisse der Nutzer zu bedienen und andererseits die eigene Anziehungskraft als Arbeitgeber gerade für jüngere Mitarbeitergruppen zu erhalten bzw. zu erhöhen.

Hier bieten Labs als neue, zumeist externe Institutionen die Möglichkeit, Experimentierräume zu etablieren, in denen das ansonsten im Verwaltungsapparat unübliche Ausprobieren – und auch mitunter Scheitern – erlaubt und gewollt ist. Dabei orientiert sich die Funktionsweise von Labs an dem Leitsatz von Start-ups: „Fail often, fail early“. (Hill 2016a, S. 61) Das 2016 gegründete Innovation Lab GovLabAustria – eine Kooperation zwischen dem österreichischen Bundeskanzleramt und der Donau-Universität Krems – formuliert als eine seiner Grundideen bewusst eine „positive Fehlerkultur“. (Gov-

LabAustria 2016) Auch die Möglichkeit, über die Institution eines Labs schneller bzw. überhaupt erst geeignete (IT-)Experten zu beschäftigen (gegebenenfalls auch außerhalb der regulären Tarifordnungen) und so die Innovationsfähigkeit beschleunigen zu können, dürfte ein weiterer Motivator für die Einrichtung von Labs sein.

Offene Partizipationsformen als Grundlage

Infolge des sich rasant wandelnden Umfelds und der steigenden Ansprüche von Bürgern und Nutzern hat sich in den vergangenen Jahren das Prinzip der Open Innovation sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor etabliert. Nutzer und Bürger sind nicht mehr nur Adressaten privater oder öffentlicher Leistungen und Prozesse, sondern können diese umgekehrt durch ihre Ideen und Erfahrungen mitgestalten. (Hilgers/Ihl 2010, S. 73) Auch bei Innovation Labs spielt diese steigende Beteiligung der Nutzer eine große Rolle. So wirken darin neben Experten unterschiedlichster Disziplinen mitunter auch die Bürger mit, wie etwa im Ulmer Stadtlabor „Verschwörhaus“.

Viele Begriffe für eine neue Arbeitsweise

Innovation Labs im öffentlichen Sektor werden oftmals als eine Mischung aus Think Tanks, digitalen F&E-Laboren, sozialen und gemeinnützigen Organisationen beschrieben, wobei sie sich in Abgrenzung zu Think Tanks mit ihrem gutachtenbasierten Fokus als „Do-Tanks“ definieren (Tonurist/Kattel/Lember 2017, S. 1455). In der Privatwirtschaft sind Labs ein bereits seit längerem bekanntes Phänomen. Hier sind diese ebenso wie auch im öffentlichen Sektor unter verschiedensten Begriffen – zum Beispiel Innovation Hubs, Grassroot Lab, Open Spaces – bekannt. Ihre Charakteristika gelten für den privaten wie den öffentlichen Sektor gleichermaßen: eine interdisziplinär ausgerichtete Arbeitsweise, geringere Institutio-



alisierung und der Fokus auf den Austausch untereinander. Durch ihre neuartige Struktur und Arbeitsweise sind Labs zum einen selbst innovativ, zum anderen sollen sie gleichzeitig den Boden für die Generierung und Umsetzung von Innovationen bereiten.¹ Anders als im Privatsektor sind Innovation Labs im öffentlichen Sektor noch nicht lange Gegenstand von Untersuchungen (Tonurist/Kattel/Lember 2017, S. 1455). Allerdings wird in der Wissenschaft „Public Sector Innovation“ derzeit als neues Paradigma im Umgang mit den Herausforderungen im öffentlichen Sektor betrachtet. Ausdruck davon sind international zahlreiche Initiativen, Konferenzen und Publikationen zu dem Schwerpunkt. Dänemark verfügt mit dem 2016 gegründeten „Ministry for Public Sector Innovation“ sogar über ein eigenes Ministerium für dieses Themenfeld.

Kennzeichnend für Innovation Labs: Nutzerbeteiligung und Wirklichkeitsnähe

Trotz ihrer vielfältigen Erscheinungsformen eint Innovation Labs vor allem Folgendes: die Beteiligung der Nutzer bei der Entwicklung von Lösungen, Offenheit der Arbeitsstrukturen (auf Basis von Open Innovation und Crowdsourcing) sowie die Wirklichkeitsnähe. Letztere zielt darauf ab, gemeinschaftlich Lösungen für reale Zusammenhänge zu entwickeln und zu testen. (Stahlbröst/Holst 2012, S. 19) Ihr Aufgabenspektrum lässt sich in vier Kategorien einteilen:

- Entwicklung und Kreation von Lösungen,
- Ermöglichen von innovationsfördernden Bedingungen etwa durch Einbindung von Bürgern und Unternehmen,
- Bereitstellung von Wissen und Erfahrungen für die öffentliche Verwaltung, um diese selbst zu Innovationen zu befähigen,
- Erarbeitung von Vorlagen und Mustern für umfangreichere Veränderungsprozesse in Bezug auf Regelungen und Systeme. (Puttick/Baeck/Colligan 2014, S. 6)

Labs im öffentlichen Sektor: autonom, klein, kurzlebig

Eine 2017 erschienene Untersuchung der estnischen Universität Tallinn hat elf Government Labs in Europa, Nordamerika und Australien systematisch analysiert. Die durchschnittliche Mitarbeiterzahl der Labs betrug dabei lediglich sechs bis sieben Personen (Minimum zwei, Maximum 17) und das Jahresbudget lag im Mittel bei 0,8 Millionen Euro (Minimum 0,6 Millionen Euro, Maximum 1,5 Millionen Euro). (Tonurist/Kattel/Lember 2017, S. 1463) Bei der personellen Zusammensetzung der untersuchten Labs spielten interessanterweise IT-Spezialisten eine geringere Rolle. Stattdessen vereinten die untersuchten Labs vielfach Mitarbeiter ohne beruflichen Bezug zum öffentlichen Sektor, etwa aus den Bereichen Design, Anthropologie, Ethnografie und Sozialgeografie. Über 60% der Labs erwirtschafteten den Großteil ihrer Einnahmen selbst, dicht

gefolgt von staatlichen Beihilfen. Vielfach erfolgte die interne Finanzierung über Projekte oder Partner innerhalb des öffentlichen Sektors.

Die staatliche Finanzierung garantiere die Einbeziehung des öffentlichen Sektors im Sinne einer „Ownership“, die letztlich auch als eine moralische Rückendeckung für die Projektdurchführung gewertet werden kann. Externe Finanzierungen hingegen brächten eine Flexibilität für zusätzliche Projekte und Experimente mit sich (ebenda). Die geringen Budgets und die teilweise Autonomie führen allerdings auch dazu, dass bei den Labs Leistungen und Ergebnisse kaum evaluiert und analysiert werden. Dabei lassen sich die Auswirkungen von Labs auf verschiedenen Ebenen messen: zum einen hinsichtlich der Labs selbst und zum anderen in Bezug auf die Anzahl weiterer neuer Labs („Spin-offs“), die aus dem Ursprungs-Lab heraus entstehen, sich aber anderen Themen und Herausforderungen widmen. Darüber hinaus kann eine Bewertung hinsichtlich der Innovationen und Innovationsdiskurse, die durch das Lab gefördert werden, erfolgen (Tiesinga/Berkhout 2014, S. 106 ff.). Die im Rahmen der Untersuchung befragten Labs gaben an, dass weiche Ziele wie die Etablierung von Netzwerken und ein Diskurswandel in Bezug auf Innovationen leichter zu erreichen seien. (Tonurist/Kattel/Lember 2017, S. 1463)

Nationale und internationale Beispiele für Labs

Die international bekanntesten Beispiele für Labs im öffentlichen Sektor sind etwa das NESTA in Großbritannien, das Mindlab in Dänemark oder das La27e Région in Frankreich. Auch in Spanien (etwa Barcelona Urban Lab) oder in Österreich (GovLabAustria) entstanden Innovation Labs. So ist das GovLabAustria unter anderem an Projekten zum „Once-Only-Prinzip“ sowie zum Thema „Österreich 2035 – der Staat und ich“ beteiligt. Bei Letzterem stehen Szenarien für die Interaktion zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft im Fokus (GovLabAustria 2016). Ein interessantes Beispiel für die agile – also anpassungsfähige, auf Veränderungen eingehende – Arbeit von Stadtverwaltungen mithilfe von Labs geben die beiden europäischen Hauptstädte Helsinki und Tallinn ab: Ihr grenzüberschreitendes Projekt FESM (Finest Smart Mobility Project) zielt darauf ab, die Transportsysteme, die die beiden Städte verbinden, zu verbessern. Unterstützend wurden hierfür bewusst auch zwei Labs (das estnische Forum Virilium und das finnische ITL Digital Lab) in das Projekt eingebunden. Sie waren im Jahr 2017 verantwortlich für die Testprozesse für das Projekt FESM, die dem Beschaffungsprozess vorgelagert waren. (Soe/Drechsler 2017)

In Deutschland schreitet die Entwicklung langsamer voran. Ein Grund könnte sein, dass Spontaneität oder Pragmatismus – beides besondere Eigenschaften von Labs – sowohl in deutschen Verwaltungen als auch in der Gesellschaft weniger typisch sind als in der angelsächsischen Kultur (vgl. u.a. Hill 2016b, S. 500). Auf lokaler Ebene gibt es in Deutschland bereits einige Labs, etwa das Stadtlabor „Verschwörhaus“ in

¹ Vgl. unter anderem Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung/Landesinitiative Projekt Zukunft 2013, S. 7; Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung 2014.



Ulm² oder zwei Social Innovation Labs (SI-Labs) in Wuppertal und Dortmund im Rahmen der vom Bund geförderten Initiative KoSI-Lab.³ Gerade für Kommunen könnten Labs eine besondere Bedeutung entwickeln, da sich hier gesellschaftliche Herausforderungen besonders bemerkbar machen. Daher könnten gerade in Kommunen neue Lebensweisen und Praktiken getestet werden, um Lösungen für diese Herausforderungen zu finden.

Ein erstes Pilotprojekt von KoSI-Lab befasst sich mit Ansätzen für das Thema Schulbegleitung – hierunter fallen Integrationshelfer, die Kinder mit Behinderungen im Schulalltag unterstützen. Im baden-württembergischen Ludwigsburg gibt es seit 2016 das „Living LaB“ (die großgeschriebenen Buchstaben L und B stehen für das Ludwigsburger Städtekürzel), einen Zusammenschluss von Stadt, Wirtschaft und Forschung sowie der Universität Stuttgart und dem Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation. Dessen Ziel ist die Entwicklung neuer Technologien, um diese dann unter Realbedingungen zu testen. Aktuell wird etwa ein Hochwasser-Frühwarnsystem erprobt, das von einem der privaten Partner entwickelt wurde.⁴

Seitens der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer wurde 2018 das Projekt „Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung“ gestartet. Dessen zentrale Aufgabe ist die Bildung eines Innovationslabors für den öffentlichen Sektor, das mit Akteuren aus verschiedensten Bereichen Synergien erzeugen soll (Universität Speyer 2018). Auf Bundesebene befinden sich die Bestrebungen noch in einem frühen Stadium. So wurde 2017 beim Bundesverteidigungsministerium der Cyber Innovation Hub gegründet. Als Schnittstelle zwischen Start-up-Szene und Bundeswehr soll dessen Team digitale Innovationen etwa zu Cybersicherheit innerhalb der Bundeswehr verankern. Seine Mitarbeiter bestehen aus Zivilisten, Soldaten und Unternehmern (Bundesministerium der Verteidigung 2018). Laut Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist für die laufende Legislaturperiode eine E-Government-Agentur vorgesehen, die für alle föderalen Ebenen Standards und Pilotlösungen entwickelt sowie verschiedene Initiativen auf den Weg bringt: einen Think Tank, regionale Open Government-Labore und einen „Incubator/Accelerator“ für innovative E-Government-Lösungen. (CDU/CSU/SPD 2018, S. 44)

Herausforderungen für Labs

Unterschiedliche Organisationsformen: Labs scheinen bislang überwiegend als relativ unabhängige Strukturen neben den etablierten Institutionen der öffentlichen Verwaltung zu bestehen (Tonurist/Kattel/Lember 2017, S. 1467). Inwieweit sie Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation haben

können, hängt stark von ihren informellen Netzwerk- und Kooperationsfähigkeiten mit den Verwaltungseinheiten ab (ebenda, S. 1473). Die Möglichkeit, unabhängig zu arbeiten, erachten Lab-Verantwortliche als wichtiges Erfolgskriterium zur Förderung von Agilität. Dabei bestehen Labs zumeist aus kleineren Teams. Die Kehrseite ist jedoch, dass die Zusammenarbeit mit kleineren Einheiten schneller beendet werden kann als die Kooperation mit größeren, komplexeren Teams. Letztere wiederum riskieren durch ihre geringere Agilität den potenziellen Verlust von Flexibilität und Handlungsfreiheit in ihrer Arbeitsweise (ebenda). Die Autonomie von Labs wird jedoch von Experten auch kritisch betrachtet. So konstatiert John Kotter, dass die Bilanz der getrennten Einheiten „ein Desaster“ sei: Diese Trennung verhindere gegenseitige Befruchtung und die Weiterentwicklung der Mutterorganisation. Die „richtige Balance zwischen Nähe und Distanz“ werde bislang als Erfolgsfaktor dagegen kaum wahrgenommen. (Kleske et al 2017, S. 21)

Unterschiedliche Organisationskulturen: Die Verantwortlichen der für die estnische Studie befragten Labs (wie etwa Mindlab in Dänemark) bemängelten, dass den Verwaltungen, für die sie arbeiteten bzw. von denen sie gegründet wurden, das Verständnis für ihre Arbeitsweisen und Methoden fehle. Dies erschwere es Labs, die verwaltungseigene Organisationskultur zu verändern. Als Gründe hierfür benennen die befragten Labs das Silodenken und die ablehnende Haltung von Verantwortlichen (Tonurist/Kattel/Lember 2017, S. 1467).

Zeitliche Begrenzung der Aufgaben: Das Wirkungsfeld von Labs scheint bislang auf die Bearbeitung einzelner Projekte, Dienstleistungen oder Programme begrenzt zu sein (ebenda, S. 1472). Breit angelegte Innovationsprozesse werden aktuell von Labs in der Verwaltung hingegen offenbar nicht initiiert. Ein möglicher Grund ist ihre bislang eher kurze Lebensdauer, die im Fall der untersuchten internationalen Labs bei drei bis vier Jahren liegt. Diese kurze Dauer liegt aber offenbar im Eigeninteresse der Labs: So geben einige von ihnen an, dass sie ihre Aufgaben als zeitlich begrenzt betrachten, weiterhin seien die Akteure an institutionalisierter und längerfristiger Zusammenarbeit mit der Verwaltung oftmals nicht interessiert. (ebenda, S. 1470)

Enge inhaltliche Ausrichtung: Die kurze Lebensdauer der Labs bedingt wiederum die zeitliche Struktur ihrer Projekte – in nur wenigen Jahren ist ein umfassender Systemwandel kaum zu realisieren. Schließlich können zwischen der Entwicklung und Implementierung von neuen Dienstleistungen oft mehrere Jahre liegen (ebenda, S. 1472). Entsprechend befassen sich Labs derzeit vor allem mit der Entwicklung von Prototypen. Lediglich ein Drittel der befragten Labs war auch in die Implementierung neu entwickelter Lösungen in der Verwaltung involviert. Eine vielfach geäußerte Kritik ist, dass dies bloßen „Solutionismus“ hervorrufe (Kieboom 2014, S. 21 ff.),

² Vgl. www.verschwoerhaus.de

³ Vgl. www.kosi-lab.de

⁴ Vgl. www.ludwigsburg.de



die vorschnelle Entwicklung von Prototypen und Lösungen, ohne die komplexen Systemzusammenhänge zu hinterfragen (ebenda und Tonurist et al. 2017, S. 1472). Der Vorwurf lautet, Solutionismus könne der Innovation schaden, da vorschnell entwickelte Lösungen vor allem zur Fortsetzung bestehender Strukturen oder zu einer lediglich stufenweisen Verbesserung führten (Kieboom 2014, S. 21 ff.).

Neue experimentelle Arbeitsweisen und Ergebnisse: Bei der Zusammenarbeit von Menschen unterschiedlichster Branchen und Institutionen in Labs werden die Beteiligten in ihrer Arbeit mit unterschiedlichen Standards konfrontiert. Darüber hinaus können für Produkte und Dienstleistungen, die in Labs erarbeitet werden, unterschiedliche formale Regeln existieren – etwa bei Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren. Dies könne jedoch in dem „gewollt unkonventionellen Prozess der Wissensgenerierung, in dem formale Standards teilweise ausgeblendet werden“, Spannungen auslösen (ebenda). Auch der kreative Entwicklungsprozess, dessen Ausgang naturgemäß unklar ist, kann eine Herausforderung darstellen. Heikel könnten beispielsweise Ideen sein, die zu radikal von den Vorstellungen der (politischen) Auftraggeber abweichen (Hill 2016, nach Kieboom 2014, S. 25 ff.). Eine weitere Herausforderung sind die in Labs oftmals fehlenden strukturierten Verfahren für die Wissenserstellung und -dokumentation – möglicherweise als Folge ihrer zeitbegrenzten Existenz. Das generierte Wissen liegt stattdessen in der „flexiblen und fluiden“ Nutzergemeinschaft. Dies birgt das Risiko von Ineffizienzen und das „Problem des Vergessens“. (Leibniz-Institut 2014, S. 15)

Wie könnte die Zukunft von Labs aussehen?

Die momentane Stärke von Labs – und die derzeitigen Erfahrungen deuten dies an – scheinen einzelne lokale und fachlich begrenzte Projekte zu sein, für die sie sich für begrenzte Zeiträume externer und innovativer Experten bedienen. Vor allem in kleineren Zusammenhängen, also beispielsweise in Kommunen, dürfte die Tätigkeit von Labs am effektivsten sein. Die experimentelle und interdisziplinäre Arbeitsweise außerhalb der Verwaltungsorganisation scheint eine gute Grundlage für das Entwickeln und Erproben neuer digitaler Lösungen für den öffentlichen Sektor darzustellen. Als Impulsgeber und Katalysator für die Digitalisierung leisten Labs bereits punktuell relevante Beiträge. Allerdings werden Labs vermutlich auch künftig nicht in der Position und in der Lage sein, einen tief greifenden digitalen Wandel in der Verwaltung zu gestalten. Für einen Systemwandel werden weiterhin die Verwaltungen selbst die Verantwortung übernehmen müssen. Die Rückendeckung der Verwaltungsführung wird umso stärker gefragt sein, wenn Labs disruptive Ergebnisse erzeugen. Diese nicht als Bedrohung des Status quo zu sehen, sondern als Chance für eine Weiterentwicklung, wird zu einer wichtigen (Führungs-)Aufgabe werden. Laut einer aktuellen Analyse der digitalen Transformation heißen die wesentlichen Zukunftsaufgaben Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, um konti-

nuierlich mit sich wandelnden Umfeldfaktoren umgehen zu können. (Kleske et al. 2017, S. 4) Die Fähigkeit zur Innovation ist somit kein zeitbegrenztes Projekt, sondern eine Denk- und Arbeitseinstellung und auch eine Führungsaufgabe. Denkbar ist es auch, dass die weitere Zunahme von Labs zu insgesamt agileren Arbeitsweisen in der Verwaltung führen und so Labs als Digitalisierungsunterstützer in der Zukunft obsolet machen wird.

Nina Kairies-Lamp

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im von KPMG geförderten Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Berlin

Quellen:

- Bundesministerium der Verteidigung: Cyber Innovation Hub, unter www.bmvg.de, zuletzt abgerufen am 5.7.2018.
- CDU, CSU, SPD (2018): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.3.2018.
- GovLabAustria (2016): Innovationsräume schaffen, Präsentation Innovation-Lab Symposium, 28.11.2016, unter www.govlabaustria.gv.at, zuletzt abgerufen am 5.7.2018.
- Hilgers, D./Hl, Ch. (2010): Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector, *The International Journal of Public Participation*, Vol. 4, Nr. 1, Januar 2010.
- Hill, H. (2016a): Innovationsmanagement in der Verwaltung. In: Wegweiser (Hrsg.): *Innovativer Staat 2017. Das Jahrbuch für die Verwaltung der Zukunft*.
- Hill, H. (2016b): Innovation Labs – Neue Wege zu Innovation im öffentlichen Sektor, *Die Öffentliche Verwaltung*, Juni 2016, Heft 12.
- Kieboom, M. (2014): Lab Matters: Challenging the practice of social innovation laboratories.
- Kleske, J. et al. (2017): Warum die Tempel der Digitalisierung oft scheitern. Die Probleme der Digitalen Transformation in Deutschland am Beispiel von Innovation Labs.
- Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2014): Labs als neue Treiber von Innovation.
- Puttick, R./Baeck, P./Colligan, P. (2014): The teams and funds making innovation happen in governments around the world.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung/Landesinitiative Projekt Zukunft (2013): Innovations- und Kreativlabs in Berlin, Räume und Events als Schnittstellen von Innovation und Kreativität, Berlin.
- Soe, R.-M./Drechsler, W. (2017): Agile local governments: Experimentation before implementation, *Government Information Quarterly* (Article in press).
- Stahlbröst, A./Holst, M. (2012): *The Living Lab Methodology Handbook*.
- Tiesinga, H./Berkhout, R. (Hrsg.) (2014): *Labcraft: How innovation labs cultivate change through experimentation and collaboration*.
- Tonurist, P./Kattel, R./Lember, V. (2017): Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?, *Public Management Review*, 19:10.
- Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer: Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung (WITI), unter: www.uni-speyer.de, zuletzt abgerufen am 5.7.2018.