

**Wissensmanagement
in der Öffentlichen Verwaltung
- Ein Überblick -**

Dipl.-Wirtsch.-Inf. Diana Klein

Abstract: Im Unterschied zu Unternehmen ist das Thema Wissensmanagement in der Öffentlichen Verwaltung nicht markt- oder wettbewerbsgetrieben. Ausgehend von den Besonderheiten des Verwaltungshandelns werden im vorliegenden Artikel einige Anwendungsbeispiele von Wissensmanagement in Öffentlichen Verwaltungen betrachtet. Zusammenfassend wird festgestellt, dass zunächst erst einmal ein Bewusstsein für Wissensmanagement in der Öffentlichen Verwaltung geschaffen werden muss.

1 Einführung

Die zunehmende Bedeutung von Wissensmanagement in Unternehmen bietet Anlass für eine Betrachtung inwieweit dieses Thema auch Bedeutung in der Öffentlichen Verwaltung erlangt.

Unternehmen versprechen sich von Wissensmanagement u.a. eine verbesserte Innovationsfähigkeit und die Steigerung von Prozesseffizienz. Globalisierung, zunehmender Wettbewerb, steigende Marktdynamik und kürzere Produkt- und Innovationslebenszyklen erfordern eine erhöhte Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an eine dynamische Umwelt [Hopfenbeck et al. 2001].

Während Unternehmen also stark marktgetrieben sind, stehen in der Öffentlichen Verwaltung hoheitliche Maßnahmen und Angelegenheiten des Gemeinwesens in Verbindung mit der Durchsetzung Öffentlichen Rechts im Vordergrund.

Zukünftig wird jedoch der demografische Wandel in der Bevölkerung noch stärker als bisher zu sinkenden Steuereinnahmen der Öffentlichen Hand führen. Und weil Steuern nicht grenzenlos erhöht oder neue Steuerarten beschlossen werden können, wird verstärkt dem Thema "*Erreichung von (Prozess-) Kosteneinsparungen bei der eigenen Leistungserbringung*" eine immer größere Bedeutung beigemessen. Verwaltungsmodernisierung, Neues Steuerungsmodell oder E-Government sind Gegenstand von aktuell geführten Diskussionen. Das im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen (z.B. Job Rotation) zur individuellen Förderung der Beschäftigten oder durch den zunehmenden Stellenabbau freigesetzte Wissen des einzelnen Beschäftigten und der Öffentlichen Verwaltung im Ganzen würde möglicherweise unwiederbringlich verloren gehen, wenn das Thema Wissensmanagement (→ Kompetenzmanagement) wie bislang in den Kinderschuhen stecken bleibt. Die "steigende Halbwertszeit von Wissen" macht dabei auch vor der Öffentlichen Verwaltung nicht Halt.

2 Informationstechnologie und Wissensmanagement

Zu den wichtigsten Elementen eines leistungsfähigen Umgangs mit dem verfügbaren Wissen wird in vielen Verwaltungen Informations- und Kommunikationstechnologie genutzt. Die damit verfolgten Ziele sind z.B.:

- Reduzierung der Bearbeitungszeiten,
- höhere Wirtschaftlichkeit,
- schnellere und einfachere Auskünfte bei Anfragen,
- integrierte, verwaltungs- und ämterübergreifende Nutzung von Daten und Informationen,

- schnelle und einfache Zusammenstellung von Dokumenten mit Text, Grafiken, Tabellen und Plänen, etwa in Berichten oder Genehmigungsverfahren,
- effiziente Kommunikation zwischen den Ämtern und Organisationen, aber auch mit dem Bürger und anderen „Kunden“ der Verwaltung.

Bisher war Wissen in der Öffentlichen Verwaltung in heterogenen Informationsinseln und wenig strukturierten Datenbeständen wie Office-Dokumenten oder E-Mails verfügbar. Bei strategischen Optimierungsprozessen aufgrund zunehmender Forderungen nach Wirtschaftlichkeit und sinkender Einnahmen (Kostendruck) gilt es nun, dieses Wissen nicht zu vernachlässigen, sondern nutzbar zu machen und zu bewahren.

3 Anwendungsbeispiele

Es sind erste Ansätze zu bereits praktiziertem Wissensmanagement in der Öffentlichen Verwaltung zu beobachten. Verstärkt werden landesweite Behördennetze aufgebaut und benutzt, um durch die Vernetzung von Behörden und Vorgängen die Serviceorientierung der Verwaltung zu fördern und Verwaltungsabläufe zu beschleunigen.

Einige Wissensmanagement-Schlaglichter werden nachfolgend vorgestellt.

3.1 Dokumentenmanagementsysteme

Die Einsatzbreite von Dokumentenmanagementsystemen reicht von gemeinsam genutzten Laufwerken über Postein- und -ausgangsregistratur bis hin zu umfangreichen Archiven. Inzwischen sind auch verstärkt Versuche zur Abbildung kompletter Vorgänge oder von Teilen in sog. Vorgangsbearbeitungssystemen zu beobachten. Die Automatisierung bzw. automationstechnische Unterstützung dokumentenbasierter Prozesse (behördenintern und -übergreifend) kann dabei durchaus als Schritt in Richtung Bürokratieabbau gesehen werden.

3.2 Internet und E-Government

Die Nutzung der Internet-Technologie zur Verbesserung der Arbeitseffektivität der Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung (→ Intranet) aber auch zur stärkeren Kundenorientierung (→ E-Government) ist in vollem Gange. Das Thema E-Government wird in der Öffentlichen Verwaltung gern mit dem Thema Wissensmanagement verknüpft. Von online-verfügbaren Gesetzen und sog. Paragrafen-Prangern über die Beantragung von Fördermitteln und öffentlichen Zuschüssen für Unternehmen bis zum elektronisch eingereichten Antrag (Ausstellung eines Ausweisdokumentes, Steuererklärung) reicht die Palette der realisierten oder geplanten

E-Government-Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen.

Die Prozessoptimierung muss dabei auch mit Wissensentwicklung/-erwerb der Beschäftigten und Wissensnutzung/- (ver)teilung einhergehen.

Nahezu jede Einrichtung der Öffentlichen Hand, vom Landratsamt bis zum Bundesministerium verfügt heute über einen eigenen **Internet-Auftritt**, in dem neben Kontaktinformationen der Einrichtung weitere Informationen bereitgestellt werden. In erster Linie sollen die Kunden der Öffentlichen Verwaltung, also Bürger (Touristen), Unternehmen, andere Verwaltungseinrichtungen, Verbände/Vereine usw., angesprochen werden. Neben der Vorstellung des Landkreises, der Stadt, Gemeinde oder des Landes (Angebot von Wissen), soll durch erhöhte Transparenz des Verwaltungshandelns auch das Image in der Öffentlichkeit verbessert werden. Viele Internet-Auftritte werden aktuell in Richtung E-Government ausgebaut, so dass Verwaltungsvorgänge möglichst medienbruchfrei, zu jeder Zeit und von jedem Ort aus angestoßen werden können. Bis zur Integration der dann elektronisch übermittelten Angaben in die Fachanwendung(en) des jeweiligen Sachbearbeiters ist es jedoch noch ein langer steiniger Weg. So sind z.B. die zugrunde liegenden Prozesse anzupassen ebenso wie einige Rechtsvorschriften, die z.B. bisher für bestimmte Verfahren noch eine Unterschrift oder das persönliche Erscheinen im Amt erfordern. Das hierbei entstehende Wissen der Verwaltung gilt es zu bewahren.

Im Rahmen von **Intranet-Informationssystemen** werden den Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung qualitativ hochwertige Informationen bereitgestellt. In einigen Bereichen sind Zugriffe auf das Internet nicht machbar und insofern erhält dort das Intranet eine tragende Rolle beim Aufbau kollektiven Wissens.

Intranets entwickeln sich dabei zunehmend in Richtung Mitarbeiterportal. Durch schnellere Informationsflüsse, unterstützte Arbeitsbeziehungen (insb. Projektgruppen), transparente Vorgänge und personalisierte Angebote (z.B. für Leitungsebenen) kann eine offene, hierarchieübergreifende Kommunikationskultur geschaffen werden, wodurch die Produktivität und Motivation der Beschäftigten steigt.

Teilbereiche der vorgenannten Intranets werden mittlerweile auch zwischen mehreren Einrichtungen/Dienststellen größerer Verwaltungen in Form von **Extranets** zusammengeschlossen. Sie ermöglichen in erster Linie den Zugriff auf gemeinsam genutzte Informationsbestände, z.B. YellowPages (Behördentelefonbuch, Geschäftsverteilungsplan), Vorschriften-sammlungen und/oder Verfahrensbeschreibungen.

3.3 Wissensgemeinschaften

Die durch die Zusammenarbeit mehrerer Einrichtungen der Öffentlichen Verwaltung/Dienststellen stattfindende Projektarbeit, z.B. zur Realisierung einzelbehördenübergreifender Fachverfahren bzw. zu deren Vernetzung (z.B. "Deutschland-Online" (<http://www.deutschland-online.de>), kann als Wissensgemeinschaft (→ Community of Knowledge/Practice) gesehen werden.

Besprechungen oder regelmäßig stattfindende Jour fixe dienen der Erarbeitung und dem Austausch von Wissen. Protokolle halten Wichtiges fest. Diese Praxis trifft man selbstverständlich auch analog in Unternehmen an.

Weiterhin ermöglicht die länderübergreifende Zusammenarbeit in diversen Arbeitsgruppen/Gremien die Standardisierung in bestimmten Themenfeldern, z.B. hat der Bund im Bereich E-Government mit SAGA einen de facto anerkannten Leitfaden zur Realisierung von Standards und Architekturen in E-Government-Anwendungen erarbeitet. Die Durchsetzbarkeit/Durchsetzung von länderübergreifenden Standards bis in einzelne kleine kommunale Einrichtungen (z.B. Landratsämter, Gemeindeverwaltungen) gestaltet sich jedoch problematisch, da häufig zunächst erst einmal die täglichen Aufgaben und Probleme zu lösen sind. Der Föderalismus gilt zusätzlich als Haupthemmnis für die Modernisierung des Staates [Bauer, Stobwasser 2004].

3.4 Datenbanken

Der Einsatz von Datenbanken zur Speicherung von Daten und ihre Verknüpfung zu Informationen ist seit vielen Jahren auch in der Öffentlichen Verwaltung Praxis. Inzwischen werden die umfangreichen Bestände durch Meta-Informationen angereichert, strukturiert und zu speziell auf eine bestimmte Aufgabe zugeschnittenen Data Warehouses/Data Marts ausgebaut.

Dabei sind die im Laufe der Jahre durch mehrfache Datenerstellung/-erfassung verschiedener Aufgabenträger entstandenen Redundanzen zu berücksichtigen und abzubauen. Bis zur semantischen Verknüpfung der Inhalte z.B. mittels Ontologien und Topic Maps oder in selbstlernenden Systemen auf Basis neuronaler Netze in der Öffentlichen Verwaltung wird jedoch noch einige Zeit vergehen.

3.5 Bibliothekswesen

Noch selbstverständlicher als Datenbanken werden die klassischen Bibliotheken zur Bereitstellung von Wissensquellen in Papierform für viele Beschäftigte genutzt.

Unterstützt werden die Bibliothekare heutzutage durch elektronische Kataloge und Ausleihsysteme, die die Arbeit mit Handzetteln und Karteikärtchen im Wesentlichen abgelöst haben und teilweise einen schnelleren Zugriff auf die gesuchten Informationen erlauben. Dabei können papierbasierte Informationen schneller durch elektronisch bereitgestellte Informationen zu Wissen vernetzt werden.

3.6 E-Learning

Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen entwickeln und erhalten die Kompetenz und das Leistungspotenzial der Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung, um die Grundlage für deren breiten dienstlichen Einsatz zu schaffen. Lebenslanges Lernen wird so bereits in den Köpfen der Beschäftigten verankert.

Neben Präsenzseminaren in den meist landeseigenen Akademien zur Weiterbildung sowie der Nutzung von Internet bzw. Computern allgemein zum individuellen Wissenserwerb und zur Fortbildung werden in der Öffentlichen Verwaltung auch zunehmend Erfahrungen mit E-Learning gesammelt. Klassische Vor-Ort-Seminare und Präsenzveranstaltungen werden um elektronisch bereitgestellte Lehr- und Lernmaterialien ergänzt. Einige Themengebiete werden außerdem zum Selbstlernen aufbereitet und z.B. in Virtuellen Akademien bereitgestellt.

3.7 (Wissens-) Controlling

Mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (vgl. OLEV 2004) werden verstärkt betriebswirtschaftliche Elemente in der Öffentlichen Verwaltung eingeführt. Da das kameralistische Kontrollsystem für eine gezielte Steuerung nicht ausreicht, ist z.B. der Einsatz von Controlling-Instrumenten vorgesehen. Es ist eine neue, outputorientierte Steuerung mit an den Spezifika der Öffentlichen Verwaltung angepassten betriebswirtschaftlichen Methoden erforderlich. Parallel könnte eine systematische, zielgerichtete Steuerung von Wissen auf der Grundlage wichtiger Ist- und Solldaten ermöglicht werden. An dieser Stelle wird der Einsatz von Balanced/Knowledge Scorecards [Kaps 2001] als geeignet eingeschätzt. Warum nicht gar eine Kostenstelle für die Organisation von Wissen einrichten?

4 Zusammenfassung und Ausblick

Es wird festgestellt, dass bislang nur wenige Anwendungsbeispiele für Wissensmanagement in der Öffentlichen Verwaltung identifiziert werden können.

Der Einsatz eines Wissensmanagementsystems – wie z.B. im Rahmen der E-Government-Ini-

tiative BundOnline 2005 (<http://www.wms.bundonline.bund.de>) – kann dabei als ein Arbeitsinstrument für die umfassende Hilfestellung bei der Planung und Umsetzung von E-Government-Projekten des Bundes, der Länder und Kommunen dienen. Auch die Modellierung von Wissensprozessen und -objekten kann unterstützt werden [vgl. Gronau 2004].

Für die Zukunft wünschenswert ist eine Abkehr von Francis Bacons These "Wissen ist Macht" hin zu der Abwandlung "Nur geteiltes Wissen ist Macht" oder grundsätzlich mehr Vernetzung von Wissen! Voraussetzung dafür ist in erster Linie die Einsicht Aller – auch Personalvertreter und Datenschützer müssen gewonnen werden – in die Bedeutung von Wissensmanagement und die Schaffung einer Kultur, die das Horten von Spezialwissen eher ablehnt als honoriert. Vertrauen und Vertrauensbildung spielen dabei eine herausragende Rolle. Zu prüfen ist noch, inwiefern 100% der Beschäftigten Zugang zu Wissensmanagement benötigen (Aufwand für die Nutzer-/Rechteverwaltung) oder ob eine Beschränkung nur für Sacharbeiter (keine Boten, Pfortner, Fahrdienste) gleich wieder vertrauensmindernd wirkt.

Strategien und Konzepte hierzu sind bislang nur dünn gesät [z.B. Gerick 2004]. Mitunter ist die derzeitige Diskussion zu Wissensmanagement vielfach auch zu technisch geprägt.

Quellen

Bauer, S.; Stobwasser, I.: Föderale Perspektiven. In *move Moderne Verwaltung*, Ausgabe 4, November 2004.

Gerick, T.: Intellektuelles Kapital. In *move Moderne Verwaltung*, Ausgabe 4, November 2004.

Gronau, N.: KMDL - Eine Sprache zur Modellierung wissensintensiver Prozesse. [http://www.wissensmanagement-competence-center.de/wissensmanagement.nsf/A9A41D2238CBB639C1256F51005483D4/\\$File/kmdl_eine_sprache_zur_modellierung_wissensintensiver_prozesse.pdf](http://www.wissensmanagement-competence-center.de/wissensmanagement.nsf/A9A41D2238CBB639C1256F51005483D4/$File/kmdl_eine_sprache_zur_modellierung_wissensintensiver_prozesse.pdf), Abruf am 25.11.04.

Hopfenbeck, W.; Müller, M.; Peisl, T.: *Wissensbasiertes Management*. Landsberg/Lech, Verlag Moderne Industrie, 2001.

Kaps, G.: Erfolgsmessung im Wissensmanagement unter Anwendung von Balanced Scorecards. In Nohr, H. (Hrsg.): *Arbeitspapiere Wissensmanagement*, Nr. 2/2001. <http://www.iuk.hdm-stuttgart.de/nohr/KM/KmAP/Kaps.pdf>, Abruf am 26.11.04.

OLEV Online-Verwaltungslexikon: Neues Steuerungsmodell. <http://www.olev.de/n/nsm.htm>, Abruf am 30.11.04.