

Wissen und Wissensteilung im eGovernment

Doreen Kubisch

Inhalt

1. Einleitung
2. Relevante Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements in der öffentlichen Verwaltung
3. Beispielszenario einer Kommunalverwaltung im Jahr 2013
4. Fazit
5. Literatur

1 Einleitung

Die Anwendung von moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in der öffentlichen Verwaltung birgt in verschiedenen Bereichen *Potenziale der Modernisierung*. Mit Hilfe ihres Gebrauchs werden sowohl innerhalb von Verwaltungen als auch über ihre Grenzen hinaus Kooperationen möglich. Elektronische Kommunikation und Information in und zwischen Organisationen lassen deren Grenzen durchlässig werden. Harmonisierte und stringente Abläufe unter nahezu orts- und zeitunabhängigem Einbezug von Kompetenzen und Kapazitäten werden möglich. Dies könnte zu neuen Arbeitsformen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen führen, wie zum Beispiel bei einem vom Wohnsitz unabhängigen Angebot dieser Leistungen in einer beliebigen Kommune.

Betrachtet man die Wahrnehmung und die Nutzung dieses Potenzials in der Praxis, werden die großen Erwartungen an eGovernment-Lösungen jedoch enttäuscht. Ein Grund dafür könnte neben Problemen des Verständnisses und der Implementation sowie von fehlenden Investitionen das Teilen von Wissen darstellen. In Formen neuer Arbeitsteilung beispielsweise zwischen Front- und Backoffice kann eine Kooperation nur gelingen, wenn bestimmte Wissensbestände auf beiden Seiten verfügbar sind.

Mit dem orts- und zeitunabhängigen Informationszugang durch IuK ist es möglich, individuelles Wissen zu teilen: Während Informationen aus Daten¹ aggre-

¹ Daten sind durch Syntaxregeln aneinander gefügte Zeichen.

giert sind, kann Wissen als miteinander in Beziehung gesetzte Informationen verstanden werden, deren Sinnhaftigkeit sich erst im Gesamtzusammenhang erschließt (vgl. Eulgem 1998:22). Auf Grundlage kognitiver Fähigkeiten interpretieren Individuen Informationen und können zu neuem Wissen gelangen. Die Bereitstellung von Informationen durch Technik allein, führt jedoch nicht automatisch zur Wissensteilung.

Bisher wurden Techniklösungen im eGovernment weitgehend *ohne* Berücksichtigung des Wissensmanagements implementiert. Letztes verfolgt das Ziel der Verbesserung der Wissensteilung² unter Einbezug der Gestaltung des Informationssystems. Vor allzu großer Euphorie ist jedoch auch hier zu warnen und ein kritisches aber wohlwollendes Verständnis des Ansatzes zu entwickeln. Die altbekannte Frage: „Wie verfügen Individuen immer über das richtige Wissen?“ wurde mit zunehmendem Reifegrad der Technik durch Wissensmanagement in Form von intelligenten IT-Werkzeugen und integrativen semantischen Modellen neu beantwortet. Wissensmanagement wird bisher überwiegend aus dieser *technischen Perspektive* betrachtet und durch technikgetriebene Lösungsansätze implementiert. Die organisatorische Komponente bzw. der humanorientierte Ansatz (vgl. Schüppel 1997: 188) kommen dabei nur wenig zum Tragen. Das hat zur Folge, dass diese Systeme gar nicht oder nur unzureichend genutzt werden.

Sowohl das Konzept eGovernment als auch Ansätze des Wissensmanagements werden als daten- und informationsorientiert wahrgenommen. Beiden fehlt eine stärkere Berücksichtigung von organisatorischen Erfordernissen und der daraus resultierenden Gestaltung und organisatorischen Einbindung der Technik. Während beim eGovernment IuK-gestützte Prozesse und Leistungen im Vordergrund stehen, ist es beim Wissensmanagement, die IuK-gestützte Vergrößerung der Wissensbasis für diese Prozesse und Leistungen.

Ausgehend von dieser Problemstellung wird mit der vorliegenden Arbeit das Ziel verfolgt, organisatorische Voraussetzungen der Wissensteilung für eGovernment-Lösungen darzustellen. Dazu werden Sequenzen eines *eGovernment-Szenarios* entsprechend den Ergebnissen der Diskussion relevanter Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements analysiert.

² Der Begriff „Wissensteilung“ ist schwierig, weil ungenau. Sofort kommt die Frage auf: Wer teilt Wissen? Geht es hier um den, der gibt oder um den, der nimmt? Wissensweitergabe oder –transfer assoziieren eher den ersten, Wissensteilhabe den zweiten Aspekt. Wissensteilung umfasst aber beide Aspekte.

2 Relevante Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements in der öffentlichen Verwaltung

Ziel dieses Abschnittes ist es, relevante Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements zur Analyse der organisatorischen Voraussetzungen zu erörtern. Wissen wird in einem bestimmten *Kontext*, d.h. einem Handlungszusammenhang weitergegeben. Durch den Kontext sind Wissensarten und die Form der Weitergabe bzw. Wissensteilung determiniert. Dabei können Störungen in unterschiedlichen Bereichen auftreten, die als Barrieren die Wissensteilung beeinträchtigen oder sogar verhindern können. Moderne IuK stellt eine neue strukturelle Grundlage aber auch Herausforderungen für das Teilen von Wissen dar.

2.1 Wissensteilung und ihr Kontext

Wissensteilung ist ein *komplexer Prozess*, bei dem von einer Person A (Sender) durch Reflexion und Explikation eine Mitteilung erzeugt und diese als Information beispielsweise innerhalb eines technischen Kommunikationssystems an eine Person B abgegeben wird. Person B (Empfänger) kann diese Information verstehen und durch Anwendung bzw. Integration das Wissen des A aufnehmen.

Wissen wird geteilt z.B. durch unmittelbare persönliche, mündliche Kommunikation und durch Sozialisation sowie durch mittelbare Kommunikation in schriftlicher Form (z.B. über physische oder elektronische Dokumentation) und in mündlicher Form (z.B. über Telefon). Wissen wird in diesem Zusammenhang als „subjektiv personale Integration von Information“ (Seidel 2003: 74) verstanden. Beide Personen verfügen dabei über ein gewisses individuelles Maß an kognitiven Fähigkeiten und kulturell-motivationaler Bereitschaft, d.h. sie *können* und *wollen* Wissen teilen.

Im Mittelpunkt eines Ansatzes der Wissensteilung, der vom notwendigen Wissensfluss für Prozesse und Leistungen ausgeht und Organisationen auf dieser Basis „neu denkt“, stehen kulturell-motivationale und strukturelle Bedingungen.

Grundlage dafür sind Kenntnisse über den Kontext der Wissensteilung. Der durch Handlungszusammenhänge geprägte Kontext gibt Aufschluss über das notwendige Wissen. Die öffentliche Verwaltung als Teil des politisch-administrativen Systems wirkt an der Umsetzung politischer Programme mit. Verwaltungshandeln auf der *Arbeitsebene* generiert Wissen aus der Beobachtung der Gesellschaft und der Intervention (vgl. Lenk 1999: 6), das für das Funktionieren des gesamten politisch-administrativen Systems essenziell ist. Dabei unterliegt die Verwaltung spezifischen *Handlungsvorgaben*, die sich durch Begriffe wie z.B. Legitimation, Legitimität und Verhältnismäßigkeit be-

schreiben lassen. Ihr Handeln muss außerdem dem geltenden Recht und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Geschäftsprozesse als konkrete Ebene des Handelns sind unter Einbezug der beteiligten Verwaltungsmitarbeiter und Verwaltungskunden durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet (vgl. Lenk 2004a: 46):

- Prägung durch bilaterale oder multilaterale Beziehungen
- Verortung auf einem Spektrum von „linear und klar strukturiert“ bis „offen und interaktionsintensiv“
- Prozessergebnisse sind „verhandelbar“ oder „determiniert oder reguliert“
- Verlauf in unterschiedlichen Phasen von der „aktiven Information“ durch den Bürger, über die „Kontaktvorbereitung“, der „Vorgangsbearbeitung“ bis zur „Nachsorge“
- Zu Beginn schwierige Einschätzung der Art des Prozesses

Wie erfolgt jedoch innerhalb der Geschäftsprozesse die Herbeiführung von Entscheidungen und welche Rolle spielen die Akteure dabei? Eine typische Form der Entscheidungsfindung in der Verwaltung ist die *bürokratische Vorgangsbearbeitung*. Durch einen konkreten Anlass ausgelöst, erhält der Vorgang durch den Geschäftsgang, d.h. den Bearbeitungsmodus durch unterschiedliche Mitarbeiter und Führungskräfte innerhalb der organisatorischen Strukturen der Verwaltung seine Form. In der Verwaltungsarbeit finden sich außerdem die *kollegiale* und *monokratische* Form der Entscheidungsfindung, bei der eine Gruppe bzw. ein Verantwortlicher entscheidet. (vgl. Menne-Haritz 1999: 300f.) Ein kennzeichnendes Merkmal aller Entscheidungsprozesse ist ihre *Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit*: Das bedeutet Vorgangsinhalte - überwiegend juristische Entscheidungen - finden in Akten ihren Niederschlag.

Das Wissen der öffentlichen Verwaltung kann in *Fach-* und *Dienstwissen* unterschieden werden (vgl. Menne-Haritz 2001: 198f.). Unter Fachwissen versteht man konkretes Wissen über Fakten, also Begriffs-, Beziehungs- und Rezeptwissen (vgl. Probst/Büchel 1994: 24). Es ist vom Dienstwissen, dem Handlungswissen, d.h. prozeduralem Wissen (z.B. über Ereignisketten) zu trennen. Personelle Träger dieser Wissensarten sind Verwaltungspersonal und Bürger. Des Weiteren werden nach Art des Speichermediums materielle (z.B. druckbasierte, audiovisuelle) Wissensträger unterschieden (vgl. Amelingmeyer 2000: 57).

Wissens(ver-)teilung heißt aus einer betrieblichen Sicht, eine breitere Wissensbasis für betriebliche Entscheidungen zu schaffen. Dazu ist es notwendig, den Zugriff auf Informationen zu ermöglichen aber auch Vorkehrungen zu treffen,

dass Wissen durch Personen bereit gestellt wird. In welcher Form dies geschieht, hängt jeweils von der Art des Wissens ab. Für die Wissensteilung ist die Unterscheidung zwischen *implizitem* (unbewusstem und eingeschränkt artikulierbarem) und *explizitem* (bewusstem artikulierbarem) Wissen wesentlich, bei der Wissen von einem dieser beiden Zustände jeweils in den anderen übergeht (Nonaka/Takeuchi 1997).

Personen teilen Wissen nicht automatisch. Im Gegenteil. Sie tendieren dazu, es als ihr Eigentum zu betrachten und es für sich zu behalten. Es können daher verschiedene Hindernisse auftreten, die im nächsten Abschnitt untersucht werden.

2.2 Barrieren der Wissensteilung

Mit dem Kontext der Wissensteilung sind verschiedene *Barrieren der Wissensteilung* verbunden. Sie haben ihren Ursprung in einem Geflecht aus personell-konstitutiven und organisatorischen sowie situativen Gegebenheiten, die durch Handlungsrationitäten sowohl des Individuums als auch der öffentlichen Verwaltung beeinflusst werden. Es können entweder auf der Seite des Senders und/oder des Empfänger sowie durch das Wissen selbst Störungen auftreten, die die Wissensteilung beeinträchtigen. Das Wissen kann zum Beispiel fehlerhaft oder veraltet sein.

Der *Empfänger* kann erkennen, wo er welche Informationen recherchieren kann und er kann der Konsistenz des Wissens daraus aufgrund der Quelle vertrauen. Er muss aber auch nicht erkennen, dass er überhaupt Wissen anderer benötigt. Der Empfänger kann auch nicht in der Lage sein, die Informationen zu verstehen und daraus für sich neues Wissen zu schöpfen.

Problematisch ist die Wissensweitergabe auch seitens des *Senders*. Hier spielt der Grad an Ungewissheit über den Wert von Wissen und dessen Verwendbarkeit sowie die Zurechenbarkeit von Wissen eine Rolle. Der Sender ist eher bereit, sein Wissen zu teilen, wenn bei zukünftigen Nutzungen durch andere klar ist, dass er der Eigner dieses Wissens ist und auch Gewinn (z.B. Geldwerte oder anderes Wissen) erhält. Boisots Ansatz des „*Information-Space*“ beschäftigt sich mit diesen Fragen und geht von den unterschiedlichen Eigenschaften der Abstraktion, Kodifizierung und Diffusion von Informationen aus. (vgl. Boisot 1998: 42ff.) Während des Prozesses der Wissensteilung werden diese Eigenschaften verändert. Boisot erklärt mit dem „*I-Space*“ den Weg der Wissensteilung innerhalb der drei o.g. Vektoren und beschreibt das *Dilemma eines Wissensschöpfers* (vgl. Boisot 1998: 58ff): Den maximalen Wert hat sein Wissen für ihn, wenn es abstrakt, kodifiziert und unverteilt ist (proprietary knowledge). Den geringsten Wert hat es für den Wissensschöpfer als konkretes, unkodifiziertes

und verteiltes Wissen (commonsense knowledge). Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge können Anreize zur Wissensteilung durch Verfolgung unterschiedlicher Strategien der Personalisierung und Kodifizierung von Wissen kreiert werden.

Im Arbeitsalltag können Informationsfilter, Kooperationskonflikte, Spezialisierung und Zentralisierung und Rollenzwang zusätzlich Barrieren schaffen, die bewusstes Nichtteilen von Wissen zur Folge haben können.

Bei der Analyse von Barrieren betrachtet Seidel *vier Problemstellungen* und charakterisiert Barrieren mit den sie begünstigenden Einflussfaktoren (vgl. Seidel 2003: 120):

- *machttheoretische* Sicht → machtgeprägtes Verhalten einer Person begünstigt durch z.B. Mangel an Freiräumen und Unsicherheitsfaktoren bei anderen
- *wettbewerbstheoretische* Sicht → kompetitives Verhalten von Personen begünstigt durch z.B. eine Konkurrenzsituation und Opportunitätskosten der Zeit
- *psychologische* Sicht → unsicherheitsgeprägtes, risikoscheues Verhalten einer Person begünstigt durch z.B. Angst vor Blamage und Exponiertheit
- *spieltheoretische* Sicht → individuelle Rationalität einer Person begünstigt durch z.B. Kurzfristigkeit der Tauschbeziehungen, fehlende Transparenz und hohe Reglungsdichte

Die mit der Wissensteilung verbundenen Barrieren lassen sich, sofern sie auf motivationalen Voraussetzungen beruhen, durch Organisationsgestaltung allein nur begrenzt ausräumen. Trotzdem sollten diese Barrieren bei der organisatorisch-technischen Reorganisation berücksichtigt werden.

Bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird mit Hilfe des Einsatzes moderner IuK auch die Wissensteilung auf eine neue strukturelle Grundlage gestellt. Aus der Digitalisierung erwachsen im Arbeitsalltag für Mitarbeiter aus der veränderten individuellen Selbstorganisation neue Herausforderungen. Potenziale und Herausforderungen werden im folgenden Abschnitt analysiert.

2.3 IuK als strukturelle Basis und Herausforderung der Wissensteilung

Mit dem Einsatz von modernen Technologien wird der Informationsfluss in öffentlichen Verwaltungen dadurch verbessert, dass individuell auf vielfältige *Informationen* flexibel und auch Informationen auf der Basis eigenen (oder fremden) Wissens dokumentiert werden können. IuK ermöglicht damit Wissenstei-

lung³ einerseits auf der Ebene des *Meta-Wissens* und andererseits auf der Ebene des *Wissens*. Meta-Wissen bezieht sich auf den Prozess der Wissensrecherche und kann z.B. Auskunft über den Ort und den Zugang von relevanten Informationsbasen geben. Auf der Ebene des Wissens eröffnet moderne IT folgende *Potenziale für die Wissensteilung* (vgl. Hendriks 1999: 93f.):

- Senkung von Barrieren der Wissensteilung bezogen auf Zeitdifferenzen durch nachhaltige Wissensbewahrung, bezogen auf unterschiedliche Orte durch neue Organisationsformen z.B. virtuelle Wissensteams und bezogen auf soziale Unterschiede durch Bereitstellung von gleichen Bezugsrahmen z.B. mit Hilfe von „Lernkarten“
- Bereitstellung des Zugangs zu Informationen für die Textbearbeitung für Individuen und Gruppen durch elektronische intelligente Agenten und Dokumenten-Management-Systeme
- Verbesserung des Prozesses der Wissensteilung: einerseits Unterstützung des Prozesses durch Case-based-Reasoning-Systeme und andererseits teilweise Lenkung und Führung des Prozesses z.B. durch Expertensysteme

Technik gestattet auch die Kopplung von bisher nur einzelnen oder gar nicht verfügbaren Möglichkeiten: Videokonferenz-Systeme lassen neben audiovisuellen Übertragungen das gemeinsame Bearbeiten von Dokumenten zu. Die Visualisierung von Personen über räumliche Distanzen hinweg kann der Vertrauensschaffung dienen und ermöglicht andere Wahrnehmungen, die besonders beim Teilen impliziten Wissens (z.B. Sozialisation) notwendig sind. IuK erfüllt damit einen *Teil* der strukturell-organisatorischen Bedingungen zur Wissensteilung.

Ob Mitarbeiter die ihnen zur Verfügung gestellten Möglichkeiten nutzen, hängt auch von der Handhabbarkeit der Technik ab. Neben den Potenzialen der IuK für die Wissensteilung sind auch Herausforderungen mit ihrem Einsatz verbunden. Digitalisierung bedeutet die Möglichkeit der Ausschöpfung von Potenzialen auf der *Prozess- und Arbeitsebene*.

Unter „*digitalem Arbeiten*“ werden die unter Nutzung der Informationstechnik möglichen individuellen „Mensch-Maschine-Aktionen“ unter Einbezug kognitiver Prozesse verstanden. Die mit neuen Informations- und Kommunikationswegen verbundenen Veränderungen von Tätigkeiten und *neue Formen der individuellen Selbstorganisation* bestimmen die Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung:

³ IT kann jedoch auch selbst zur Hürde werden, Wissen zu teilen, wenn die kognitiven Fähigkeiten zur Nutzung nicht vorhanden sind.

- Neue Informations- und Kommunikationswege wie beispielsweise eMail und WMS verändern das Gefühl des „Informationszugangs“. Informationen stehen automatisch zur Verfügung. Mit der „Ubiquität“ (vgl. Reiner mann 2002: 5) am Arbeitsplatz verringert sich die Notwendigkeit der physischen Mobilität der Arbeitnehmer. Sie haben u.a. auch weniger persönliche Kommunikation. Synchrone Kommunikationsmöglichkeiten wie zum Beispiel telefonische werden durch asynchrone Kommunikationsmöglichkeiten wie eMail substituiert und anders herum und können für das Teilen von Wissen wahlweise genutzt werden. Das bedeutet eine andere Wissens- und Informationsweitergabe. Das kann Folgen für nur durch direkte Kommunikation weitergegebenes Wissen haben.
- Die „Digitalisierung“ selbst hat Folgen für die Ausführung von Tätigkeiten: Elektronische Aufzeichnungen sind zwar schriftlich aber von anderer Qualität als die analoge Schriftlichkeit. Die elektronische Erfassung von Daten lässt eine gezielte Isolierung aus Kontexten zu. Der Zwischenschritt der Kodierung (z.B. Buchstaben und Zahlen) wird nötig und ist abhängig von Software und Maschinen aber dafür von ihrem Träger lösbar und in andere Zusammenhänge transferierbar. Wissen ist unter Umständen seinem Schöpfer nicht mehr zuzuordnen. Das bedeutet im Extremfall, jeder kann durch „cut and paste“ übernommene Informationen als sein Wissen und seine Leistungsfähigkeit darstellen.
- Digitalisierung eröffnet neue Möglichkeiten der Reduktion von Autonomie durch externe Eingriffe wie bereitgestellte, verfahrensähnliche Workflows und protokollierende Audit-Trails (vgl. Menne-Haritz 1999: 315). Die automatische Weitergabe von Informationen kann dem Wissensaustausch und -zuwachs mit Hilfe elektronischer Workflows im Sinne der passenden und richtigen Informationen dienen. Durch Einschränkung der Autonomie von Individuen können jedoch durch Perzeption der Kontrollintention bewusst auch manipulierte Informationen weitergegeben werden. Protokollierende Audit-Trails hingegen erleichtern insbesondere die Leistungszuordnung, lassen ihre Bewertung aber weiterhin in der Hand der Führungskräfte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass neue Informations- und Kommunikationswege im Kontext von eGovernment verbesserte Bedingungen für Wissensteilung schaffen können. Die Voraussetzung dafür ist die schrittweise Einführung und das Überführen des digitalen Arbeitens in die individuelle Arbeitsroutine von Mitarbeitern der Verwaltung.

Um diese abstrakten Zusammenhänge von Wissensteilung und Barrieren zu illustrieren und organisatorische Voraussetzungen darzustellen, werden im folgenden Abschnitt unterschiedliche Sequenzen eines eGovernment-Szenarios entworfen.

3 Beispielszenario einer Kommunalverwaltung im Jahr 2013⁴

Im Folgenden werden in einem Beispielszenario einer durch eGovernment modernisierten Kommune Sequenzen der Verwaltungspraxis skizziert. Es werden jeweils die neuen Möglichkeiten durch eGovernment und für die Wissensteilung, der spezielle Prozess inklusive des notwendigen Wissens, die Art der Entscheidungsfindung, die Herausforderungen der IuK für die Wissensteilung sowie die konkrete Handlungssituation inklusive der Barrieren der Wissensteilung beschrieben und analysiert.

Die Verwaltung von Mittelstadt ist durch *vielfältige Zugangswege* für den Bürger und durch innovative Möglichkeiten des *eHuman Resource Management* gekennzeichnet. Durch eine neue Arbeitsteilung unter *Einbezug von anderen Organisationen* z.B. des privat-kommerziellen Bereichs werden in vernetzten Strukturen Dienstleistungen arbeitsteilig erbracht.

3.1 Sequenz: Vielfältige Zugangswege

Der Bürger Anton Kruse befindet sich in einer sozialen Notlage, weil er als Alleinerziehender eine Sozialwohnung und Hilfe im Haushalt sowie bei der Betreuung seiner Kinder benötigt. Er kann in seiner schwierigen Zeitsituation diverse Möglichkeiten, mit der Verwaltung von Mittelstadt in Kontakt zu treten, adäquat nutzen: Online informiert er sich über die Website von Mittelstadt über die Vergabe von Sozialwohnungen und die Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung für Haushalts- und Kinderbetreuungshilfen. Obwohl er nach Identifikation über seinen Verwaltungs-PIN-Code auch gleich einen Antrag für einen Wohnberechtigungsschein online stellen könnte, hat er Fragen zum Ausfüllen des Formulars und zur Verfahrensweise.

Im nahe gelegene Bürger-Service-Laden kann er sich von einem Mitarbeiter beraten lassen. Wenn er keine Zeit hat, die Fragen persönlich zu klären, ruft er im Callcenter der Stadtverwaltung an, wo ihm auf der Basis von elektronisch gespeicherten Informationen über seine bisherigen Kontakte zur Stadtverwaltung Auskunft gegeben werden kann. Außerdem kann er am Verwaltungsservice-Point, einem Automaten, beispielsweise Bescheinigungen einscannen und elektronisch versenden. Hier könnte er sich über die Modalitäten und später über den Sachstand des Antragsverfahrens elektronisch informieren. Eine „mobile“ Mitarbeiterin würde auch zur Beratung nach Hause kommen.

⁴ Auf eine ausführlichere Darstellung von eGovernment-Szenarien für die Norddeutsche Verwaltung, die an dieser Stelle der Problematisierung der Wissensteilung im eGovernment als Anregung diente, sei verwiesen. (Siehe hierzu Kammer 2003)

Auf den skizzierten Zugangswegen und –kanälen werden zwischen der Verwaltung und Anton Kruse Informationen vor allem mit Hilfe von IuK ausgetauscht und es wird jeweils zwischen Anton Kruse und verschiedenen Mitarbeitern der Verwaltung Wissen geteilt.

Das Problem der Wissensteilung stellt sich sowohl zwischen dem Bürger und der Verwaltung als auch innerhalb der Verwaltung dar. Tritt Anton Kruse über einen beliebigen Kanal mit der Verwaltung in Kontakt, sollte der jeweilige Verwaltungsmitarbeiter immer auf dem letzten Stand der Informationen bzw. des Bearbeitungsstandes sein. Mit einem allen Mitarbeitern zur Verfügung stehenden elektronischen Wissenspool kann das verwaltungsinterne Teilungsproblem gelöst werden.

Die Beantragung einer Sozialwohnung ist eine Routineprozess. Die Entscheidungsfindung in Form der schriftlich dokumentierten, bürokratischen Vorgangsbearbeitung kann konventionell in repetitiven Schleifen des Vorinformierens, erneuten Informierens, Nachfragens usw. seitens des Bürgers ablaufen. In einer konkreten Handlungssituation könnte Anton Kruse mit Hilfe einer Mitarbeiterin des Callcenters online ein Formular ausfüllen und in diesem Gespräch Prozess- und Faktenwissen teilen. Kruse hat Schwierigkeiten beim Ausfüllen des Online-Formulars und kennt sich mit Rechtsbegriffen nicht aus. Ursache für das mögliche Nichtteilen von Wissen kann die Unsicherheit von Anton Kruse sein, sich durch unbedachtes Äußern, Chancen der Unterstützung durch die Verwaltung entgehen zu lassen.

Abbildung 1: Wissensteilungs-Barrieren und Anreizindikatoren der Szenariosequenz 1

Sequenz des Szenarios	Digitales Arbeiten	Mögliche Barrieren	Anreizindikatoren
1. Neue Zugangswege Handlungssituation: Telefonat zwischen dem Bürger und einer Mitarbeiterin des Callcenters	der Bürger hat Probleme bei der elektronischen Beantragung, bekommt jedoch Hilfe im Callcenter	der Bürger ist Experte, was das Wissen über seine persönlichen Verhältnisse anbelangt, aber er hat wenig Kenntnisse über seine rechtlichen Ansprüche → <i>unsicherheitsgeprägtes, risikoscheues Verhalten</i>	Transparenz und Klarheit von Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen; Vertrauen in die Kompetenz und souveräne Entscheidung der Verwaltung

Quelle: eigene Darstellung

Der Angst von Anton Kruse ist nur durch Schaffung von Transparenz und Vertrauen entgegenzutreten. Sein persönliches Wissen wird durch die Dokumentation im Formular konkret kodifiziert. Durch Übergabe an die Verwaltung gehört es auch nicht mehr nur ihm. Die Verwaltung kann damit Entscheidungen fällen, die für ihn wirksam werden. Aus letzt genanntem Grund ist er an der Wissensteilung überhaupt interessiert.

Transparenz und *Vertrauen* können z.B. durch Aufzeigen von Rechtsfolgen und Erläuterung von Begriffen im Online-Formular, durch eine FAQ-Liste zum Online-Formular, durch elektronische Agenten, die Rechtsbegriffe in Rechtsdatenbanken recherchieren sowie durch aufgeschlossenes und verständnisvolles Agieren der Mitarbeiter des Callcenters geschaffen werden. An diesem Fall wird deutlich, dass Techniknutzung zur Wissensteilung dann ihre Grenzen erreicht, wenn weder Unsicherheit noch Vertrauen sowohl bei der Technikhandhabung als auch bei der Verwendung des Wissens bestehen.

3.2 Sequenz: eHuman Resource Management (eHRM)

Hanna Müller ist Leiterin des Personalservicemanagements von Mittelstadt. Sie hat das Personal-Selfservice-System (PSS) initiiert und entwickelt. Urlaubsangelegenheiten, Krankmeldungen, Fortbildungs- und Dienstreisen werden darüber elektronisch abgewickelt. Sofern Dienstvorgesetzte ihr Einverständnis erteilt haben, werden bei Vorliegen aller Voraussetzungen z.B. Urlaub genehmigt und Dienstreisen automatisch abgerechnet. Der Vorteil dieses Systems ist die

„Selbstbedienung“ und die Überwachungsmöglichkeit durch die Mitarbeiter unter Nutzung automatischer Weiterleitung im Workflow-Management-System.

Das PSS ist dabei verknüpft mit einem Personal-Organisations- und Haushaltsmanagementsystem, mit dem Personalmaßnahmen wie Ein- und Austritte sowie Angelegenheiten der Personalentwicklung und Beurteilungen bearbeitet werden. Dadurch werden für das zentrale Personalmanagement weniger Mitarbeiter benötigt. Gleichzeitig können Mitarbeiter der Fachbereiche dezentral durch das „virtuelle Personalbüro“ Angelegenheiten erledigen und Fachbereiche Personaldienstleistungen anfordern und abrechnen. Innerhalb der Verwaltung von Mittelstadt werden die bisher autonom durch einzelne Querschnittsbereiche verantworteten Leistungen nun durch einige wenige Verantwortliche erledigt. Die Entscheidungen dazu werden auf dezentraler Ebene gefällt.

Im PSS findet *Wissensteilung* durch elektronische Dokumentation der Mitarbeiter z.B. bei der Abrechnung von Dienstreisen statt. Hanna Müller teilt ihr Wissen über Organisation und Haushalt mit anderen über zentral verfügbare Wissensdokumente.

Bei der Stellung eines Dienstreiseantrags handelt es sich von der Art der Entscheidungsfindung um bürokratische Vorgangsbearbeitung und um einen Routineprozess bei dem Prozess- und Faktenwissen notwendig sind. Ein Teil dieses Wissens ist bereits durch den elektronischen Workflow (Weiterleitung erst nach Klärung der Vertretung), ein anderer Teil durch vorausgefüllte elektronische Formulare für die Mitarbeiterin bereitgestellt.

Konventionell läuft dieser Prozess durch Weiterleiten des Antrages in Papierform mit der Gefahr längerer Liegezeiten ab. Der Antragsteller im PSS hingegen kann zu jeder Zeit einsehen, sofern er sich selbst mit den Möglichkeiten des Systems vertraut gemacht hat, wo sich sein Antrag mit welchem Bearbeitungsstatus befindet. Durch schriftliche Dokumentation stellt die Mitarbeiterin ihrerseits Wissen zu Verfügung. Ursache der möglichen Barriere könnte die eigene Nutzenmaximierung der Mitarbeiterin sein. Sie möchte eine Dienstreise mit einem privaten Ausflug verbinden und Kosten für diesen sparen. Deshalb macht sie nicht korrekte Angaben im PSS.

Abbildung 2: Wissensteilungs-Barrieren und Anreizindikatoren der Szenariosequenz 2

Sequenz des Szenarios	Digitales Arbeiten	Mögliche Barrieren	Anreizindikatoren
2. <i>eHRM</i> <u>Handlungssituation:</u> Mitarbeiterin füllt elektronischen Dienstreiseantrag aus und rechnet die Dienstreise ab	Dienstreiseantrag im PSS ist gegenüber traditioneller Beantragung komfortabler	Mitarbeiterin hält Wissen über privaten Ausflug zu ihrem finanziellen Vorteil zurück → <i>individuelle Rationalität</i>	zusätzliche Kontrollmöglichkeiten bei entgegengebrachtem Vertrauen

Quelle: eigene Darstellung

Auf der Basis von Vertrauen und Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter wird das Verfahren zur Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen beschleunigt und vereinfacht: Auf das Nachweisen von Unterlagen über die Reise in Papierform (z.B. Tankquittungen oder Hotelrechnungen) wird verzichtet, um die gewonnene Flexibilität und Schnelligkeit nicht wieder zu verringern. Dem Nichtteilen und „Verschleiern“ von Wissen wird im Zuge der Komfortabilität der elektronischen Abwicklung eine Tür geöffnet. Gegenüber der konventionellen Verfahrensweise kann das Teilen von Wissen mit Hilfe von IuK hier bewusst unterlassen werden.

Durch neue Kontrollmöglichkeiten beispielsweise durch Vorgesetzte z.B. in Form von persönlichen Gesprächen mit den Mitarbeitern oder stichprobenartiger Recherche von Hotelkosten und Entfernungen kann die pauschalierte Abrechnung im Personal-Selfservice-System auf Richtigkeit überprüft werden. Dieser Fall zeigt, dass bei Geeignetheit der Technik zur Wissensteilung, Mechanismen des traditionellen Verfahrens wegfallen und bei fehlender Substituierung durch andere auch organisatorische Maßnahmen und Verfahren ergänzt werden müssen, z.B. Einbau des Prozessschritts „Reisenachweis“ in den Workflow der Abrechnung und physische Vorlage beim unmittelbaren Vorgesetzten.

3.3 Sequenz: Neue Arbeitsteilung unter Einbezug von anderen Organisationen

Das Bauamt von Mittelstadt arbeitet sowohl mit externen privat-kommerziellen Dienstleistern als auch mit staatlichen Behörden auf einer elektronischen Bauplattform zusammen. Dort existieren für die unterschiedlichen Phasen eines Bauvorhabens sowie für das Aufstellen von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen virtuelle Arbeitsräume für entsprechend berechnete Bauherren, Architekten und Verwaltungsinstitutionen. Es können Informationen verschiedenen Nut-

zern bereitgestellt und diese mit entsprechenden Planungs- und Entscheidungsrechten ausgestattet werden. Gemeinsam werden auf dieser elektronischen Arbeitsplattform Entscheidungen getroffen und Verwaltungsinstitutionen frühzeitig daran beteiligt. Unabhängig von Ort und Zeit können alle Beteiligten Meinungen und Warnungen vor Gefahren usw. an einem virtuellen runden Tisch verhandeln.

Bei Planungsprozessen handelt es sich um einen Aushandlungs- und individuellen Entscheidungsprozess mit vielfältigem, interdisziplinärem Fakten-, Erfahrungs- und Prozesswissen. *Wissensteilung* findet an dieser Stelle über die graphische, bildliche und schriftliche Dokumentation der Planungsprozesse zwischen Bauherren, Architekten, öffentlichen und privat-kommerziellen Institutionen und Bürgern statt. Konventionell können Bauplanungsprozesse in repetitiven Schleifen mit zeitaufwendigen Abstimmungssitzungen, Vorort-Terminen und Öffentlichkeitspräsentationen sowie Bürgerwünschen in Briefform usw. ablaufen. Die Herausforderungen für alle beteiligten Personen liegen in der Handhabbarkeit des Bearbeitungssystems der Bauplattform.

In einem Ideenwettbewerb „Mittelstädter Wellness-Bad“ mit mehreren Architekten für verschiedene Varianten des Vorhabens werden in der partizipativen Planungsphase Entwürfe dem kritischen Auge der Öffentlichkeit auf der Bauplattform präsentiert. Architekt A. achtet darauf, nicht zu viele Details seines Lösungsvorschlages auf der elektronischen Bauplattform zu dokumentieren. Zwar sollen Bürger, Unternehmen sowie Verwaltungsinstitutionen frühzeitig ihre Bedenken äußern können, jedoch besteht die Gefahr, dass der Architekt für die zweite Variante des Bades bestimmte Teillösungen imitiert. Ursache des Nichtteilens von Wissen durch den Architekten könnte die Konkurrenzsituation bezogen auf den Zuschlag für den Bauentwurf des Bades sein.

Abbildung 3: Wissensteilungs-Barrieren und Anreizindikatoren der Szenariosequenz 3

Sequenz des Szenarios	Digitales Arbeiten	Mögliche Barrieren	Anreizindikatoren
3. Einbezug von Dritten <u>Handlungssituation</u> : Architekten dokumentieren Lösungsvorschläge und stellen sie der Öffentlichkeit auf der Bauplattform zur Diskussion	Nutzung der Bauplattform ist für die Architekten und die verschiedenen Institutionen sowie für die Bürger die zeitnahe, transparente und partizipative Planungsmethode	Architekt dokumentiert keine Details seines Lösungsvorschlages, um dem Konkurrenten nicht Teillösungen für seinen Entwurf zu verraten → wettbewerbsgeprägtes Verhalten	Reduktion von Unsicherheitsfaktoren ;Zurechenbarkeit von Wissen; Transparenz der Wissensverwertung; Wertschätzung des Wissens und ihrer Schöpfer

Quelle: eigene Darstellung

Beide Architekten wollen durch Verwendung eigenen Wissens Reputation erhalten und persönliches Profil entwickeln. Dieses Wissen ist für sie proprietäres Wissen, das ihnen zuzuordnen ist und das sie verwenden bzw. für Teillösungen unter Umständen mit anderen unter Erhalt eines Gegenwertes teilen. Mittelstadt profitiert hingegen am meisten vom Wissen der Architekten sowie aller Partizipierender, wenn es allen zugänglich ist. Dazu ist ein ausgefeiltes System von unterschiedlichen Transparenzstufen zu entwickeln: Lösungen werden sehr detailliert unter dem Namen des Architekten dokumentiert jedoch in unterschiedlichem Detaillierungsgrad bezogen auf die Adressaten (z.B. Bürger, Stadtrat oder Leistungszentrum Bauen) seitens des Architekten veröffentlicht. So bleibt er Herr seines Wissens, das in Gänze dokumentiert und versiegelt bzw. für ihn von unabhängiger Seite patentiert ist. Gleichzeitig kann in unterschiedlichem Grad an dem Wissen partizipiert werden.⁵

4 Fazit

Die Potenziale der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch Nutzung von Informationstechnik werden bisher nicht hinreichend genutzt. Ein Grund

⁵ Es wäre auch ein elektronisches Marktsystem für den Austausch von Wissen möglich. Dieses Marktsystem könnte z.B. für standardisierte Dokumente entweder Geldwerte festlegen oder den Austausch von Dokumenten quasi im „Peer-to-peer-Modus“ zulassen. Zusätzlich bedarf es organisatorischer Maßnahmen in Form von Anerkennung bestimmter Verfahrensregeln zum Austausch und zur Verwendung von Wissen sowie vertrauensbildender Zusammenkünfte beispielsweise Wissensmärkte.

dafür könnte die unberücksichtigte und fehlende Wissensteilung im eGovernment sein. Durch Techniknutzung stehen vermehrt Informationen zur Verfügung, die in der informationssammelnden und –verarbeitenden öffentlichen Verwaltung dazu genutzt werden können, um *neues Wissen* über den Zustand der Gesellschaft und Wirkungen von Verwaltungsentscheidungen durch Teilung zu generieren.

Um zu zeigen, wie Wissen unter welchen organisatorischen Voraussetzungen in einer durch Technik gestalteten Verwaltung geteilt werden kann, ist im Rahmen dieser Arbeit ein *Szenario* entworfen worden. Hier wird demonstriert, welche Handlungen in der Verwaltungspraxis Wissensteilung beinhalten und wie es geteilt wird.

Zur Erklärung von Wissensteilung wurden *Ansätze des Wissensmanagements* erläutert. *Barrieren*, die bewußtes Nichtteilen von Wissen zur Folge haben und ihre Ursachen wurden erklärt. Verwaltungswissen ist nicht nur für die Exekutive selbst, sondern für das gesamte *politisch-administrative System* wichtig. Konkreter ist dieses Handeln und die Wissensarten auf der Ebene der *Geschäftsprozesse* zu analysieren. Die Besonderheiten der Geschäftsprozesse inklusive der zu treffenden Entscheidungen sind dargestellt worden.

IuK birgt Potenziale und Herausforderungen für die Wissensteilung. Einerseits werden durch Informationsflüsse Wissensteilung unterstützt. Andererseits verändern sich durch die Nutzung der Technik die individuelle Selbst- und Arbeitsorganisation sowie das „Denken in neuen Informations- und Kommunikationswegen“ durch Wahrnehmung von Nutzung und Parallelnutzung von IuK.

Die Analyse der Wissensteilung im Szenario zeigt an konkreten Beispielen, wie Prozesse konventionell ablaufen, wie Wissen geteilt wird und welche Hindernisse und Barrieren in bestimmten Handlungssituationen im eGovernment auftreten können. Der Einfluss der organisatorischen Gestaltbarkeit zur Überwindung von verschiedenen Barrieren der Wissensteilung ist aufgrund möglicher individueller Konstellationen der Personen, vor allem durch fehlendes Vertrauen, eher gering aber nicht zu unterschätzen. Am Beispiel der „neuen Zugangswege“ wird deutlich, dass Schwierigkeiten mit der Techniknutzung durch persönliche Handlungsanleitung überwunden werden können. Das Dilemma der Wissensteilung und ihres Wertverlustes für ihren Schöpfer im Verwaltungsalltag wird am Beispiel der „Mittelstädter Wellness-Bades“ deutlich. Hier findet sich ein vergleichsweise großer Spielraum für organisatorisch-technische Gestaltung. Bei den Beispielen „eHRM“ hingegen sind diese Möglichkeiten entsprechend der Ursachen der Barrieren eher mühsam aber durchaus zielführend. Vertrauensbildung kann durch Berücksichtigung möglicher Barrieren und ihrer Ursachen bei

der organisatorisch-technischen Gestaltung unterstützt werden: Wissensteilung über mehrere Kanäle (Sequenz 1), Workflow mit dem Prozessschritt „Reisnachweis“ (Sequenz 2) und „Transparenzstufen“ (Sequenz 3).

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass Wissensteilung zwar für öffentliche Verwaltung ein *wesentlicher Erfolgsfaktor* ist, sie sich jedoch nur im begrenzten Rahmen gestalten lässt. Euphorie gegenüber der Wissensteilung durch Technikgläubigkeit, ohne Wissensflüsse und –barrieren beim Neubau der Verwaltung organisatorisch zu berücksichtigen, ist jedoch verfehlt.

5 Literatur

- Amelingmeyer, Jenny (2000): Wissensmanagement: Analyse und Gestaltung der Wissensbasis von Unternehmen. Wiesbaden.
- Boisot, Max (1998): Knowledge Assets: Securing Competitive Advantage in the Information Economy. New York.
- Brüggemeier, Martin et. al. (2006): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government. Berlin, (im Erscheinen).
- Eulgem, Stefan (1998): Die Nutzung des unternehmensinternen Wissens. Frankfurt/M.
- Hendriks, Paul (1999): Why share Knowledge? The Influence of ICT on Motivation for Knowledge Sharing. In: Knowledge and Process Management, Band. 6, Nummer 2, S. 91-100).
- Kammer, Matthias (2003): Norddeutsche Verwaltung im Jahre 2013. Szenarien für E-Government. In: Verwaltung und Management, 9.Jg. Heft 4, 182-185.
- Klischewski, Ralf; Wimmer, Maria (Hg.) (2004): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government. Münster.
- Lenk, Klaus (2004a): Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. In: Klischewski, Ralf; Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government. Münster, S. 43-55.
- Lenk, Klaus (1999): Information und Verwaltung. In: Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik – Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. Heidelberg, S. 1-20.
- Menne-Haritz, Angelika (2001): Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. Wissensmanagement für kooperative Entscheidungsprozesse. In: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 198-204.
- Menne-Haritz, Angelika (1999): Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen für ein Rerenzmodell für Elektronische Bürosysteme. Heidelberg.
- Nonaka, Ikujiro/Takeuchi, Hirotaka (1995): The Knowledge- Creating Company. Oxford – New York.
- Petrovic, Otto (1994): Lean Management und informationstechnologische Potenzialfaktoren. In: Wirtschaftsinformatik 36, Heft 6, S. 580-590.
- Probst, Gilbert/Büchel, Bettina (1994): Organisationales Lernen. Wiesbaden .

- Reinermann, Heinrich (2002): E-Governemnt – Gründe und Ziele. In: Reinermann, Heinrich, Lucke, Jörn von: Electronic Government in Deutschland: Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung. Speyer, S. 1-19.
- Schüppel, Jürgen (1996): Wissensmanagement: organisationales Lernen im Spannungsfeld von Wissen- und Lerntheorie. Wiesbaden.
- Seidel, Martin (2003): Die Bereitschaft zur Wissensteilung. Rahmenbedingungen für ein wissensorientiertes Management. Wiesbaden.