

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

8		<i>Inhalt</i>
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



<i>Inhalt</i>	9
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. Rechtliche Voraussetzungen und Implikationen</b>	121
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. Bezugspunkte für Wissensmanagement in der Praxis</b>	153
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>	173
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>	183
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>	193
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>		199

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Drei-Schichten-Modell des Verwaltungshandelns (eigene Darstellung)	25
Abb. 2:	Modelle des Wissens (Quelle: Schneider 1996, S. 19)	59
Abb. 3:	Wissensspirale von Nonaka und Takeuchi (vgl. Nonaka/Takeuchi 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 Schneider 2001)	71
Abb. 6:	Typische Funktionen und Systembausteine, geordnet nach Interaktionsprozessen (angelehnt an Riemer 2009, S. 11)	85
Abb. 7:	Web 2.0 und 3.0 für das Wissensmanagement (Peters/Stock 2007, S. 22 und Kollmann 2020, S. 141)	89
Abb. 8:	Bezugspunkte für Wissensmanagement in der Praxis	156
Abb. 9:	Zielrichtung der einzelnen Lernebenen	164

