

Lenk | Meyerholt | Wengelowski

# Wissensmanagement in Staat und Verwaltung

2. Auflage



**Nomos**

edition  
sigma



## **E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors**

herausgegeben von

Prof. Dr. Martin Brüggemeier

Prof. Dr. Klaus Lenk

Prof. Dr. Tino Schuppan

**Band 14**

Klaus Lenk | Ulrich Meyerholt  
Peter Wengelowski

# Wissensmanagement in Staat und Verwaltung

2., aktualisierte und überarbeitete Auflage



**Nomos**

edition  
sigma





Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8055-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2442-5 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

2., aktualisierte und überarbeitete Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort zur 2. Auflage

Diese Neuauflage eines 2014 erschienenen Buchs fällt in eine Zeit überbordender Technikbegeisterung. In solchen Zeiten trat Wissensmanagement regelmäßig zurück in seiner Brückenfunktion zwischen Wissen nutzenden Organisationen, Wissen schaffenden Menschen und Wissen verarbeitender Technik. Die Flaute in der Praxis des Wissensmanagements auch in der Wirtschaft zeigte sich in den letzten Jahren deutlich im Scheitern vieler Anstrengungen und in der Suche nach kleinen technischen Verbesserungen im Umgang mit Wissen.

Für die nächste Phase des Abschwungs im technischen Hype Cycle wollen wir ein erneuertes Wissensmanagement in Erinnerung bringen. Denn nicht die Technik allein, sondern nur das Zusammenwirken von Mensch und Technik schafft die organisationale *Intelligence Amplification* (IA), welche Staat und Verwaltung vor den Herausforderungen der Zukunft dringend benötigen. Die regelmäßig überschätzte *Artificial Intelligence* (AI) allein reicht angesichts einer ungewissen Zukunft nicht aus, um die Rechtsordnung und kompetentes politisches Handeln zu unterstützen. Öffentliche Organisationen und die in ihnen tätigen Menschen müssen instand gesetzt werden, aus den Ergebnissen einer immer weniger vorausberechenbaren technischen Datenanalyse die richtigen Schlüsse zu ziehen.

Das Buch war schon in der ersten Auflage darauf angelegt, keine kurz gegriffenen Praxishandreichungen zu bieten. Es will einen Begriff von Wissensmanagement vermitteln, der ohne überflüssige theoretische Höhenflüge, gleichsam auf mittlerer Flughöhe, der Praxis in öffentlicher Politik und Verwaltung helfen soll, neue Konzepte, neue technische Möglichkeiten und Organisationsformen aufzugreifen und sinnvoll zu nutzen, ohne von immer neu ausgerufenen Moden abgelenkt zu werden.

Seit etwa 2010 muss sich Wissensmanagement auf eine neue Lage einstellen. Denn es geht nunmehr nicht mehr nur um das technisch unterstützte Zusammenwirken von Menschen als Wissensträgern und um ihre Nutzung von im Organisationsgedächtnis gespeichertem Wissen, von Informationen und Beobachtungen. Zentral ist nunmehr, was wir in der ersten Auflage schon andeuteten, wie Menschen und Organisationen mit neuen technischen Verfahren der Analyse großer Datenbestände („Big Data“) umgehen. Algorithmen können sich an ihre Umwelt anpassen, was vielfach – unseres Erachtens zu Unrecht – als maschinelles Lernen und als Künstliche Intelligenz bezeichnet wird. Das weckt große, oft übertriebene Erwartungen. Aus der Analyse von Daten, soll neues Wissen gewonnen werden, um Ver-

waltungshandeln und Politik auf eine neue Grundlage zu stellen. Wie jedoch solches Wissen in organisationale Intelligenz transformiert wird, diese Frage wird im Technikrausch selten gestellt. Der Glaube an Automation als Allheilmittel, das unsere Welt retten soll, blendet immer wieder von Neuem. Aber seit über drei Jahrzehnten sehen wir, dass Wissensmanagement wie das Ungeheuer von Loch Ness nach dem Abklingen von überzogenen Erwartungen an neue Techniken immer wieder an die Oberfläche kam. Auch jetzt wird daher Wissensmanagement nach Abflauen der Begeisterung über „Digitalisierung“ des öffentlichen Handelns, nach unvermeidlichen Enttäuschungen über rein technisch angelegte Verfahren, wieder einen Aufschwung erleben, den wir jetzt schon durch unsere Überlegungen vorbereiten wollen.

# Inhalt

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>                                                                           | <b>11</b> |
| <b>1. Wissensmanagement in Staat und Verwaltung: soziotechnisch, aufgabenbezogen und rechtskonform</b> | <b>13</b> |
| <b>2. Staat und Verwaltung im Wandel: Aufgaben, Arbeitsweise, Entwicklungstendenzen</b>                | <b>19</b> |
| 2.1 Öffentliche Aufgaben und ihr Wandel                                                                | 19        |
| 2.2 Erfüllung der Aufgaben durch organisierte Wirkungs- und Entscheidungsstrukturen                    | 22        |
| 2.3 Ein Modell der Arbeitsweise von Staat und Verwaltung                                               | 23        |
| 2.4 Entwicklungstendenzen                                                                              | 27        |
| 2.5 Drei Ausgangslagen für Wissensmanagement: Einzelfertigung, Vernetzung und Öffnung des Staats       | 30        |
| 2.5.1 Die überkommene Sicht: Wissensmanagement als Annex zur Aufgabenerledigung                        | 31        |
| 2.5.2 Vernetzte Verwaltung als Ankerpunkt für neues Wissensmanagement                                  | 32        |
| 2.5.3 Open Government                                                                                  | 35        |
| 2.5.4 Eine "Wissensallmende" als Grundlage                                                             | 38        |
| <b>3. Wissen und Wissensmanagement im Dreieck von Mensch, Organisation und Technik</b>                 | <b>41</b> |
| 3.1 Wissen                                                                                             | 41        |
| 3.2 Mensch und Organisation im Wissensmanagement                                                       | 44        |
| 3.3 Organisationen als Wissensnetze                                                                    | 46        |
| 3.4 Wissensformen                                                                                      | 48        |
| 3.4.1 Sich überlagernde Unterscheidungen                                                               | 48        |
| 3.4.2 Wissensveredelung wird wichtiger                                                                 | 49        |
| 3.4.3 Aufwändige Aktualisierung als Sonderproblem dokumentierten Wissens                               | 49        |
| 3.5 Wissen und Entscheidung                                                                            | 51        |

|           |                                                                                    |           |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.6       | Wissen managen: ein Zwischenergebnis                                               | 54        |
| <b>4.</b> | <b>Theorie-Bausteine zu Wissensmanagement</b>                                      | <b>57</b> |
| 4.1       | Zwei Grundkonzepte des Wissensmanagements                                          | 57        |
| 4.2       | Entwicklung des Wissensmanagements                                                 | 59        |
| 4.2.1     | Wissensmanagement der ersten Generation                                            | 60        |
| 4.2.2     | Wissensmanagement der zweiten Generation                                           | 61        |
| 4.2.3     | Wissensmanagement der dritten Generation                                           | 67        |
| 4.3       | Konzeptionelle Einordnung des Wissensmanagements                                   | 69        |
| <b>5.</b> | <b>Grundfunktionen des Wissensmanagements und ihre technische Unterstützung</b>    | <b>75</b> |
| 5.1       | Unterschiedliche Grundfunktionen                                                   | 75        |
| 5.2       | Technische Unterstützung der Grundfunktionen                                       | 77        |
| 5.3       | Wissensbewahrung                                                                   | 79        |
| 5.4       | Wissensnutzung und -weitergabe                                                     | 84        |
| 5.5       | Wissensgewinnung: Business Intelligence und “Big Data”                             | 90        |
| <b>6.</b> | <b>Aufgabenbezogene Situationen des Umgangs mit Wissen in Staat und Verwaltung</b> | <b>93</b> |
| 6.1       | Aufgabenbezug des Wissensmanagements im öffentlichen Bereich                       | 93        |
| 6.2       | Staat und Verwaltung als wissensintensive Handlungssysteme                         | 94        |
| 6.3       | Wissen worüber?                                                                    | 98        |
| 6.4       | Einzelne Situationen                                                               | 99        |
| 6.4.1     | Am individuellen Fall orientierte Sachbearbeitung                                  | 100       |
| 6.4.2     | Hochgradig standardisierte Sachbearbeitung                                         | 104       |
| 6.4.3     | Außendienste                                                                       | 105       |
| 6.4.4     | Bürger- bzw. Kundenservice                                                         | 107       |
| 6.4.5     | Anliegensverfolgung gegenüber öffentlichen Stellen durch Bürger (Unternehmer)      | 109       |
| 6.4.6     | Verwaltungsmanagement (Steuerungsdienste)                                          | 111       |
| 6.4.7     | Innovationen und Änderungsprozesse                                                 | 113       |

|           |                                                                                    |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.4.8     | Politikvorbereitung durch die Ministerialbürokratie und andere öffentliche Stellen | 114        |
| 6.4.9     | Parlamentsarbeit                                                                   | 117        |
| 6.4.10    | Bürgeraktivierung und Elektronische Demokratie                                     | 117        |
| 6.5       | Zwischenfazit                                                                      | 118        |
| <b>7.</b> | <b>Rechtliche Voraussetzungen und Implikationen</b>                                | <b>121</b> |
| 7.1       | Rechtsentwicklung im Wandel                                                        | 121        |
| 7.2       | Wissen als staatliche Ressource                                                    | 125        |
| 7.3       | Verfassungsrechtliche Grundlagen für ein Wissensmanagement                         | 127        |
| 7.3.1     | Strukturwandel im Verfassungsrecht                                                 | 127        |
| 7.3.2     | Verfassungsrechtliche Vorgaben im Grundgesetz                                      | 129        |
| 7.3.3     | Grundrechte                                                                        | 132        |
| 7.3.4     | Bundesverfassungsgericht und „IT-Grundrechte“                                      | 133        |
| 7.4       | Wissensmanagement und Europarecht                                                  | 137        |
| 7.4.1     | Europarechtliche Anforderungen im öffentlichen Sektor                              | 137        |
| 7.4.2     | EU Datenschutz-Grundverordnung                                                     | 140        |
| 7.4.3     | EU-Dienstleistungsrichtlinie                                                       | 141        |
| 7.4.4     | Harmonisierungsdruck durch das europäische Recht                                   | 142        |
| 7.5       | Die verwaltungsrechtliche Dimension                                                | 143        |
| 7.5.1     | Wandel von Staatlichkeit                                                           | 143        |
| 7.5.2     | Informationsgesetze                                                                | 144        |
| 7.5.3     | Kodifikation und Wissensmanagement                                                 | 146        |
| 7.5.4     | Staatliches Wissensmanagement in Public Private Partnership                        | 147        |
| 7.6       | Entwicklungsperspektiven staatlichen Informationshandelns                          | 149        |
| <b>8.</b> | <b>Bezugspunkte für Wissensmanagement in der Praxis</b>                            | <b>153</b> |
| 8.1       | Eine vielschichtige Ausgangslage                                                   | 153        |
| 8.2       | Wissen und Lernen                                                                  | 154        |
| 8.2.1     | Individuelles Lernen                                                               | 156        |
| 8.2.2     | Team- und gruppenbezogenes Lernen und Entscheiden                                  | 160        |
| 8.2.3     | Lernende Organisation                                                              | 163        |
| 8.3       | Wissen in Geschäftsprozessen                                                       | 167        |

|            |                                                                                                                                                |               |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 10         |                                                                                                                                                | <i>Inhalt</i> |
| <b>9.</b>  | <b>Einige Beispiele aus Praxis und Forschung</b>                                                                                               | <b>173</b>    |
| 9.1        | Bewahrung des Wissens ausscheidender Mitarbeiter am Beispiel der Stadt Erlangen                                                                | 174           |
| 9.2        | Communities of Practice bei der Landesverwaltung Baden-Württemberg                                                                             | 175           |
| 9.3        | WiKoR/davincio: Wissensnetzwerk kommunaler Rechtsämter                                                                                         | 176           |
| 9.4        | Wissensmanagement für telefonische Bürgerdienste: D 115                                                                                        | 177           |
| 9.5        | Wissensmanagement im Bürgerservice der Stadt Leonding (Österreich)                                                                             | 179           |
| 9.6        | PortalU: Informationsverbund zum Umweltrecht                                                                                                   | 180           |
| 9.7        | Unterstützung bei qualifizierter Ministerialarbeit durch semantische Technologien: DYONIPOS im österreichischen Bundesministerium der Finanzen | 181           |
| <b>10.</b> | <b>Umsetzungsstrategien</b>                                                                                                                    | <b>183</b>    |
| 10.1       | Bedarfsbestimmung                                                                                                                              | 184           |
| 10.1.1     | Typische Einstiegssituationen                                                                                                                  | 184           |
| 10.1.2     | Eine Checkliste zum Einstieg                                                                                                                   | 185           |
| 10.2       | Konzipierung                                                                                                                                   | 186           |
| 10.3       | Die technische und organisatorische Implementation                                                                                             | 190           |
| 10.4       | Routinebetrieb                                                                                                                                 | 191           |
| <b>11.</b> | <b>Wissensmanagement im Staat der Zukunft</b>                                                                                                  | <b>193</b>    |
| 11.1       | Mensch, Technik und Organisation im Wissensmanagement                                                                                          | 193           |
| 11.2       | Wissensmanagement im Prozess der Umgestaltung von Staat und Verwaltung                                                                         | 194           |
| 11.3       | Spannungen im Verständnis von Wissensmanagement                                                                                                | 195           |
| 11.4       | Ausblick                                                                                                                                       | 196           |
|            | <b>Literatur</b>                                                                                                                               | <b>199</b>    |

# Abbildungsverzeichnis

|         |                                                                                                                   |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 1: | Drei-Schichten-Modell des Verwaltungshandelns<br>(eigene Darstellung)                                             | 25  |
| Abb. 2: | Modelle des Wissens (Quelle: Schneider 1996, S. 19)                                                               | 59  |
| Abb. 3: | Wissensspirale von Nonaka und Takeuchi (vgl. Nonaka/Takeuchi<br>1997, S. 84f.)                                    | 63  |
| Abb. 4: | Bausteine des Wissensmanagements (Probst et al. 1999, S. 56)                                                      | 65  |
| Abb. 5: | Grazer Meta-Modell des Wissensmanagements (modifiziert nach<br>Schneider 2001)                                    | 71  |
| Abb. 6: | Typische Funktionen und Systembausteine, geordnet nach<br>Interaktionsprozessen (angelehnt an Riemer 2009, S. 11) | 85  |
| Abb. 7: | Web 2.0 und 3.0 für das Wissensmanagement (Peters/Stock 2007,<br>S. 22 und Kollmann 2020, S. 141)                 | 89  |
| Abb. 8: | Bezugspunkte für Wissensmanagement in der Praxis                                                                  | 156 |
| Abb. 9: | Zielrichtung der einzelnen Lernebenen                                                                             | 164 |



# **1. Wissensmanagement in Staat und Verwaltung: soziotechnisch, aufgabenbezogen und rechtskonform**

Mehrere Entwicklungen laufen seit einiger Zeit zusammen, die dazu führen, dass das bislang eher beiläufige und unregelte Umgehen mit Daten, Informationen und Wissen der Praxis in den Staatsorganen, der Politik und insbesondere der öffentlichen Verwaltung als regelungsbedürftig empfunden wird. Der Wandel der Staatlichkeit und vor allem die mißverständlich (Nake 2021) als „Digitalisierung“ bezeichnete „E-Transformation“ der Arbeit der öffentlichen Verwaltung und anderer öffentlicher Organe führen dazu, dass die Herstellung von Verwaltungsentscheidungen, die Erbringung von öffentlichen Leistungen, aber auch demokratische Willensbildung, politische Steuerung und Gesetzgebung zunehmend als ein Umgehen mit Daten, Informationen und Wissen wahrgenommen werden. Dieses kann organisiert und technisch unterstützt werden, womit sich Hoffnungen verbinden, im Interesse einer höheren Qualität des Staatshandelns dieses Umgehen zielgenauer, arbeitssparender und auch transparenter zu gestalten. Insbesondere die Automation von Verfahren und die Nutzung großer, frei verfügbarer Datenbestände trifft sich mit Bestrebungen, menschliche Arbeit in noch größerem Umfang als vorher einzusparen und zugleich das öffentliche Handeln zielgenauer und wirksamer zu gestalten.

In der Fülle der öffentlichen Aufgaben, die zum Gegenstand von Politik und Rechtsetzung werden und dann in Rechtsform (als „geronnene Politik“) den öffentlichen Organen zur Abarbeitung oder zur Aufsicht zugewiesen werden, liegt die Herausforderung, auf die ein strukturierter und reflektierter Umgang mit Wissen reagieren muss. Dies gilt sowohl für die politischen und gesetzgeberischen Tätigkeiten, mit denen staatliche Stellen in die Gesellschaft hineinwirken sollen, als auch für die exekutivische Tätigkeit, in der speziell die öffentliche Verwaltung diese Aufgaben konkretisiert und im Detail erfüllt. Sowohl das Policymaking, in dem Legislative, Regierung und Verwaltung zusammenwirken, als auch die exekutive Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, einschließlich ihrer privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Trabanten, besteht in einer Fülle kleiner und großer Entscheidungen, welche Wissen erfordern. Selbstredend gilt das auch für die Judikative, in der ein systematisierter Umgang mit Wissen schon eine Tradition hat. Dies zeigt sich in der Veröffentlichungspraxis der Gerichte und in der juristischen Kommentarliteratur.

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, haben die Organe des Staats und allgemein der öffentliche Sektor Wissensmanagement schon immer betrieben, ohne sich dessen bewusst zu sein. Dieses gewachsene Wissensmanagement wird nun seit einigen Jahrzehnten durch Veränderungen in den Aufgaben und in der Arbeitsweise der Staatsorgane und insbesondere der öffentlichen Verwaltung herausgefordert und als gestaltungsbedürftig erfahren. Dabei zeigt sich zweierlei. Zum einen wächst in der Staatstätigkeit wie auch allgemein in der Politik der Bedarf an wissenschaftlich-technischem Wissen, bezogen auf die Gesellschaft und auf die natürliche Umwelt, sowie auf die Entwicklung der Technik mit den Notwendigkeiten ihrer Regulierung und der Verhinderung von Missbrauch technischer Verfügungsmacht. Zum anderen ändert sich auch – teils in Abhängigkeit von neuen technischen Herausforderungen – die Arbeitsweise von Staat und Verwaltung. Die Verwaltungsreformen der letzten Jahrzehnte reagierten nur teilweise auf diese Veränderungen, weil das politische Agendasetting solcher Reformen von Themen beherrscht wird, die im Rampenlicht der Aufmerksamkeit stehen. Die Veränderungen im Informationsgebaren von Staat und Verwaltung betreffen nicht so sehr das Management oder die politisch-rechtliche Programmierung des Verwaltungshandelns, sondern eher dessen Vollzug im Verwaltungsalltag. Sie zeigen sich damit unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle für bewusst geplante Veränderungen. Dies ist eine unmittelbare Folge des zunehmenden Einsatzes der Informationstechnik im öffentlichen Sektor. Nach der Mechanisierung und Rationalisierung vieler materieller Dienste wie Abfallbeseitigung, Straßenbau u.a., die schon vor einem halben Jahrhundert zu gravierenden Umschichtungen in der Beschäftigungsstruktur des öffentlichen Dienstes führten, bewirkt die allmähliche und mit den Schlagworten „Electronic Government“ (im folgenden: E-Government) und nunmehr „Digitalisierung“ ins Bewusstsein getretene Informatisierung der Verwaltungsarbeit einschneidende Veränderungen in den Handlungsvollzügen und vor allem im Umgang mit Daten, Informationen und Wissen.

Bezogen auf die Arbeitsweise von Staat und Verwaltung, die weithin ein Umgehen mit Wissen ist, kann man von fünf sich überlagernden Entwicklungen ausgehen. Zwei von ihnen stehen schon seit einigen Jahrzehnten im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Es sind dies:

- die zunehmende Bedeutung des Managements öffentlichen Handelns, sowie
- eine größere Vielfalt von Handlungsträgern („*institutional choice*“), die auch privatwirtschaftliche und gemeinnützige Organisationen einschließt, bei fortbestehender Gewährleistungsverantwortung des Staats.

Erst in jüngster Zeit richtet sich die Aufmerksamkeit auf drei weitere Entwicklungen, die unmittelbar zu tun haben mit der Entwicklung der Informationstechnik, mit deren Potenzialen für veränderte Organisationsgestaltung, aber auch mit den Erwartungen, die diese Technik in der Gesellschaft weckt und mit den Geschäftsinteressen von Wirtschaftskräften, welche die Informationstechnik nutzen. Hier geht es um

- Veränderungen der Arbeitsweise vor allem der ausführenden Verwaltung, welche den Gestaltungspotenzialen der Informationstechnik geschuldet sind und zu neuen Organisationsformen führen, die sich als zunehmende Kooperation und Vernetzung auf unterschiedlichen Ebenen manifestieren,
- zielgenaueres politisches Handeln und Aufgreifen neuer öffentlicher Aufgaben aufgrund einer mit algorithmischer Datenanalyse erweiterten Wissensbasis, sowie um
- eine Öffnung des Staats nach außen, in Gestalt einer Öffnung hin zu mehr Transparenz und bürgerschaftlicher Mitwirkung und Mitbestimmung in öffentlichen Angelegenheiten.

Die beiden ersten dieser Veränderungen waren schon oft Gegenstand von Anstrengungen zur Verwaltungsmodernisierung, aber sie haben die Arbeitsvollzüge der Verwaltung und auch den Aufgabenbestand von Staat und Verwaltung weniger berührt als die drei letztgenannten. Bei diesen geht es um Veränderungen der Rolle und Strukturen der öffentlichen Organisationen, die eher zögernd stattfinden, so dass man von einer nachholenden Digitalisierung sprechen kann. Und es geht um neue Verzahnungen von Staat und Gesellschaft, in der politischen Willensbildung wie auch in der Feintarierung des Verwaltungshandelns, die mit einem technisch erleichterten Umgang mit Daten, Informationen und Wissen möglich werden und sich durchsetzen.

Diese Entwicklungen zur vernetzten Verwaltung, zu wirkmächtigerem öffentlichen Handeln und zum „Open Government“ sind eingebettet in eine Großwetterlage allgemeiner gesellschaftlicher Entwicklungen, in der Informations- und Kommunikationstechniken immer mehr Bedeutung erlangen und das Verhalten der Menschen bis in ihren Alltag hinein prägen. Dabei erscheinen Daten und Rohinformationen immer weniger als knappes Gut, während gleichzeitig die Erarbeitung von handlungsrelevantem und Weltverständnis förderndem Wissen hinter den technischen Möglichkeiten zurückbleibt. Der Überfluss an Daten, deren Relevanz kaum noch eingeschätzt werden kann, wird teilweise als Chance für präziseres, „evidenzbasiertes“ Handeln wahrgenommen (als „Big Data“), ohne dass die Implikationen einer immer deutlicher werdenden „Governance by numbers“ ausgelo-

tet werden, unter der auch die öffentlichen Reaktionen auf die Corona-Pandemie 2020/2021 leiden. Denn das Umgehen mit einem Überfluss an auf uns einströmenden Informationen und Beobachtungsergebnissen kann sich auch als Engpass erweisen, wenn neue Lagen verstanden werden sollen und wenn entschieden werden muss. „Wir ertrinken in Informationen, aber wir dürsten nach Wissen“, formulierte schon 1982 der Trendforscher John Naisbitt.

Ein richtig kalibriertes Wissensmanagement kann in dieser Lage gerade für das Handeln in Staat und Verwaltung Lösungen anbieten, soweit es die Rollen von Mensch und Technik im Umgang mit Wissen klar strukturiert und sich damit in den organisationalen Kontext des jeweiligen Handlungssystems einfügt. Damit ist schon gesagt, dass sich Wissensmanagement immer auf das Zusammenwirken menschlicher, organisationaler und technischer Anteile beziehen muss. Daher muss es soziotechnisch verstanden werden. Für den öffentlichen Sektor kommt aber hinzu, dass Wissensmanagement sich auf die vielfältigen Agenden von Staats- und Verwaltungstätigkeit ausrichten und daher aufgabenbezogen ausgestaltet werden muss. Es muss zudem die rechtlichen Bezüge respektieren, welche öffentliches Handeln auf die Grundsätze einer rechtsstaatlichen und guten Verwaltung verpflichten.

Somit weist das bewusste und als Managementaufgabe teilweise verselbständigte Umgehen mit Wissen im öffentlichen Bereich drei Kennzeichen auf. Es ist

- soziotechnisch,
- aufgabenbezogen und
- rechtskonform.

Aus diesen drei Anforderungen ergibt sich die Struktur des vorliegenden Buches. Zu ihnen ist die Literaturlage unterschiedlich. Die soziotechnische Natur eines in der Arbeitsrealität Nutzen stiftenden Wissensmanagements wird bereits in vielen Zusammenhängen behandelt, was hier summarisch aufgegriffen wird. Ebenso werden die rechtlichen Bezüge schon oft angesprochen, wobei sich allerdings eine gewisse Unübersichtlichkeit zeigt, welche wir durch eine Strukturierung überwinden wollen. Der Aufgabenbezug hingegen wird oft vernachlässigt, so dass in dieser Hinsicht mit einigen exemplarischen Skizzen eine Lücke gefüllt werden muss.

Im Hinblick sowohl auf den Aufgabenbezug als auch auf die rechtlichen Aspekte muss dabei zweierlei berücksichtigt werden. Mit der Durchdringung des Staatshandelns mit Informationstechnik bilden sich – unter den Schlagworten E-Government und Digitalisierung – neue vernetzte Organisationsformen heraus; sie führen zu einer Neubewertung von Ressour-

cen des staatlichen Handelns. Und mit der Durchdringung der Gesellschaft mit Technik entwickeln sich neue Erwartungen und Kommunikationsgepflogenheiten, die sich im Hinblick auf die gesellschaftliche Rolle von Staat und Verwaltung in der Bewegung des „Open Government“ ausdrücken.

Mit einer zunehmend vernetzt arbeitenden Verwaltung sowie mit der Öffnung des Staats nach außen sind zwei wichtige Besonderheiten angesprochen, die das Wissensmanagement im öffentlichen Sektor heute schon prägen. Daten, Informationen und das in der Organisation dokumentierte Wissen stellen sich immer weniger als Annex zu bestimmten eng umrissenen Agenden dar; sie finden sich immer weniger in hierarchisch strukturierten „Silos“ abgeschottet. Und algorithmische Datenanalyse lässt Wünsche aufkommen, neue Handlungsformen und Aufgabenfelder zu erschließen. Wie ein darauf ausgerichtetes soziotechnisches, aufgabenbezogenes und rechtskonformes Wissensmanagement aussehen kann und soll, wird in unserer Darstellung erstmals verdeutlicht.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass Wissensmanagement in Staat und Verwaltung soziotechnisch ausgerichtet sowie aufgaben- und rechtsbezogen zu sein hat (Lenk et al. 2002). Mit der Verbindung dieser drei Anforderungen unter Bedingungen fortschreitender „Digitalisierung“ betritt unsere Darstellung Neuland. Der Praxis sollen damit Anhaltspunkte gegeben werden, welcher Art die Vorkehrungen des Wissensmanagements in bestimmten Situationen sein können. Zudem soll der immer noch sehr unübersichtlichen juristischen Diskussion Struktur verliehen werden. Einer kritiklosen Übertragung angeblich bewährter Verfahren im Stil des „one size fits all“ soll damit ebenso vorgebeugt werden wie der in der Beratungspraxis leicht sich einstellenden „Rechtsvergessenheit“.

Die Darstellung geht so vor, dass in den ersten Kapiteln (Kapitel 2 bis 5) Grundlagen geschaffen und dargestellt werden. Dies betrifft Aufgaben und Arbeitsweise von Staat und Verwaltung, ferner die Bedeutung von Wissen in Organisationen, Konzeptionen des Wissensmanagements und Formen der Techniknutzung. Danach (Kapitel 6 und 7) wird dann der Zuschnitt eines aufgabenbezogenen und rechtskonformen Wissensmanagements für Staat und Verwaltung verdeutlicht, indem die Vielfalt der möglichen Aufgabenbezüge und typische Handlungsformen im öffentlichen Sektor herausgearbeitet und auf die gegenwärtige Rechtslage bezogen werden. In einem letzten Schritt (Kapitel 8 bis 10) geht es dann um Folgerungen für die Praxis, wobei Anknüpfungspunkte für die praktische Gestaltung, einige weiterführende Beispiele sowie Umsetzungsfragen behandelt werden. Ein Ausblick in die Zukunft (Kapitel 11) rundet die Darstellung ab.

Die Vielschichtigkeit des Themas „Wissen managen in Staat und Verwaltung“, erfordert weit ausgreifende Erläuterungen, will man sich nicht auf ei-

nige wenige Ansätze festlegen. Damit ist die Lektüre nicht einfach, obwohl wir uns und dem Leser<sup>1</sup> die Auseinandersetzung mit einigen verbreiteten, aber nach unserem Dafürhalten wenig sachdienlichen Auffassungen ersparen. Auf eine stimmige Grundlegung kann nicht verzichtet werden, will man zu einem auch praktisch brauchbaren Begriff dessen gelangen, was sich hinter der „Digitalisierung“ der Gesellschaft verbirgt. Eigentlich müsste diese Grundlegung noch viel weiter ausgreifen, wofür als Einstieg hier nur – notwendig selektiv – einige Literaturstellen genannt seien (Capurro 1978; Ropohl 2009a; Zemanek 1992; Pohle/Lenk 2021). Als Zugang für ungeduldige Leser sei dennoch empfohlen, mit den hinteren Kapiteln zu beginnen (Kap. 6, sowie 8 bis 10 für den Praxisbezug, Kap. 7 für die rechtlichen Bezüge). Auch die Zwischenresumés in den Abschnitten 3.6, 6.5 und 8.1 können die Orientierung erleichtern. Die Grundlegungen in den Kapiteln 2 bis 5 mögen dann nachgeschoben werden.

---

1 Selbstredend ist auch „die Leserin“ angesprochen. Weil wir den Lesefluss nicht hemmen wollen, sind im Text bei allen Akteurs-, Berufs- und sonstigen Gruppen immer die Vertreter beider Geschlechter gemeint.

## 2. Staat und Verwaltung im Wandel: Aufgaben, Arbeitsweise, Entwicklungstendenzen

In diesem Kapitel wird einleitend umrissen, wie das Feld aussieht, in dem öffentliches Wissensmanagement sich bewähren soll. Dazu müssen Aufgaben und Arbeitsweise des Staats, einschließlich der kommunalen Gebietskörperschaften, und seiner Organe, insbesondere der öffentlichen Verwaltung in ihrer kaum überschaubaren Ausdehnung überblicksartig und in ihren gegenwärtigen Veränderungen erfasst werden. Es gilt, ein Grundverständnis öffentlichen Handelns zu gewinnen, das die Problematik des Wissensmanagements erkennen lässt, bezogen auf die vorfindlichen Aufgaben und Arbeitsweisen von Staat und Verwaltung. Darüber hinaus müssen die Veränderungstendenzen erfasst werden, die sich gegenwärtig hier Bahn brechen.

Eingegangen wird zunächst auf die *Funktionen*, die Staat und Verwaltung in der Gesellschaft erfüllen. Dies erfordert ein skizzenartiges Umreißen öffentlicher Aufgaben. Sodann sind die *Strukturen* zu behandeln, in denen diese Aufgaben erfüllt werden. Beides erfolgt in einer modellmäßigen Abstraktion, bei der viele Details ausgeblendet sind, mit denen Staats- und Verwaltungswissenschaften sich abgeben. Danach werden, ebenfalls in modellmäßiger Abstraktion, Veränderungstendenzen angegeben, welche die Rolle des Wissensmanagements bestimmen. Diese resultieren aus Grundströmungen der Verwaltungsmodernisierung, welche dazu führen, dass Wissensmanagement nicht mehr nur auf isoliert gedachtes, abgrenzbares Verwaltungshandeln bezogen werden kann, sondern zwei weitere Zusammenhänge beachten muss, welche zusammen als „vernetzte und transparente Verwaltung“ angesprochen werden können.

### 2.1 Öffentliche Aufgaben und ihr Wandel

Die Aufgaben, die Staat und Verwaltung erfüllen, sind bezogen auf eine Gesellschaft, die wir politisch nicht steuerungslos driften sehen wollen. An einer funktionalen Bestimmung der Rolle von Staat und insbesondere von Verwaltung als exekutivem Arm des Staats kommen wir nicht vorbei. Sie muss davon ausgehen, dass es Dinge gibt, welche die Mitglieder der Gesellschaft abstrakt einsehen, gleichwohl im täglichen Handeln nicht berücksichtigen. Heteronomer Zwang, ausgeübt mit unterschiedlich einschneidenden Steuerungsmitteln bis hin zur physischen Gewalt, muss gegen Egoismus

und kurzsichtige Interessenverfolgung gesetzt werden, wo soziale Kohäsion und der Schutz Schwächerer es erfordern. Hinzu treten die zwangsweise Ressourcenbeschaffung für das Verwaltungshandeln und der soziale Ausgleich durch Zwangsfinanzierung mit anschließender Umverteilung im großen Maßstab.

In dieser funktionalen Sicht lässt sich ein Begriff vom Regieren und Verwalten gewinnen, der sich nicht in Aufzählungen, Abgrenzungen oder Ausgrenzungen erschöpft. Gewiss ist die Auffassung verbreitet, Verwaltung lasse sich nicht definieren. Dennoch lässt sich ihr Grundanliegen funktional darstellen. Nach politischen, durchweg in Recht gegossenen Vorgaben hat die Verwaltung die Gesellschaft zu beobachten und auf sie einzuwirken, sei es verändernd, sei es stabilisierend. Heute steht die Einwirkung mit Veränderungsabsicht, um durch den Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente sozialen Wandel zu bewirken, gedanklich im Vordergrund. „Innovation“ wird so positiv bewertet, dass ihre Schattenseiten verschwimmen. Hingegen wurden bislang die Stabilisierungsleistungen als selbstverständlich angesehen, mit denen Staat und Verwaltung auf Menschen und eine Gesellschaft einwirken, auch um die immer wieder neu entstehenden Ungleichheiten auszutarieren. Erst Krisen, Katastrophen und Pandemien bringen die Wissenschaft dazu, sie zu beachten.

Die empirische Bestimmung des Aufgabenbestandes von Staat und Verwaltung ist schwer und führt leicht in Unübersichtlichkeit, wie Versuche der Erstellung von „Produktkatalogen“ oder von Leistungsinventaren zeigen. Immerhin finden sich zahlreiche Ansätze zu einer Systematisierung der Staatsaufgaben. Sie bewegen sich auf unterschiedlicher Aggregatstufe. Wenn wir ganz "oben" ansetzen, dann erscheint als grundlegende Aufgabe des Staats: Die Gesellschaft organisieren, soweit sie dazu nicht aus eigener Kraft fähig ist, bzw. einzuspringen, wenn Selbstorganisation versagt. Also vor allem:

- das Überleben sichern (Schutz gegen äußere Feinde, Sicherheit im Innern, Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, Schutz vor Technikkrisen);
- den Mitgliedern der Gesellschaft Positionen zuweisen, Chancen/Ressourcen zuteilen (Allokationsfunktion);
- Wohlfahrt sichern (Umverteilung).

Etwas genauer kann man mehrere sich überlagernde Schichten von Aufgaben erkennen (ähnlich Bull 1977):

- Sicherheit und Garantie der Rechtsordnung als Minimalprogramm (so schon Adam Smith)

- Äußere Sicherheit
- Gewährleistung der Rechtsordnung und innere Sicherheit
- Infrastrukturentwicklung: alles das zu tun, was Marktkräfte von sich aus nicht leisten, aber was politisch erwünscht ist (von "public works" sprach Adam Smith 1776, und mit Begriffen wie „Kollektivgüter“ versuchte man im Wohlfahrtsstaat des ausgehenden 20. Jahrhunderts, zu normativen Bestimmungen solcher Infrastrukturen zu gelangen)
- Aufgaben des Staats der Industriegesellschaft (20./21. Jahrhundert)
  - Sozialpolitik: Daseinsvorsorge durch öffentliche Verwaltung
  - Umweltpolitik: Sicherung dauerhaften Überlebens und Wirtschaftens in der natürlichen Umwelt
  - Wirtschaftspolitik: Neo-Merkantilismus und internationaler Wettbewerb
- Gesellschaftliche Integration und Förderung der individuellen Entwicklung
- Beherrschung und Gestaltung der technischen Realisation und des Technikpotenzials

Der Umfang der öffentlichen Aufgaben ist Gegenstand politischer Entscheidung, was bedeutet, dass dieser sich verändern kann und einem starken Wandel unterliegt. Gesellschaftliche Interessen und Bedürfnisse werden an die Politik herangetragen. Sie werden zur politischen Frage, im politischen Prozess aufgegriffen und im politischen System durchgesetzt. Politisch können immer wieder neue Zusammenhänge zu staatlichen Aufgaben gemacht werden. Zusammen mit der oft beobachteten Aufgabenremanenz, gegen die auch die hin und wieder unternommenen Versuche einer Aufgabenkritik kaum helfen (Mäding 2013), führt dies tendenziell zu einer Überlastung der staatlichen Stellen. Aufgaben wachsen gleichsam wie Jahresringe an einem Baum. So ist mit dem wachsenden gesellschaftlichen Bewusstsein des Klimawandels und der Verknappung natürlicher Ressourcen der Umweltschutz als öffentliche Aufgabe hinzugekommen. Als ständiger Treiber der Aufgabenentwicklung wirkt die Notwendigkeit der Regulierung in einer weithin von Gewinn- und Verwertungsinteressen gesteuerten Technikentwicklung.

Insbesondere kann damit auch die „Digitalisierung“ der Gesellschaft als Anstoß für die Herausbildung neuer Politikfelder gesehen werden, wobei eine auf die Kommunikationsinfrastruktur bezogene Netzpolitik (Bull 2013) nur einen Aspekt darstellt. Dieser muss zunehmend um inhaltsbezogene Fragen des Umgehens mit einer Daten- und Informationsflut ergänzt werden, wenn mit dem oft ziellosen Sammeln aller möglichen Daten („Big Data“) die Hoffnung einhergeht, mit einer ständig verfeinerte Datenbasis