

# Digitale Daseinsvorsorge, kollaborative Innovation und Public Value. Agents und Stewards als Organisationsfiguren kommunaler Eigenbetriebe

Christian Geiger, Oliver Neumann, Matthias Stürmer

**Zusammenfassung:** Der vorliegende Artikel bewertet im Rahmen eines konzeptionellen Ansatzes die Zusammenhänge zwischen kollaborativer Innovation, der Struktur von Eigenbetrieben und deren Sicherstellung der Daseinsvorsorge oder die Schaffung von Public Value im digitalen Zeitalter. Die Analyse legt nahe, dass eine bevorzugte Anwendung des Stewardship-Ansatzes in der Organisation von Eigenbetrieben mit positiven Effekten auf kollaborative Innovationsprozesse sowie auf die Generierung von Public Value einhergeht. Die Merkmale der Stewardship-Theorie scheinen demnach förderlich für die Zielsetzung zur Maximierung des Public Value zu sein.

**Schlagwörter:** Kollaborative Innovation, Public Value, Agency-Theorie, Stewardship-Theorie

## Digital public services, collaborative innovation, and public value. About agents and stewards in municipal enterprises

**Abstract:** This article uses a conceptual approach to evaluate the relationships between collaborative innovation, the structure of municipal enterprises, and their role in ensuring public services and creating public value in the digital age. The analysis suggests that a preferential application of the stewardship approach in the organization of own-account enterprises is associated with positive effects on collaborative innovation processes and the generation of public value. The characteristics of stewardship theory therefore appear to be conducive to the objective of maximizing public value.

**Keywords:** Collaborative Innovation, Public Value, Agency Theory, Stewardship Theory

## 1 Einleitung

In Zeiten immer komplexer werdender gesellschaftlicher Probleme sowie steigender Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern an den Staat rückt die Frage nach der Innovationskraft öffentlicher Organisationen zunehmend in den Fokus. Dies insbesondere, wenn der Eindruck entsteht, dass der Staat nicht mehr in der Lage ist, die drängenden Herausforderungen der Gesellschaft effektiv zu lösen – sei es aus Mangel an Ressourcen oder aufgrund überbordender Regulierungsdichte. In diesem Kontext wird sehr häufig auch der Begriff der digitalen Daseinsvorsorge verwendet. In Deutschland kann der Begriff über das im Grundgesetz benannte Sozialstaatsprinzip abgeleitet (Bundesrepublik Deutschland, 2024) werden, findet dort

jedoch keine nähere Ausgestaltung. Ihm wird vielmehr über die einfachgesetzliche Ausgestaltung im Rahmen einer konkreten Festlegung staatlicher Verpflichtungen Rechnung getragen (Deutscher Bundestag, 2024). Im Gegensatz hierzu findet sich in der Schweiz die Debatte um den „Service public“. Dieser habe „als Grundversorgung insbesondere in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Post und Telekommunikation – in der Schweiz einen besonderen Stellenwert.“ (UVEK, o. J.). Der Bundesrat formuliert dies wie folgt: „Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen“ (Bundesrat, 2004). In diesem Bereich kann Innovation als Weg dienen, die Problemlösungskapazitäten öffentlicher Organisationen zu verbessern und somit die Daseinsvorsorge zu stärken. Innovation im öffentlichen Sektor verstehen wir in diesem Kontext als neue Ideen, deren Umsetzungen zur Steigerung des Gemeinwohls (Public Value) beitragen (Daglio et al., 2015). Jedoch wurde bereits von längerer Zeit erkannt, dass es verschiedene sektorspezifische Hürden gibt, welche die Innovativität öffentlicher Akteure einschränken. Hierzu zählen beispielsweise erhöhte Risikoaversion und mangelnde Fehlerkultur sowie ein Mangel an zentralen Innovationsressourcen wie Finanzmitteln und IT-Wissen (Borins, 2001; Neumann & Mettler, 2023).

Als möglicher Ansatz zur Überwindung dieser Hürden und damit zur Steigerung der Innovationsfähigkeit öffentlicher Organisationen wird seit einiger Zeit in der Literatur das Konzept der kollaborativen Innovation diskutiert und erforscht (Hartley et al., 2013). Kollaborative Innovation ist die Zusammenarbeit zwischen mehreren öffentlichen und/oder privaten Akteuren mit dem Ziel, Innovationen zu fördern. Hierbei werden die relevanten Innovationsressourcen der verschiedenen beteiligten Akteure zusammengebracht sowie der Wissensaustausch und transformatives Lernen erleichtert und gemeinsame Verantwortung für neue innovative Visionen und Praktiken geschaffen (Torfing & Sørensen, 2012). So könnten beispielsweise öffentliche Verwaltungen zur Steigerung ihrer Innovationskraft mit privaten Unternehmen zusammenarbeiten, indem sie die Innovationsressourcen letzterer mit ihrer eigenen Expertise kombinieren und so die Kräfte bündeln. Aber auch die Zusammenarbeit zwischen mehreren öffentlichen Organisationen kann hilfreich sein, wenn deren Innovationsressourcen komplementär sind. Gerade die Wahl des richtigen Partners – entweder aus dem privaten oder dem öffentlichen Sektor – und die Festlegung eines Zusammenarbeitsmodus sind von großer Wichtigkeit und können die Ergebnisse der Innovationskollaboration maßgeblich beeinflussen (Neumann et al., 2019; Parrado & Reynaers, 2020).

Bezogen auf die lokale Ebene, die in unserem Beitrag im Fokus stehen soll, lässt sich beobachten, dass eine bestimmte Gruppe von Akteuren häufig bevorzugte Partner von Städten und Gemeinden sind, wenn es um kollaborative Innovationsansätze geht: die Eigenbetriebe. Letztere sind der verlängerte Arm der lokalen öffentlichen Verwaltung, um die Gemeinde oder die Stadt mit grundlegenden Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft oder auch den Tourismus zu versorgen. Häufig finden sich zahlreiche Organisationen, auf welche die Kernverwaltung Dienstleistungen der öffentlichen Hand ausgelagert hat. Bestes Beispiel sind die klassischen Stadtwerke als Versorger in den Bereichen Bereich Strom, Gas, Wasser und Glasfaser. Weitere Akteure sind häufig Entsorgungsbetriebe oder Verkehrsbetriebe. In Ihrer Rolle als Dienstleistungserbringer nehmen die Eigenbetriebe damit eine intermediäre Rolle zwischen Staat und Markt ein und befinden sich nicht selten in einem hochregulierten Spannungsfeld zwischen Marktmechanismen und staat-organisatorischer Entscheidungslo-