

# Nutzerperspektive in den Vordergrund stellen

Koproduktion von öffentlichen Dienstleistungen bedeutet, dass diese nicht nur von Verwaltungsmitarbeitern erstellt werden, sondern in Zusammenarbeit mit Bürgern und der Zivilgesellschaft. Dabei muss die öffentliche Verwaltung zunehmend eine Nutzerperspektive einnehmen, um ihre Dienstleistungen effektiv und effizient erbringen zu können.

## Autor



### Prof. Dr. Ines Mergel

ist Universitätsprofessorin für Public Administration im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz. Sie forscht und lehrt zu Themen der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung.  
Twitter: @inesmergel  
ines.mergel@uni-konstanz.de

**K**oproduktion von öffentlichen Dienstleistungen zusammen mit Bürgern und Vertretern der Zivilgesellschaft gibt es schon lange. In den vergangenen Jahren stieg jedoch das Interesse an diesem Themengebiet. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass einerseits durch die Anforderungen der Digitalisierung die Dienstleistungserstellung immer komplexer wird. Andererseits sind sowohl Bürger als auch interne Nutzer, also die Verwaltungsmitarbeiter selbst, von dem oft unnötig erschwerten Zugang und der Durchführung der Dienstleistungen genervt und erwarten Vereinfachungen und schnellere Bearbeitung. Der administrative Aufwand ist besonders dann für Bürger schwer nachvollziehbar, wenn sie gleichzeitig in anderen Dienstleistungsbranchen, wie zum Beispiel beim Onlineshopping, wesentlich effizienteren, transparenteren und schnelleren Kundenservice erhalten. Koproduktion lässt sich im öffentlichen Sektor in zwei Anwendungsgebiete aufteilen:

1. Partizipation der Bürger in demokratischen Prozessen, wie zum Beispiel Wahlen oder anderen Formen von Abstimmungen und Anhörungen über Gesetze, Richtlinien.
2. Einbeziehung der Bürger in die Erstellung von öffentlichen Dienstleistungen, wie zum Beispiel Entscheidung über

die Verwendung des Haushalts in Form von partizipativer Budgetierung.

Beide Formen sind darauf ausgelegt, die Legitimität und Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Koproduktionsansätze zeichnen sich durch zwei wichtige Merkmale aus: Erstens beziehen sie die Nutzer (Bürger) direkt in die Dienstleistungserstellung ein, und zweitens entsteht eine direkte Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern.

Innovative öffentliche Verwaltungen lassen sich auf Koproduktionskonzepte ein, um daraus Wertschöpfung für die

## Kompakt

- Koproduktion bezieht sich auf die direkte Einbeziehung der Bürger in die Dienstleistungserstellung der öffentlichen Verwaltung.
- Koproduktion lässt sich in Ko-Planung, Ko-Design, Ko-Implementierung und Ko-Dienstleistungserbringung unterscheiden.
- Für die Umsetzung sind neue Kompetenzen wie zum Beispiel human-zentrierte Designansätze und agiles Projektmanagement notwendig.

Gesellschaft zu generieren, indem durch die Interaktionen mit den Bürgern eine hochwertigere, weil von den Bürgern mitgestaltete Dienstleistung entsteht. Darüber hinaus sollen Dienstleistungen aus der Sicht der Bürger neu designt werden und nicht mehr nur ausschließlich aus der internen Logik der öffentlichen Verwaltung heraus, die vor allem auf die Umsetzung von Richtlinien und Gesetzesinterpretationen ausgelegt ist.

### Formen von Koproduktion

Es lassen sich vier verschiedene Formen von Koproduktion der öffentlichen Verwaltung unterscheiden. Die Ko-Planung von neuen Gesetzen oder deren Umsetzung zusammen mit den Bürgern, Ko-Design als gemeinsame Gestaltungsaufgabe von Dienstleistungen zusammen mit Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern, Ko-Implementierung mit externen Partnern, wie zum Beispiel IT-Dienstleistern oder Nonprofits, und Ko-Dienstleistungserbringung (siehe Abbildung).

■ Zu den **Ko-Planungsansätzen** gehören vor allem demokratische Ansätze zu Bürgerbeteiligung und -engagement im politischen Prozess. So werden Bürger beispielsweise in partizipative Budgetierungsprozesse eingebunden, in denen sie über die Verwendung von Teilen eines städtischen Budgets mitbestimmen dürfen oder aber eine neue Recyclingrichtlinie mitgestalten. In der Umsetzung und Nutzungsphase erhöht sich damit oftmals die Zufriedenheit der Bürger durch diese Form der integrativen und inklusiven Politikgestaltung.

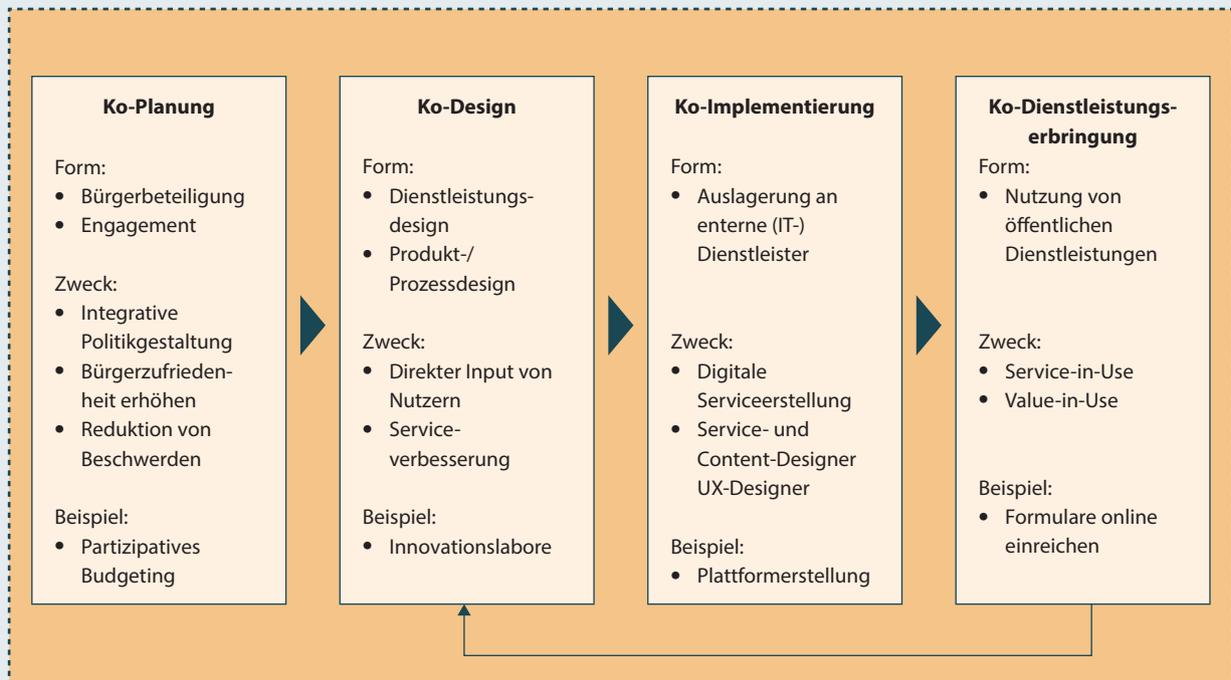
■ **Ko-Designansätze** beziehen sich ganz konkret auf die Gestaltung einer neuen oder bestehenden Dienstleistung, die zusammen mit den Bürgern neu gedacht wird. Verwaltungsmitarbeiter lernen, eine nutzerzentrierte Perspektive einzunehmen, um zu verstehen, was die Bürger brauchen (und nicht, was die Verwaltung braucht). Hier werden Service-, Produkt- und Prozessdesignansätze aus dem Bereich des Design Thinkings angewendet,

um den direkten Input der Nutzer zur Verbesserung der Serviceleistung zu nutzen. Zurzeit werden diese Methoden vor allem in sicheren Experimentierräumen wie zum Beispiel in Innovationslaboren oder Hackathons angewendet. Die Herausforderung ist, die Innovationen aus der Laboratmosphäre in die Fachverfahren zu integrieren.

■ Im nächsten Schritt werden die Ergebnisse des **Ko-Designprozesses** in die **Ko-Implementierungsphase** integriert. Als Teil des New Public Managements wurden viele Kernkompetenzen der öffentlichen Verwaltung an externe kommunale IT-Dienstleister ausgelagert, die zum Beispiel für den Aufbau von Online-Dienstleistungsportalen verantwortlich sind. Hier werden Kompetenzen von Service- und Contentdesignern genutzt, um die Umsetzung so nutzerfreundlich wie möglich zu gestalten.

■ Letztlich entsteht die tatsächliche Nutzung in der **Ko-Dienstleistungserbringung**. Ein Beispiel für diese Phase

Abbildung: Koproduktion von öffentlichen Dienstleistungen



Quelle: eigene Darstellung

## Handlungsempfehlungen:

- Koproduktionsprozesse verlaufen in enger Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern.
- Für die Nutzung von Koproduktionsansätzen sind neue Kompetenzen wie z. B. agiles Projektmanagement und humanzentriertes Design notwendig.
- Die Veränderungsprozesse müssen von Entscheidungsträgern angestoßen werden, um diese Kompetenzen in die Verwaltung zu integrieren und ihren Mitarbeitern zu erlauben zu experimentieren.
- Verwaltungsmitarbeiter brauchen die Freiheit, ihre Kompetenzen anwenden zu können und zu experimentieren, sodass sich die interne Verwaltungskultur ändern kann.
- Schlussendlich muss die öffentliche Verwaltung nachweisen, dass sie die Nutzeranforderungen in die Dienstleistungserstellung umgesetzt hat, um tatsächlich einen Value-in-Use generieren zu können.

ist, dass Bürger als Teil einer städtischen Recyclingrichtlinie die Trennung ihres Mülls in unterschiedliche Mülltonnen vorbereiten und die Stadtwerke den Müll abholen und entsorgen. Das heißt, es ist eine aktive Teilnahme der Bürger notwendig, um diese Dienstleistung erbringen zu können. Die Zufriedenheit der Bürger erhöht sich dadurch, dass öffentliche Dienstleistungen effizienter und nach ihren eigenen Bedürfnissen gestaltet sind. Wertschöpfung entsteht, wenn die Bürger die neu gestalteten – vor allem auch digitalen – Dienstleistungen dann tatsächlich nutzen. Der sogenannte Nutzungswert (*Value-in-Use*) ist kein Produkt, sondern eine neu entstandene – effektiv und effizient durchgeführte – Beziehung zwischen der Verwaltung und den Bürgern.

### Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung

Die Anwendung und Umsetzung von Koproduktionsansätzen stellt allerdings eine Innovation in den Standardprozessen dar. Es sind neue Kompetenzen notwendig, die selten in der Ausbildung von Verwaltungsfachangestellten vermittelt und nur in Ausnahmen in der öffentlichen Verwaltung angewendet werden. Zwei Ansätze kommen aus der Soft-

warentwicklung und dem Design-Thinking-Bereich: agiles Projektmanagement und humanzentriertes Design. In einigen innovativen Verwaltungen werden diese Ansätze entweder in Innovationslaboren, wie zum Beispiel im dänischen „MindLab“, oder in digitalen Service Teams, wie dem „Government Digital Service Team“ in Großbritannien, eingesetzt. Wie können diese Ansätze in der deutschen öffentlichen Verwaltung eingeführt und angewendet werden?

Im agilen Projektmanagement arbeiten Fachverantwortliche in Teams mit IT-Mitarbeitern und Designern gemeinsam in kurzen Sprints an einem Projekt. In allen Projektphasen sind Fachverantwortliche miteingebunden und entscheiden gemeinsam mit den Softwareentwicklern die Umsetzung, testen und verändern ad hoc in kurzen dreiwöchigen Sprints die Anforderungen an das Produkt. Diese Art der Zusammenarbeit erfordert neue Kompetenzen. Beispielsweise müssen Fachverantwortliche sich in technologische Anforderungen einarbeiten, User-Tests durchführen und sind kontinuierlich in dem Projekt eingebunden.

Als Teil eines agilen Projektmanagements werden auch Bürger – nicht nur als interne, sondern vor allem auch als externe Nutzer – mit in den Koproduk-

tionsprozess einbezogen. Humanzentriertes Design bezieht die Perspektive der Nutzer (Bürger und Verwaltungsangestellte) auf allen Stufen des Problemlösungsprozesses in die Dienstleistungserstellung ein. Es ist eine systematische, schrittweise Methodik, um die Erfahrungen und sich verändernden Erwartungen der Nutzer zu verstehen und ihnen im Designprozess eine Stimme zu geben.

Die Ziele beider Ansätze sind, die neu zu gestaltende öffentliche Dienstleistung von Anfang an so zu gestalten, dass sie den tatsächlichen Anforderungen der Nutzer entspricht, es am Projektende bei der Übergabe an die Fachverantwortliche, keine Überraschungen gibt, die Nachforderungen niedrig bleiben und so eine Umsetzung und Implementierung umgehend vorgenommen werden kann. Bei der Umsetzung ist es notwendig, sowohl Entscheidern als auch Fachverantwortlichen Kompetenzen zu vermitteln, die es ihnen ermöglichen, die internen Veränderungsprozesse anzustoßen und vor allem eine neue Umsetzungskultur zu gestalten. ■

### Literatur

- Alford, J. (2014): The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom, in: *Public Management Review*, 16 (3), S. 299-316.
- Brandson, T., Honingh, M. (2016): Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions, in: *Public Administration Review*, 76 (3), S. 427-435.
- de Sousa Santos, B. (1998): Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy, in: *Politics & Society*, 26 (4), S. 461-510.
- Mergel, I. (2016): Agile innovation management in government: A research agenda, in: *Government Information Quarterly*, 33 (3), S. 516-523.
- Mergel, I. (2017): Digital Service Teams: Challenges and Recommendations for Government, IBM – The Center for the Business of Government Report.
- Ostrom, E. (1996): Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development, in: *World Development* 24 (6), S. 1073-1087.



### Co-Creation



Vorbach, S., Müller, C., Nadvornik, L. (2018): Der Co-Creation Square – ein konzeptioneller Rahmen zur Umsetzung von Co-Creation in der Praxis, in: *Interdisziplinäre Perspektiven zur Zukunft der Wertschöpfung*, Wiesbaden, S. 299-314, [www.springerprofessional.de/link/15278458](http://www.springerprofessional.de/link/15278458)