

# Wissensmanagement im Service Public



Justiz- und Sicherheitsdepartement



## Fallstudie aus der kantonalen Verwaltung Luzern

\*Edgar Huwiler, Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern

\*Thomas Auer, Auer Consulting & Partner, Hedingen

**Abstract.** Das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern ist eine hochgradig heterogene Organisation des Service Public. Für die Legislatur 2007 – 11 wurde ein «departementales, durchgängiges Wissensmanagement» als Ziel formuliert. Mittels eines Intellectual Capital Management Systems wurde in jeder Dienststelle ein Audit durchgeführt, um den Status der aktuellen Wissensarbeit zu analysieren und zu dokumentieren. Offen gelegte Schwachstellen — die in Opposition zum Legislaturziel stehen — wurden in individuellen Feedbacksitzungen besprochen und Massnahmen zu deren Behebung eingeleitet. In einem zweiten Schritt werden inter-departementale Synergiepotentiale zwecks Bildung von interdisziplinären Wissensgemeinschaften ausgelotet. Ein umfassendes Informationssystem wird eingeführt, um die enorme Diversität der departementalen Wissensbestände offen zu legen und für alle Mitarbeitenden zugänglich zu machen.

### 1. Ausgangslage

Der Kanton Luzern ist bevölkerungsmässig der siebtgrösste eidgenössische Stand und umfasst 1493 km<sup>2</sup>. Er liegt im Zentrum der Schweiz und wird vom gleichnamigen Hauptort aus verwaltet und regiert. Die Exekutive besteht aus einem fünfköpfigen Regierungsrat, wobei jeder Regierungsrat einem Departement vorsteht. Eines davon ist das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD). Für die laufende Legislatur hat das JSD verschiedene Ziele formuliert. Zwei davon verlangen den nachhaltigen Umgang mit der Ressource Wissen.

#### JSD Legislaturziel Nr. 6

«Seitenwechsel»  
Einsichten gewinnen:  
Wissen, wie es die anderen machen.

#### JSD Legislaturziel Nr. 10

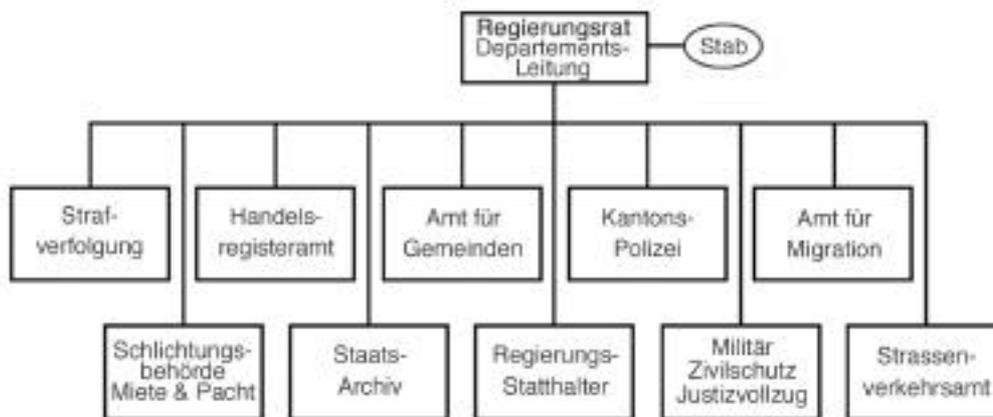
Das Wissen und die Informationen sind zur richtigen Zeit am richtigen Ort verfügbar. Alle haben leichten Zugang zu dem für die Erfüllung der Aufgabe notwendigen Wissen. Das departementale Wissensmanagement ist so aufgebaut, dass eine grosse Durchlässigkeit besteht, welche die Konzentration des Wissens auf einzelne oder eine einzige Person verhindert.

Legislaturziele 6 und 10 im Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern

Der ursprüngliche JSD-Auftrag lautete, sämtliche 11 Dienststellen des Departements zu durchleuchten, wie weit sie bereits gerüstet sind, um das Legislaturziel Nr. 10 zu erreichen. Bereits beim Briefing wurde vereinbart, auch das Legislaturziel Nr. 6 mit einzubeziehen, da dieses auch einen eindeutigen Bezug zu einem systematischen Wissensmanagement aufweist: Externes Benchmarking, Kanalisierung des Stakeholderwissens, Wissenserwerb. Im Verlauf des Projekts wurde realisiert, dass eine Dienststelle aus vier Hauptabteilungen mit autonomen integrierten Aufbauorganisationen besteht, die nicht im Verbund beurteilt werden können. Somit wurden die Statusaufnahmen auf insgesamt 14 Audits erhöht.

### 1.1. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) Luzern

Das JSD ist eine hochgradig heterogene Organisation des Service Public. Diese besteht aus 11 Dienststellen mit einer Personalbestands-Bandbreite von 10 bis 610 Mitarbeitenden. Jede der 11 Dienststellen ist für sich eine eigene integrierte Organisation mit klar definierten Leistungsaufträgen, wobei bei den kleineren Dienststellen die administrativen Tätigkeiten (Finanzen, HRM und IT) zentral wahrgenommen werden. Fachliche Überschneidungen gibt es zwischen den Dienststellen mit demselben normativen Leistungsziel: „Wahrung und Durchsetzung des geltenden Rechts“. Die weiteren Dienststellen zeichnen sich einerseits durch einen extrem vertikalen Leistungsauftrag aus, welcher auf den ersten Blick keine fachlichen Interferenzen zu anderen Dienststellen erkennen lässt. Andererseits ist gerade diese Vielfältigkeit ein Indiz, dass im JSD eine überdurchschnittlich facettenreiche „Wissens-Diversität“ vorhanden sein muss, die es auszuschöpfen gilt.



Funktionales Organigramm JSD Luzern

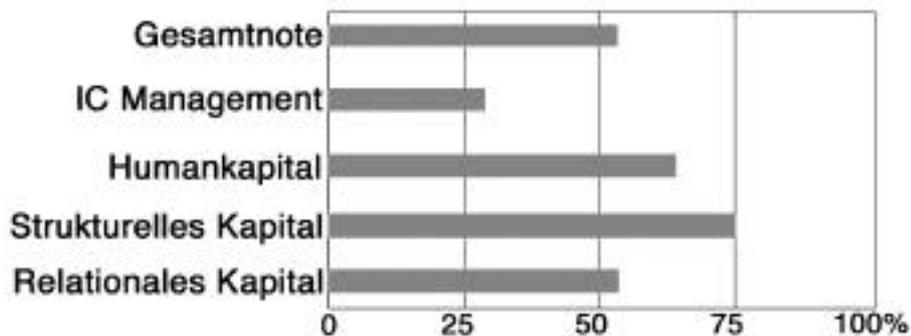
Charakteristisch beim JSD ist der überdurchschnittlich hohe Anteil von Mitarbeitenden in Tätigkeiten, die wenig oder keinen Bezug zu deren Erst-Ausbildungen aufweisen. Dies ist namentlich bei der Kantonspolizei (610 Mitarbeitende) und beim Justizvollzug (199 Mitarbeitende) durch eine vorgegebene typische Berufsbiografie erklärbar.

## 2. Einführung eines JSD-Wissensmanagement-Systems

Bereits beim Briefing wurde vereinbart, möglichen Widerständen (*Not Invented Here Syndrom*) zu begegnen, indem kein Flächenbrand ausgelöst wird, sondern nur einzelne Buschfeuer entfacht werden. Für die Erreichung der aufgeführten Legislaturziele wurde ein Zeitrahmen bis Ende 2009 gesetzt, was als ambitionös, jedoch realistisch bezeichnet wird.

## 2.1. Statusaufnahme in den Dienststellen

Mit dem Intellectual Capital Management System *ICMS-15649* wurden insgesamt 14 IC-Audits durchgeführt. Dabei wurden instrumentale und soziale Aspekte der aktuellen Wissensarbeit auditiert: Mittels eines Fragebogens wurde der Status zu 58 Forderungen der humanen, strukturellen und relationalen Ressourcenpflege und des IC-Managements registriert und in individuellen Feedback-Meetings kommuniziert. Um einen Vergleich der Dienststellen zu ermöglichen, wurden mit einer Taxonomie — deren Benchmark die bestmögliche Erfüllung der Forderungen ist — die qualitativen Stellungnahmen quantifiziert.



Beispiel Quantifiziertes Resultat einer Dienststelle

Die quantifizierten Resultate pro Dienststelle ermöglichen zwar Benchmark-Vergleiche, sagen jedoch wenig darüber aus, wie diese zustande gekommen sind. Hierfür wurde jede Stellungnahme zu jeder Forderung separat kommentiert. Offen gelegte Schwachstellen, welche in Opposition zu den Legislaturzielen stehen, wurden detailliert besprochen und mit Empfehlungen zu deren Behebung ergänzt.

### Beispiel aus dem Forderungskatalog, Absatz Lesson Learned (LL):

- *Forderung 2:*

Die Organisation stellt sicher, dass LL in die Projektabläufe implementiert wird.

- *Stellungnahme der Organisation:*

„Bei wöchentlichen GL-Sitzungen werden unliebsame Überraschungen im Projektablauf thematisiert und im Protokoll festgehalten.“

- *Gestaltungsempfehlung zur Behebung der Schwachstellen:*

Integration eines institutionalisierten Lesson Learned in die Projektorganisation: Dokumentation gemäss Vorgabe «Was hätte passieren sollen > Was ist effektiv passiert > Wie wurde das Problem gelöst?». Die Erkenntnisse werden nach Projektabschluss im IT-System inkl. der Namen der Beteiligten für spätere Projekte dokumentiert und den Berechtigten zugänglich gemacht.

Ein Nebenprodukt der Audits ist eine departements-interne Best Practices, welche nachahmenswerte Insellösungen transparent und allen zugänglich macht. Dabei zeigte es sich, dass jene Dienststellen, die schon mit Management-Systemen (z. B. EFQM, BSC) vertraut sind, bereits gut für Wissensmanagement-Initiativen gerüstet sind.

### 2.2. Identifikation und Behebung der Schwachstellen

Jede Dienststelle erhielt spätestens 5 Tage vor dem Audit eine Leitlinie, welche die manchmal gewöhnungsbedürftigen Terminologien näher bringen sollte und zur Optimierung des Ablaufs diene. Untersucht wurden die Instrumente und Prozesse, welche für die Pflege der organisationalen Problemlösungskompetenz bereits eingesetzt werden, auch wenn dies nicht explizit als ein systematisches Wissensmanagement interpretiert wird. Auch die übergeordneten Voraussetzungen für eine wissensbasierte Kultur (Commitment der obersten Leitung sowie eine periodische Wirkungskontrolle) wurden beurteilt. Vieles wird im JSD systematisch, informell und/oder heuristisch adäquat bis gut gemacht. Interessant sind jedoch die offen gelegten Schwachstellen, die in Opposition zu den formulierten Legislaturzielen stehen. Dabei kam es zu den folgenden Erkenntnissen:

- *IC Management:*

In keiner der Dienststellen gibt es ein klares *Commitment der obersten Leitung* zum Stellenwert der wichtig(st)en Ressource Wissen; auch sind noch keine periodischen „Self-Assessments“ zur *Wirkungskontrolle von Wissensinitiativen* etabliert.

- *Humankapital:*

Im gesamten Departement wird bezüglich der *Transparenz von Wissensbeständen* der Fokus auf die Fähigkeiten des Individuums gerichtet, während das organisationale Wissen tabellarisch festgehalten ist. Bei Dienststellen mit einem Personalbestand von 50+ steht dies eindeutig in Opposition zu Legislaturziel Nr. 10: Organisationale Wissensquellen sind dann aussagefähig und nutzbar, wenn sie in einer Übersicht grafisch erfasst sind.

Auch eine Herausforderung ist die *Externalisierung des impliziten Wissens*: Insbesondere wird den demografischen Fakten wenig Beachtung geschenkt: Es gibt einige Dienststellen, bei welchen die Altersgruppe 55+ prominent vertreten ist. Diese „Babyboomers“ werden das JSD in absehbarer Zeit mitsamt ihrem Erfahrungswissen verlassen.

- *Strukturelles Kapital:*

Ein gut funktionierendes Informationsmanagement ist die Basis für ein effizientes Wissensmanagement. Diese Grundanforderung wird von einigen Dienststellen sehr gut und von anderen mangelhaft erfüllt.

In allen JSD-Dienststellen wird das Wissensnutzungs-Controlling ausschliesslich informell durchgeführt. Die periodische systematische Überprüfung der Nutzungsergonomie wird jedoch im Legislaturziel Nr. 10 implizit verlangt. Es ist unumstritten, dass es neben den mentalen auch *technische* (Bedienerführung) und *physische* (Standorte der Wissensquellen) *Nutzungsbarrieren* gibt.

- *Relationales Kapital:*

Die *Stakeholder-Identifikation und -Kommunikation* ist im JSD ein mehrheitlich ungenügend genutztes Instrument des Wissenserwerbs. Ein Stakeholdersystem ist vergleichbar mit einem Expertensystem: Was Letzteres auf der individuellen Ebene anstrebt, wird mit einem Stakeholdersystem auf der organisationalen Ebene realisiert: Die Transparenz von externen Wissensbeständen und –Quellen.

Auch das *externe Benchmarking* ist ein wertvolles Instrument, das im JSD mehrheitlich „nur“ informell eingesetzt wird und auf periodische Kontakte auf Verbands- oder Vereinsebene beschränkt ist. Externes Benchmarking bedeutet jedoch „sich messen“ mit einer oder mehreren Organisationen mit einem vergleichbaren Leistungsauftrag, womit der Kontext zum Legislaturziel Nr. 6 hergestellt ist.

### **2.3. Einführung eines departementalen Informationssystems**

Um die angestrebte Wissens-Transparenz und –Ergonomie zu erreichen, wird die IT-Infrastruktur für ein effizientes Informationssystem optimiert. Dies beinhaltet auf Dienststellenebene — wo noch nicht existent — eine adäquate Kodifizierung und Pflege der Inhalte (= Content Management). Auf departementaler Ebene wird mit der Implementierung eines Expertensystems (Gelbe Seiten) angestrebt, das brach liegende grosse, facettenreiche Wissenskapital aus sämtlichen Dienststellen allen Mitarbeitenden zugänglich zu machen.

### **2.4. Einführung spezifischer Wissensmanagement-Instrumente**

- *Lesson Learned:*

Während den Audits wurde allenthalben gestaunt, welchen Stellenwert das Instrument «Lesson Learned» genießt, da es auf den ersten Blick keinen Bezug zu den formulierten Legislaturzielen aufweist. Letzteres ist falsch, denn die Lesson Learned-Erkenntnisse sind jenes Wissen, welches die grössten Effekte in bezug auf die im Wissensmanagement angestrebte Effizienzsteigerung (d. h. Zeitersparnis führt zur Schaffung von Freiraum für produktiveres Arbeiten) aufweist. Dieses wertvolle Erfahrungswissen soll transparent gemacht werden. Unabhängig davon, wie umfassend das Wissensmanagement im JSD letztlich umgesetzt wird, kann dieses Instrument flächendeckend eingesetzt werden, um mit wenig Aufwand viel zu profitieren.

- *Externalisierung des impliziten Wissens:*

Bei den Audits wurde festgestellt, dass die Babyboomer-Generation punktuell überdurchschnittlich stark vertreten ist. Hier besteht die Gefahr, dass wertvolles Erfahrungswissen in absehbarer Zeit verloren geht. Das nachhaltige Ziel muss demnach "rechtzeitige Wissenssicherung" heissen. Hier sind Personalentwicklungsstrategien gefordert, da der Transfer des impliziten Wissens nur mit Eingriffen in die Aufbau- und Ablauforganisation gesteuert werden kann.

• *Bildung von Communities of Practices (CoP):*

Nach Behebung der Schwachstellen werden die internen und externen Beziehungsnetze der Dienststellen transparenter. Die externen entstehen in der Regel dadurch, indem sie ein gemeinsames übergeordnetes Ziel verfolgen. Diese Kooperation wird durch eine «Community of Practices (CoP)» optimiert. Eine CoP beschäftigt sich mit der Koordination, Steuerung und Bewertung von wissensbasierten Massnahmen, die verschiedene Dienststellen betreffen und von übergeordneten Organisationszielen abgeleitet sind.

• *Controlling der Wissensmanagement-Massnahmen:*

Als Instrument für die Zielsetzung und Steuerung der Wissensarbeit wird eine Wissensmatrix eingesetzt. Sie besteht in der horizontalen Achse aus den Kernprozessen des Bausteinmodells von Probst. Diesen werden auf der vertikalen Achse die drei Komponenten des intellektuellen Kapitals gegenübergestellt.



Wissensmatrix zum Monitoring der Wissensmanagement-Massnahmen

Die relevanten Wissensbestände werden den entsprechenden Komponenten des intellektuellen Kapitals (vertikale Achse) zugewiesen. Die Schnittpunkte in der Matrix ergeben sich durch den Charakter von wissensbasierten Massnahmen: Zum Beispiel wird mittels Externalisierung implizites Wissen zu organisationalem Wissen: In der Matrix werden die Inhalte im Kreuzungspunkt der beiden *Operanden Expertise* und *Wissensbewahrung* eingetragen. Diese Einträge umfassen das Wissensziel, die eingeleiteten Massnahmen, den aktuellen Status, die zuständigen Mitarbeitenden sowie die verwendeten Indikatoren. Der Matrix kann für die Steuerung der Wissensmassnahmen eine mutierte Balanced Scorecard (BSC) zugefügt werden, welche die Wissensaktivitäten durch die abgeleiteten Indikatoren messbar macht.

### 3. Diskussion

Anders als bei konventionellen Wissensmanagementinitiativen orientiert sich der ICMS-Ansatz konsequent an der zeitgemässen Managementlehre, wonach erst einmal eine umfassende Situationsanalyse durchgeführt werden muss, bevor Massnahmen zur Zielerreichung eingeleitet werden. In einem zweiten Schritt werden offen gelegte Ressourcen-Schwachstellen (Optimierung der relevanten Instrumente und Prozesse) beseitigt. Erst dann sind die Voraussetzungen erfüllt, um Massnahmen zur Steuerung, Bewertung und (sofern angezeigt) Kommunikation der wertvollen Ressource Wissen einzuleiten. Im JSD wurde im ersten Quartal 2009 die Statusaufnahme mit der ICMS-Methode durchgeführt; im zweiten Quartal werden die offen gelegten Schwachstellen behoben. Der Masterplan sieht vor, im zweiten Halbjahr das departementale Expertensystem sowie sukzessive die spezifischen Wissens-Instrumente und –Prozesse zu implementieren.

Nun noch zur Frage, welche Aspekte diese Fallstudie so typisch für das Wissensmanagement im Service Public machen. Abgesehen von den deskriptiven gesetzlichen Vorgaben, welche die Ablauforganisationen beeinflussen, keine! Denn die öffentlichen Verwaltungen können als multidivisionale Dienstleister bezeichnet werden. Deren Leistungsaufträge sind ähnlich facettenreich, wie sie bei anderen Organisationen mit einer diversifizierten Aufbauorganisation typisch sind; unabhängig davon, in welchem Sektor sie tätig sind.

### 4. Literatur

Download

Auer, T.: **Wissensbilanzen sind in und doch schaut niemand hin.**

Wissenschaftsmanagement 06/2005; Lemmens Verlag

[PDF-Kopie](#)

Auer, T.: **Projekt-Flyer IC-Assessment**

Beschreibung der IC-Audits

[PDF-Kopie](#)

Auer, T.: **ABC der Wissensgesellschaft.**

Kompodium 2007; Doculine-Verlag; ISBN 978-3-9810595-4-0

[Buch-Flyer](#)

### 5. Korrespondenz



Edgar Huwiler

\***Edgar Huwiler** ist Leiter Controlling, Finanzen und Informatik sowie Organisations- und Informatikbeauftragter im Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) des Kantons Luzern. Seinen Abschluss als Maschineningenieur HTL ergänzte er mit einem Nachdiplomstudium in Informatik und einem Nachdiplomstudium in marktorientierter Unternehmensführung «Master of Advanced Studies in Business Administration» an der HSW Luzern. Am Institut für Kommunikation der Universität Luzern absolvierte er einen Nachdiplomkurs in Wissensmanagement. Herr Huwiler ist der Initiator und Supervisor des Projekts Wissensmanagement im JSD des Kantons Luzern.

[edgar.huwiler@lu.ch](mailto:edgar.huwiler@lu.ch)

[www.lu.ch/index/justiz\\_sicherheit.htm](http://www.lu.ch/index/justiz_sicherheit.htm)

+41 (0)41 228 59 14



Thomas Auer

\***Thomas Auer** ist eidg. dipl. Marketingleiter und ist spezialisiert für Wissensmanagement-Projekte im Dienstleistungs- und Industriesektor. Er konzipierte das FHS-Lernmodul «Immaterielle Unternehmenswerte», ist Autor des Buchs «ABC der Wissensgesellschaft» und entwickelte das Intellectual Capital Management System ICMS-15649, welches in diesem Skriptum besprochen wird. Herr Auer lebt in der Nähe von Zürich; er coacht, publiziert und doziert im gesamten deutschsprachigen Raum.

[auer@hrm-auer.ch](mailto:auer@hrm-auer.ch)

[www.hrm-auer.ch/intras.php](http://www.hrm-auer.ch/intras.php)

+41 (0)44 776 18 10