

Jens Weiß

Wissen in öffentlichen Verwaltungen – zwischen Bürokratie und Management

Inhalt

1 Einleitung.....	209
2 Wissensmanagement zwischen sozialwissenschaftlicher Theorie und Managementmode.....	211
2.1 Wissen in Organisationen	211
2.2 Das Wissen der Akteure.....	213
2.3 Management von Wissen	217
2.4 Wissen in öffentlichen Verwaltungen.....	219
2.5 Wissensmanagement in bürokratischen Organisationen.....	223
3 Zwei Beispiele zum (Nicht-) Management von Wissen in öffentlichen Verwaltungen	224
3.1 Wissenserhalt als Wissensmanagement	224
3.1.1 Wissenstransfer in der Senatsverwaltung Berlin	224
3.1.2 Institutionelles Setup.....	226
3.1.3 Unterscheidungen zwischen relevantem und irrelevantem Wissen	227
3.1.4 Arten von Wissen und Managementansatz.....	228
3.1.5 Prinzipal-Agent-Probleme	228

3.1.6 Wissensmanagement als Aktualisierung bürokratischer Verfahren	229
3.2 Steuerung als Problem des Wissensmanagements	231
3.2.1 Wissen im Kontext der Reformen des kommunalen Haushaltsrechts	231
3.2.2 Institutionelles Setup.....	233
3.2.3 Unterscheidungen zwischen relevantem und irrelevantem Wissen	234
3.2.4 Arten von Wissen und Managementansatz.....	236
3.2.5 Prinzipal-Agent-Probleme	237
3.2.6 Wie managt man Wissen, das keiner will?	237
4 Fazit	238
Literatur	242

1 EINLEITUNG

Wissensmanagement ist, wie viele andere Managementansätze und Instrumente, die in den letzten Jahren zu Zwecken der Verwaltungsmodernisierung diskutiert oder angewendet wurden, ein Konzept, das zunächst in und für privatwirtschaftliche Unternehmen entwickelt wurde. Wie andere „Schlagworte der Managementphilosophie“ eröffnet auch Wissensmanagement eine normative Perspektive.¹ Der Begriff fordert dazu auf, Wissen besser zu managen. Im Kontext privatwirtschaftlicher Unternehmen ist auch klar, zu welchem Zweck: Um die Wettbewerbsfähigkeit oder die Profitabilität des Unternehmens zu verbessern. Eine Anwendung in öffentlichen Verwaltungen erfolgt unter anderen Rahmenbedingungen, erfordert eine spezifische Rezeption und Interpretation des Konzepts durch diese und führt zu Modifikationen.² Wissensmanagement in öffentlichen Verwaltungen soll deren Performanz bzw. Leistungsfähigkeit verbessern,³ wobei bekannt ist, dass diese Kriterien für Verwaltungen deutlich schwieriger zu konkretisieren sind, als die typischen Ziele privatwirtschaftlicher Unternehmen.

Die nachfolgenden Überlegungen sollen die Anwendungsbedingungen und –möglichkeiten von Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung reflektieren. Wissen soll dabei als Ergebnis einer konstruktiven Vernetzung von Informationen durch Akteure bzw. Systeme verstanden werden, das es individuellen oder kollektiven Akteuren ermöglicht, sich in einer Situation zu orientieren und zielgerichtet zu handeln bzw. Organisationen ermöglicht, Entscheidungen zu fällen.⁴ Management ist eine Form intentionalen Handelns, mit dem Ziel, durch Operationalisierung, Messung, Planung und Kontrolle Effizienz und Effektivität von Abläufen zu verbessern.

Im populären Modell von Nonaka / Takeuchi⁵, der Wissensspirale (vgl. Abb. 1), ist Wissensmanagement eine Art Organisationspädagogik und beschäftigt sich mit der intentionalen Steuerung von organisationalen Lernprozessen, einschließlich der Rekombination und der Konservierung von Wissen. Der Fokus des

¹ BAECKER 2003a, S. 89.

² Vgl. WEISS 2013a, S. 242.

³ Vgl. bspw. KGSt 2001, S. 9 f.

⁴ Vgl. WILLKE 2001, S. 7 ff., ähnlich PROBST ET AL. 2012, S. 23. Für eine aktuelle Auseinandersetzung mit dem Begriff Wissen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht vgl. LENK et al. 2014, S. 35 ff.

⁵ Vgl. NONAKA UND TAKEUCHI 1997, S. 84 ff.

Wissensmanagements ist mittlerweile auf den Einbezug des Wissens von Kunden – Customer Knowledge Management⁶ – bzw. von Bürgerinnen und Bürgern – Citizen Knowledge Management⁷ – erweitert worden.⁸ Die „dritte Generation“ des Wissensmanagements hat im Wesentlichen die Vorstellung von Wissen als einem objektiv beschreibbaren und interpersonell relativ beliebig übertragbaren Objekt aufgegeben und stützt sich weitgehend auf konstruktivistische Ansätze.⁹

Insbesondere die Idee, dass zur Analyse der Konstruktion, Bewahrung und Rekombination von Wissen konventionell gedachte Grenzen der Organisation in Frage gestellt werden müssen, wird für die folgenden Überlegungen aufgenommen. Es soll nicht nur das Wissensmanagement in öffentlichen Verwaltungen, sondern auch zwischen Verwaltung und politischen Entscheidungsgremien – im Weiteren vereinfacht: „der Politik“ – oder noch umfassender formuliert, ein Beispiel des Wissensmanagements in politisch-administrativen Systemen (PAS), hier zwischen Verwaltung und Politik, untersucht werden.

Ziel des Beitrags ist es, an zwei Beispielen zu verdeutlichen, wie Instrumente zum Management von Wissen in öffentlichen Verwaltungen adaptiert werden und wie die Einführung dieser Instrumente öffentliche Verwaltungen verändert, sowie einige Schlüsse zu ziehen, welche Formen von Wissensmanagement mit den derzeitigen Strukturen insbesondere kommunaler Verwaltungen in Deutschland kompatibel sind.

Im zweiten und dritten Abschnitt wird dazu eine theoretische, verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Wissen und Wissensmanagement entwickelt. Dazu werden sowohl akteurs- als auch systemtheoretische Zugänge genutzt, nicht, um zu suggerieren, diese seien einfach miteinander zu verbinden oder liefern ohnehin auf das Gleiche hinaus. Vielmehr soll eine „Brillenmethodik“ im Sinne von Moldaschl¹⁰ genutzt werden: Die beiden dezidiert unterschiedlichen Perspektiven machen verschiedene Aspekte des Wissensmanagements zum Gegenstand von Beobachtung, Beschreibung und Analyse. Im vierten Kapitel werden mit diesem Analyseraster zwei empirische Beispiele für den Umgang mit

⁶ Vgl. KOLBE ET AL. 2003, BOZJELOYE 2007.

⁷ Vgl. WALSER 2000.

⁸ Vgl. allgemeiner zum Einbezug von „Stakeholdern“ in das Wissensmanagement PROBST ET AL. 2012, S. 105 ff.

⁹ LENK ET AL. 2014, S. 58 ff.

¹⁰ Vgl. MOLDaschl 2010.

Wissen in öffentlichen Verwaltungen untersucht. Die Ausführungen beziehen sich überwiegend auf kommunale oder der kommunalen Ebene äquivalente Verwaltungsstrukturen; eine Übertragbarkeit auf andere Ebenen wäre zu prüfen, ist aber, zumindest was die wesentlichen Erkenntnisse angeht, nicht unplausibel. Im Fazit zeigt sich der Wert wissenschaftlicher Überlegungen für die Verwaltungswissenschaften ebenso, wie der Nutzen des Wissensmanagements für Verwaltungen.

2 WISSENSMANAGEMENT ZWISCHEN SOZIALWISSENSCHAFTLICHER THEORIE UND MANAGEMENTMODE

2.1 Wissen in Organisationen

Wissensmanagement dürfte neben der Steuerungs- und Organisationstheorie eines der sozialwissenschaftlichen Themengebiete sein, das am stärksten von systemtheoretischen Überlegungen profitiert hat. Wissen, Erkenntnis, die Konstruktion von Wissen, der Austausch von Daten zwischen Systemen, Paradoxien des Lernens von Individuen und Organisationen sowie die Einbettung von Wissen in Kultur und Technik sind klassische Themen der Systemtheorie.¹¹ Einige der zentralen Topoi systemtheoretischer Diskussionen werden im Folgenden aufgegriffen und für die Analyse des Wissensmanagements in Verwaltungen genutzt.

Besondere Relevanz haben schon die konstruktivistischen Grundlagen der Systemtheorie. Wissen erfordert aus dieser Perspektive eine Interpretation von Daten bzw. Informationen. Schon Informationen werden im systemtheoretischen Kontext als konstruiert betrachtet, was heißt, „dass Informationsaustausch zwischen unterschiedlichen Systemen [d. h. auch zwischen zwei Gehirnen bzw. Menschen] unmöglich ist. Unmöglich!“.¹² Systeme interpretieren Daten – oder allgemein ihre Umwelt – immer mit spezifischen Relevanzkriterien und können Wissen nur durch Interpretationen im Rahmen ihrer Erfahrungsmuster generie-

¹¹ Vgl. LUHMANN 1980, LUHMANN 2000, MATURANA 1994, WILLKE 1998, BAECKER 1999, S. 68 ff.; BAECKER 2003a, BAECKER 2003b.

¹² WILLKE 2001, S. 9.

ren. Dies hat notwendig zur Folge, dass bereits die Mitglieder ein und derselben Organisation aus „gleichen“ Daten völlig unterschiedliches Wissen generieren können.¹³ Wissen ist also aus systemtheoretischer Sicht keine Bestandsgröße oder Ressource, die unabhängig von Konstruktions- und Nutzungsleistungen existiert.¹⁴ Insofern ist die wichtigste Aufgabe eines Managements von Wissen nicht, vorhandenes Wissen zu verteilen sondern – auf der ersten Ebene – die Generierung von Wissen zu koordinieren und – auf der zweiten Ebene – Strukturen, die die Generierung von Wissen koordinieren, zu optimieren.

Wissen generieren, also lernen, können alle Systeme, nicht nur einzelne Menschen, sondern auch Organisationen. Es gibt ein „organisationales Wissen“, das in den Werte- und Regelsystemen bzw. den Prozeduren von Systemen, auch in Organisationen gespeichert ist.¹⁵ Die lernende Organisation ist gleichzeitig eine „verlernende Organisation“:¹⁶ Um neues Wissen zu lernen, müssen Systeme altes Wissen verlernen. Organisationen, die über einen gewissen Zeitraum Bestand hatten, haben sich in dieser Zeit an bestimmtem Wissen und Regeln orientiert. Sie „weigern“ sich vernünftigerweise, dieses Wissen und diese Regeln zu ignorieren bzw. zu vergessen und neues Wissen anzuwenden. „Organisationen, so die Erfahrung seit hunderten von Jahren, werden eingerichtet, um *trotz der Veränderlichkeit der Umwelt bestimmte beabsichtigte Routinen aufrechtzuerhalten*“.¹⁷ Das bedeutet umgekehrt auch, dass eine Organisation nie alle verfügbaren Daten oder Informationen und niemals das gesamte, potenziell verfügbare Wissen für Entscheidungen nutzt oder nutzen kann. Eine der wichtigsten Fragen des Wissensmanagements ist daher, wie eine Organisation zwischen relevantem Wissen und nicht-relevantem Wissen unterscheidet, wie veraltetes Wissen entwertet und relevantes, neues Wissen von einer Organisation identifiziert und implementiert wird.¹⁸

¹³ WILLKE 2001, S. 10 f.

¹⁴ Vgl. BAECKER 2003a, S. 95.

¹⁵ WILLKE 2001, S. 16 ff. Eine Vorstellung organisationalen Lernens gibt es auch in anderen, älteren Theorietraditionen, zum Beispiel bei SIMON 1997, S. 228 (im Original 1946 erschienen) oder bei ARGYRIS UND SCHÖN 1999.

¹⁶ BAECKER 2003b, vgl. auch LUHMANN 1987, S. 447 f. Auch dieser Gedanke findet sich im Prinzip schon 1946 bei SIMON 1997, S. 231.

¹⁷ BAECKER 2003b, S. 181.

¹⁸ LUHMANN 1987, S. 449.

2.2 Das Wissen der Akteure

Aus handlungs- oder akteurstheoretischer Sicht ist Wissensmanagement vor allem ein Problem von Anreizen und (Überwachungs-) Kosten. Wissen ist hier eine kognitive Voraussetzung des Erkennens von Handlungssituationen, also Informiertsein über Handlungsalternativen, die der Befriedigung von Bedürfnissen dienen, und über die erwartbaren Konsequenzen dieser Handlungsalternativen. Lernen findet statt, wenn bestimmte Handlungen die Erwartungen der Akteure nicht oder nicht im erwarteten Maße realisieren und die Akteure Handlung und Handlungskonsequenz in einen neuen Kausalzusammenhang bringen können. Im Sinne des Einsatzes von Ressourcen zur Aneignung von Wissen, ist Lernen mit einem Aufwand für die Akteure verbunden und unterliegt selbst einem Kosten-Nutzen-Kalkül.¹⁹

Das bereits erwähnte Modell der Wissensspirale von Nonaka / Takeuchi²⁰ (vgl. Abb. 1) basiert ursprünglich auf einem vergleichsweise mechanistischen Verständnis von Wissen, das aber geeignet ist, um die aus akteurstheoretischer Sicht relevanten Probleme des Wissensmanagements in einfacher Form darzustellen. Das Lernen (in) einer Organisation wird als Prozess mit vier Schritten der Umwandlung von Wissen verstanden: Implizites Wissen²¹ wird durch Externalisierung in explizites, d. h. kommunizierbares bzw. übertragbares Wissen umgewandelt. Explizites Wissen kann aufgrund seiner Kommunizierbarkeit kombiniert werden. Hierdurch entsteht neues explizites Wissen. Durch Internalisierung wird dieses explizite Wissen von Akteuren verinnerlicht, also in implizites Wissen umgewandelt und in Sozialisationsprozessen kann implizites Wissen an andere weitergegeben werden.

¹⁹ Vgl. ESSER 1999, S. 359; WEISS 2000, S. 39 ff.

²⁰ Vgl. NONAKA UND TAKEUCHI 1997, S. 84 ff.

²¹ Vgl. POLANYI 2013 (erstmalig 1958 erschienen), der diese Unterscheidung zwischen implizitem und explizitem Wissen sehr umfassend herausgearbeitet hat sowie NONAKA UND TAKEUCHI 1997, S. 18 ff.

Abbildung 1: Wissensspirale in Anlehnung an Nonaka und Takeuchi (1997, S. 84 f.) und Beispiele für Leistungen, die von Akteuren im Rahmen des Wissensmanagements erbracht werden müssen bzw. resultierende Aufwände/Kosten

Implizites Wissen	Explizites Wissen	Aufwand/Leistungen der Akteure
	Externalisierung	Beschreibung des Wissens, relativer Verlust von Ressourcenvorteilen/Humanvermögen, Machtverlust, ...
	Kombination	Aufnahme von Daten/Information, Kommunikation Interpretationsleistungen, Übersetzungsleistungen, Kombinationsleistungen, ...
	Internalisierung	Aufnahme von Daten/Information, Interpretationsleistungen, Lernen, Üben, Gedächtnisleistungen, Trial-Error-Aufwände...
Sozialisation		Vormachen, Nachmachen, Lehren, Lernen, relativer Verlust von Ressourcenvorteilen/Humanvermögen, Trial-Error-Aufwände, ...
	Externalisierung ... usw.	

Quelle: Eigene Darstellung 2015.

Alle diese Schritte erfordern Leistungen von den beteiligten Akteuren. Externalisierung erfordert zum Beispiel einen Aufwand zur Explizierung bzw. Kodifizierung von Wissen in Form von Sprache. Akteure müssen sich anstrengen, ihr implizites Wissen in Worte zu fassen. Es gehört geradezu zur Definition impliziten Wissens, dass die Explizierung nicht ohne größere Aufwände möglich oder möglicherweise sogar unmöglich ist. Nicht nur handwerkliche sondern auch kommunikative, kreative, künstlerische Verfahren und Erfahrungen im Umgang mit Menschen oder Tieren sind schwierig und teilweise nur unzulänglich sprachlich zu beschreiben.

Hinzu kommt, dass die Weitergabe impliziten Wissens an Andere, die ja den Grund für die Explizierung darstellt, die Ressourcen des explizierenden Ak-

teurs, in diesem Fall beispielsweise einer „Wissensgeberin“,²² entwertet. Wissen ist Macht, und die Explizierung von Wissen macht anderen Akteuren Ressourcen zugänglich, die bisher die Wissensgeberin exklusiv nutzen konnte. Je exklusiver und einzigartiger das implizite Wissen ist, desto größer ist das Interesse einer Organisation an der Explizierung dieses Wissens und desto größer ist auch der relative Ressourcen- bzw. Machtverlust für eine Wissensgeberin. Die Bereitstellung von privatem Wissen durch Externalisierung produziert ein Kollektivgut und hat die Struktur eines sozialen Dilemmas.²³ Soziale Dilemmata können durch Normen oder Vertrauen unter bestimmten Bedingungen überwunden werden. Aber die Rahmenbedingungen für die Überwindung von Wissens-Dilemmata sind ungünstig, wie sich gleich noch anhand von Überlegungen der Prinzipal-Agent-Theorie zeigen wird.

Sozialisation ist eine Form der Übertragung von Wissen zwischen Akteuren, die in einer ähnlichen Anreizsituation stattfindet. Auch für implizites Wissen gilt, dass die Weitergabe durch „Zeigen“, „Demonstrieren“, „Vormachen“ o.ä. die Ressourcen der Wissensgeberin entwertet. Allerdings wird das Anreizproblem etwas reduziert: Während eine Externalisierung Wissen im Prinzip einer unbeschränkten Anzahl von Akteuren zugänglich macht, ist die Sozialisation immer auf eine direkte Interaktion zwischen Wissensgeberin und Lernenden angewiesen und solche Interaktionssituationen sind in der Regel auf eine kleinere Anzahl von Akteuren beschränkt.²⁴

In den beiden Schritten Kombination und Internalisierung entsteht für die Akteure Aufwand, vor allem in Form von Konstruktions- und Interpretationsleistungen, aus misslungenen Lernversuchen und sonstigen intellektuellen Anstrengungen. Lernen ist nicht einfach, kann aber immerhin dazu führen, dass die Lernenden ihr Humanvermögen bzw. ihre Ressourcen und ihre Macht vergrößern. Insofern scheint die Anreizsituation hier weniger kritisch als in den beiden anderen Transformationsschritten.

²² Um die Lesbarkeit zu erleichtern verwende ich hier und an anderen Stellen an denen explizit Akteure aller Geschlechter gemeint sind lediglich das weibliche Genus. Andere Geschlechter sind selbstverständlich mit eingeschlossen.

²³ Vgl. WILKESMANN UND RASCHER 2004, S. 116 ff., KELM 2008, S. 129 ff.

²⁴ Klassische Meister-Schüler-Verhältnisse sind ein prototypisches Beispiel für Sozialisationsprozesse, bei denen Wissen gezielt nur an wenige, spezifische ausgewählte Akteure weitergegeben wird, um dieses Wissen nicht durch Verallgemeinerung zu stark zu entwerten. Vgl. auch die Hinweise zu Sempai-kohai bei PROBST ET AL. 2012, S. 211.

Alle vier Schritte der Wissenstransformation lassen sich auch als Prinzipal-Agent-Probleme²⁵ modellieren: Der Prinzipal, die Organisation, möchte im Sinne des Organisationsziels eine möglichst perfekte Transformation bzw. möglichst innovative Kombination des Wissens. Dieses Ziel muss und wird in der Regel aber nicht das primäre Ziel der Agenten, der Wissensgeberinnen sein. Diese haben zunächst vor allem das persönliche Ziel, das subjektive Verhältnis von Nutzen und Aufwand zu optimieren. Das heißt, die Agenten werden eher nicht im Sinne der Organisation handeln, insbesondere wenn diese die Leistungen, und das Engagement der Agenten nur schwer überwachen kann. Moderne Organisationen verfügen über ein breites Instrumentarium zur Bearbeitung von Prinzipal-Agent-Problemen: Verträge, Zielvereinbarungen, Corporate Identity, unterschiedlichste Motivationsinstrumente etc. Bei den Transformationen in der Wissensspirale handelt es sich aber aus zwei Gründen um besonders problematische Prinzipal-Agent-Konstellationen:

- Erstens – und auch das gehört wiederum zum Konzept des impliziten Wissens – weil die Informationen über das tatsächlich explizierte oder gelernte Wissen extrem asymmetrisch verteilt sind. Eine Wissensgeberin weiß immer mehr über das, was sie weiß, als ein anderer Akteur.
- Und zweitens weil der Umfang und der Nutzen der explizierten Informationen oder des internalisierten Wissens überhaupt nur mit erheblichem, in der Regel prohibitiv hohem Aufwand gemessen, also kontrolliert werden kann.²⁶

Organisationen, die ein erfolgreiches Wissensmanagement betreiben wollen, müssen also aus handlungstheoretischer Sicht diese Prinzipal-Agent-Probleme bearbeiten, weil Wissensmanagement auf letztlich nur sehr schwer kontrollierbare Mitwirkungsleistungen der Beschäftigten angewiesen ist.²⁷

Bei der Nutzung von sozialen Netzwerken für das Wissensmanagement ist mittlerweile deutlich geworden, dass unter bestimmten Rahmenbedingungen der soziale Status in diesen Netzwerken sowie die Brauchbarkeit von Informationen für Expertinnen und Experten Reziprozitätsnormen stabilisieren und damit ei-

²⁵ Zum Überblick vgl. bspw. RICHTER UND FURUBOTN 2003, S. 176 f. und grundlegend FAMA 1980.

²⁶ Vgl. KELM 2008, S. 173 ff., zu Anreizproblemen im Wissensmanagement vgl. auch WILKESMANN UND RASCHER 2004, S. 123 ff.

²⁷ Vgl. STRASSHEIM 2004, S. 69.

nen Austausch von Wissen ermöglichen können. Voraussetzung sind aber eine „kritische Masse qualitativ hochwertiger Information“ im Netzwerk und entsprechende Ressourcen, vor allem Zeit.²⁸ Selbst eine Routinisierung der Bereitstellung von Wissen scheint aber eher unwahrscheinlich. Wissensgeberinnen beenden die Mitarbeit an entsprechenden Wissenspools schnell, wenn diese an Brauchbarkeit für die tägliche Arbeit verlieren. Insbesondere können Wissensmanagement-Systeme, die in Anfangsphasen erfolgreich betrieben werden, jederzeit und abrupt wieder scheitern, wenn der Nutzen für die beteiligten Wissensgeberinnen sinkt.²⁹

Organisationen lernen aus akteurstheoretischer Sicht, wenn Akteure die institutionelle Ordnung innerhalb der Organisation so anpassen, dass die Organisationsziele besser erreicht werden können.³⁰ Wissensmanagement ist dann die intentionale Veränderung formaler und informeller Normen,³¹ und soweit möglich auch der Werte der Mitglieder, mit dem Ziel, mehr oder besseres Wissen für Entscheidungen in der Organisation zu generieren.

2.3 Management von Wissen

In der Konzeption von Probst et al. wird das Management von Wissen als konventioneller Steuerungskreislauf interpretiert. Wissensziele werden vom Management formuliert, notwendiges Wissen identifiziert und „erworben“, dann in der Organisation weiterentwickelt und verteilt. Das Wissen kann nun in der Organisation genutzt werden. Wissensbestände müssen in der Organisation gespeichert werden. Anhand der formulierten Wissensziele kann die Entwicklung des Wissens in der Organisation bewertet werden. Aus der Analyse der Zielerreichung ergeben sich neue Wissensziele.³² Abbildung 2 zeigt den idealtypischen Managementkreislauf.

²⁸ Vgl. WILKESMANN UND RASCHER 2004, S. 122 ff.

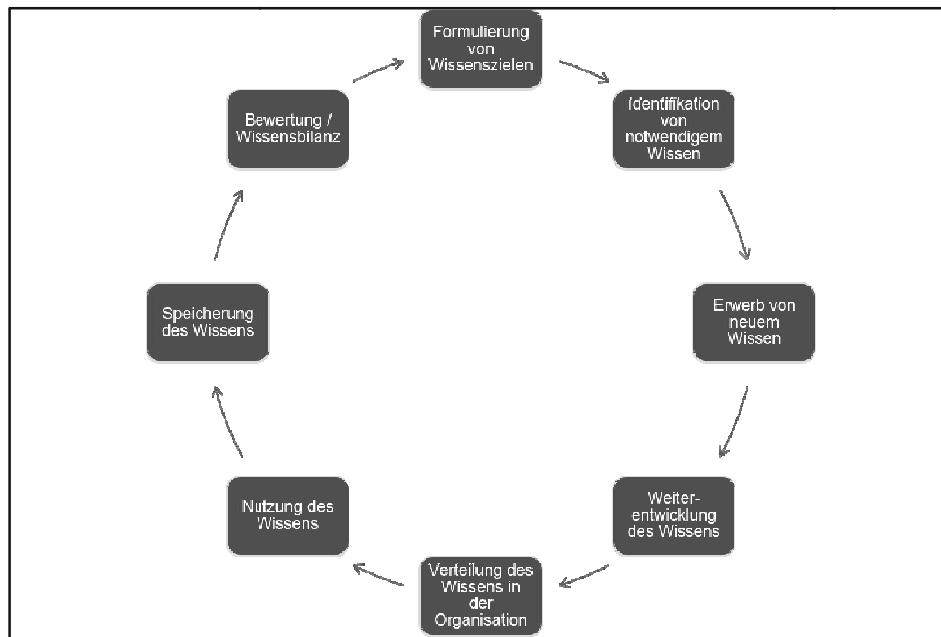
²⁹ Vgl. KELM 2008, S. 137 ff.

³⁰ Vgl. NORTH 1992, S. 87 ff.

³¹ Die kodifizierten und nicht-kodifizierten Regeln in Anlehnung an NORTH 1992, S. 43 ff.

³² Vgl. PROBST ET AL. 2012, S. 32 f.

Abbildung 2: Zyklus des Wissensmanagements in Anlehnung an Probst et al. (2012, S. 34).



Quelle: Eigene Darstellung 2015.

Dieses Modell konzeptualisiert den intentionalen Umgang mit Wissen aus Sicht des Managements einer Organisation und die skizzierten Probleme des Umgangs mit Wissen in Organisationen lassen sich in diesem Modell verorten. Die Formulierung von Wissenszielen und die Bewertung des in der Organisation vorhandenen und genutzten Wissens sind aus der Management-Perspektive die zentralen Probleme des Wissensmanagement. Die Formulierung von Wissenszielen wird insbesondere durch strukturelle Unsicherheit über die Zukunft erschwert. Zu wissen, welches Wissen zukünftig notwendig ist, ist entweder trivial oder unmöglich. Strategische Wissensziele gehen immer mit dem Risiko einher, falsch zu sein. Die Unterscheidung zwischen relevantem und nicht relevantem Wissen wird dann noch anspruchsvoller, wenn es um die zukünftige Relevanz von Wissen geht. Die Formulierung von Wissenszielen ist bei grundsätzlich beschränkten Ressourcen eng mit der Frage nach den Kernkompetenzen ei-

ner Organisation verbunden.³³ Der Beschränktheit der Entscheidungsressourcen wird in erfolgreichen Organisationen durch die Konzentration auf wenige, strategische Entscheidungsprobleme begegnet.

Die Bewertung bzw. Bilanzierung von Wissen ist in den letzten Jahren zunehmend Thema auch praxisorientierter Überlegungen für die regionale und kommunale Entwicklung geworden.³⁴ Insgesamt sind die entwickelten Methoden sicher geeignet, bei der Analyse von Stärken und Schwächen hinsichtlich der Verfügbarkeit und des Umgangs mit Wissen zu helfen. Die erhebliche Komplexität von Wissensbeständen scheint es aber unmöglich zu machen, sinnvolle holistische Bewertungen vorzunehmen.

2.4 Wissen in öffentlichen Verwaltungen

Um das in öffentlichen Verwaltungen relevante Wissen noch genauer zu verstehen, werden im Folgenden in Anlehnung an Lenk et al.³⁵ drei Formen von Wissen unterschieden. *Deklaratives Wissen* umfasst Definitionen, grundlegende Zusammenhänge zwischen Begriffen, abstraktes Regelwissen sowie Fach- und Methodenwissen ohne Anwendungsbezug. Deklaratives Wissen reicht aus, um in *vollständig strukturierten Prozessen*, die durch gesetzliche Vorgaben, informelle Normen, Routinen oder softwaregestützte Abläufe vorgegeben sind, zu arbeiten. Mögliche Ergebnisse der Prozesse sind bekannt und ein Ende des Prozesses kann eindeutig festgestellt werden. Es handelt sich um die von Max Weber idealtypisch beschriebenen Prozesse einer rationalen Bürokratie, die vollkommen regelgesteuert und ohne, oder lediglich mit kleinen, routinemäßig durchzuführenden Entscheidungs- bzw. Ermessensspielräumen ablaufen.³⁶ Für die Bearbeitung notwendiges Wissen ist im Wesentlichen organisatorisches

³³ Vgl. auch die Hinweise zu „Hebelfähigkeiten“ bei PROBST ET AL. 2012, S. 53.

³⁴ Vgl. grundlegend BORNEMANN UND REINHARDT 2008, ALWERT ET AL. 2008 sowie als Anwendungsfall NAGEL UND MAUCH 2009.

³⁵ LENK ET AL. 2014, S. 148 ff., eine andere Unterscheidung von Wissensarten findet sich in LENK UND WENGELOWSKI 2004, S. 151 f.

³⁶ Vgl. WEBER 2002, S. 551. Im Prinzip ist die Bearbeitung dieser Prozesse auch im für die Kommunen geltenden öffentlichen Tarifrecht des TVöD bzw. in diesem Fall noch des BAT geregelt. Dieser definiert Stellen, die keine „selbständigen Leistungen“ erfordern (nämlich bis Vergütungsgruppe BAT VII bzw. TVöD E5, TVöD E6 erfordert 20% „selbständige Leistungen“). Kennzeichnend für eine selbständige Leistung seien, so das BAG (Bundesarbeitsgericht, vom 14.08.1985), „ein bestehender Ermessens-, Entscheidungs-, Gestaltungs- oder Beurteilungsspielraum“.

Wissen, das in Routinen, Formularen, Arbeitsanweisungen sowie Ablauf- und Prozessbeschreibungen gespeichert ist.

Prozedurales Wissen ermöglicht die Anwendung von deklarativem Wissen in einem bestimmten Kontext. Das heißt, prozedurales Wissen hilft, eine Situation korrekt zu erkennen und zu interpretieren, die richtigen Handlungen oder Verfahren auszuführen und ist für die Abarbeitung teilweise strukturierter Prozesse notwendig. Diese Prozesse sind durch Phasen größerer Kontingenz und dynamischer Interaktion gekennzeichnet. Entscheidungen finden arbeitsteilig statt, sind offen und von unterschiedlichen Akteuren und Rahmenbedingungen abhängig. Verschiedene Mitwirkungsleistungen von Akteuren mit heterogenen Interessen sind erforderlich, was auch den zeitlichen Ablauf unsicher macht.³⁷ Ergebnisse solcher Prozesse bringen regelmäßig völlig neue und insofern innovative Problemlösungen oder enden bisweilen ohne eine Lösung des Problems.

Konditionales Wissen ermöglicht es, das deklarative und prozedurale Wissen an neue, unbekannte Situationen anzupassen und somit neue Problemlösungen in unstrukturierten, in der Regel singulären Prozessen zu kreieren. Das Ergebnis dieser Prozesse ist offen. Für eine Strukturierung können lediglich allgemeine Regeln bspw. des Projektmanagements genutzt werden, ohne dass dies garantieren würde, dass die Dynamik dieser Prozesse beherrschbar wäre. Im allgemeinen verlaufen diese Prozesse ab einem bestimmten Zeitraum auch ungesteuert, weil die Vielzahl von Akteuren und Interessen bei stark asymmetrischen Informationen dazu führt, dass es selbst mächtigen Akteuren nicht mehr gelingt, verbindliche Verfahrensregeln durchzusetzen.

Als zweite Dimension für eine Typologisierung des Wissens in Verwaltungen wird die Komplexität der Prozesse genutzt, die über die Anzahl involvierter Akteure operationalisiert wird. Es wird unterstellt, dass die Komplexität von Abläufen innerhalb der Verwaltung – das heißt, innerhalb der im Idealtypus noch hierarchisch koordinierten Organisation – geringer ist, als die Komplexität von Abläufen mit Kunden, also die klassischen Dienstleistungsprozesse der Verwaltung. Die Prozesse mit der höchsten Komplexität sind Abläufe, in denen die Verwaltung als Teil eines politisch-administrativen Systems versucht, Gesellschaft, gesellschaftliche Subsysteme bzw. das Handeln und Verhalten von

³⁷ Vgl. LENK ET AL. 2014, S. 149.

Akteursgruppen zu steuern oder zu beeinflussen.³⁸ Man könnte diese Systematik noch mit der Unterscheidung zwischen implizitem und explizitem Wissen um eine Dimension erweitern. Vermutlich nimmt der Anteil impliziten Wissens, ebenso wie das Potenzial zur Weiterentwicklung von Wissen in Richtung des konditionalen Wissens und in Richtung der Steuerungsprozesse, zu.

Die Typologie mit entsprechenden Beispielen in Abbildung 3 macht deutlich, dass in Verwaltungen alle beschriebenen Formen des Wissens in Kern- oder Führungsprozessen auftreten. Unternehmen identifizieren im Sinne des strategischen Managements ihre Kernkompetenzen und beschränken sich auf wenige, in der Regel auf zwei bis drei Kernprozesse, während andere Aufgaben nach Möglichkeit ausgelagert werden. Insbesondere entsteht dabei auch eine Konzentration auf Kernprozesse ähnlicher Komplexität: Kein Unternehmen, das komplexe Finanzdienstleistungen vertreibt, käme auf die Idee gleichzeitig als Kernprozess Brötchen an Kundinnen zu verkaufen. Wissen in deutschen Verwaltungen, insbesondere auch in Kommunalverwaltungen, ist also deutlich heterogener als das Wissen in Unternehmen. Schon auf Basis dieser Systematisierung liegt die Folgerung nahe, dass Verwaltungen möglicherweise gleichzeitig sehr unterschiedliche Formen von Wissen managen, also auch unterschiedliche Formen von Wissensmanagement betreiben müssen.³⁹

³⁸ Diese Dreiteilung entspricht ungefähr dem „Drei-Schichten-Modell des Verwaltungshandelns bei LENK ET AL. 2014, S. 20 ff.

³⁹ So auch LENK UND WENGELOWSKI 2004, S. 163 und LENK ET AL. 2014, S. 79 ff. Hier liegt auch die Ursache der von MATERNA GMBH UND HOCHSCHULE HARZ 2013, S. 15, konstatierten Heterogenität des Verständnisses von Wissensmanagement in Verwaltungen.

Abbildung 3: Wissenstypologie der öffentlichen Verwaltung und des Politisch-administrativen Systems (PAS)

	Komplexität der Prozesse		
	Interne Leistungserbringung	Leistungserbringung mit/für Kunden (Bürger/innen, Unternehmen)	Steuerung von Gesellschaft
Deklaratives Wissen (vollständig strukturierte Prozesse)	Wissen über verwaltungsinterne Normen, Abläufe etc., z. B. Gesetze, Allgemeine Geschäftsanweisungen, Dienstvereinbarungen	Wissen über Normen, Abläufe, etc., in die Kunden eingebunden sind, z. B. Gesetze, Allgemeine Geschäftsanweisungen, Dienstvereinbarungen, Auskünfte für Kunden im Sinne von 1st-Level-Support	Wissen über gesellschaftliche Entwicklungen und Einflussmöglichkeiten des PAS auf diese; sozial-, insbesondere politikwissenschaftliches Lehrbuchwissen
Prozedurales Wissen (teilweise strukturierte Prozesse mit offenem Ergebnis)	Wissen als Grundlage zur Entscheidung zwischen alternativen innerorganisatorischen Abläufen, Bearbeitungsformen etc.	Wissen als Grundlage zur Entscheidung zwischen alternativen Formen der Leistungserbringung an Externe, Auskünfte für Kunden im Sinne von 2nd-Level-Support	Wissen über Konzeption und Umsetzung von Steuerungsmaßnahmen zur Realisierung bestimmter Ziele
Konditionales Wissen (ex ante unbekannte und unstrukturierte Prozesse)	Wissen, um Regeln und Abläufe innerhalb der Verwaltung zu ändern bzw. Veränderungen zu implementieren	Wissen, um neue Leistungen oder neue Leistungsprozesse der Verwaltung für Kunden zu konzipieren und zu implementieren	Wissen, um Steuerungsinstrumente bzw. Governance-Strukturen auf Basis von Erfahrungen mit Steuerungsmaßnahmen anzupassen und weiterzuentwickeln

Quelle: Eigene Darstellung 2015.

2.5 Wissensmanagement in bürokratischen Organisationen

Im Sinne der idealtypischen Beschreibung von Max Weber ist Bürokratie bekanntlich kein Schimpfwort, sondern eine Organisationsform, die sich durch „Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit“ auszeichne und mithin die „formal rationalste“ Form der Organisation.⁴⁰ Dies liegt insbesondere auch an dem Umgang mit Wissen, das sich in bürokratischen Organisationen entwickelt hat. Regelmäßigkeit, Schriftlichkeit und andere Prinzipien, wie die Trennung von Amt und Person, sind aus Webers historischer Perspektive zentrale Voraussetzungen dafür, dass die Bürokratie „Herrschaft durch Wissen“ ermöglicht.⁴¹

Die KGSt hat bereits in ihrem ersten Bericht zum Wissensmanagement darauf aufmerksam gemacht, dass „in Kommunalverwaltungen [...] schon längst Werkzeuge eines Wissensmanagements eingesetzt [werden] – ohne dass das bisher einem etabliertem Wissensmanagement zugerechnet wurde“.⁴² Es ist also naheliegend, darüber nachzudenken, ob bürokratisch oder auch post-bürokratisch⁴³ organisierte Verwaltungen möglicherweise über besondere Kompetenzen im Umgang mit Wissen verfügen. Schriftlichkeits- und Archivierungsregeln, Stellen- und Aufgabenbeschreibungen und die gesamte Ausrichtung der Verwaltungsorganisation darauf, dass Beschäftigte auch für sie neue Aufgaben – im Prinzip – recht schnell übernehmen können, sind beispielsweise durchaus sinnvolle Verfahren, um Wissen zu bewahren.

Zur Darstellung der nachfolgenden empirischen Beispiele zum Management von Wissen in öffentlichen Verwaltungen wird aufbauend auf den vorangegangenen Überlegungen die folgende Struktur genutzt:

1. Grundsätzlich findet Wissensmanagement durch eine Veränderung der das Wissen betreffenden Regeln innerhalb der Organisation oder an der Grenze Organisation / Umwelt statt. Es ist also im ersten Schritt immer notwendig das *institutionelle setup*, das durch die Einführung von Instrumenten zum Management von Wissen bzw. Information ge-

⁴⁰ WEBER 2002, S. 128. Vgl. auch DOWNS 1967, S. 24 ff. sowie aus aktuellerer Perspektive DERLIEN UND BÖHME 2011, S. 17 ff.

⁴¹ Nur „der kapitalistische Unternehmer“ sei der Bürokratie hinsichtlich des Wissens in „seinem Interessenbereich“ überlegen, WEBER 2002, S. 129.

⁴² KGSt 2001, S. 44.

⁴³ Zumindest so lange New Public Management-Konzepte nur eklektizistisch umgesetzt wurden.

schaffen wird, zu beschreiben. Das heißt, es werden zunächst die Modifikationen in den formalen und informellen Regeln untersucht, die den Umgang mit Wissen verändern bzw. verändern sollen.

2. Sowohl aus systemtheoretischer als auch aus akteurstheoretischer Sicht besteht ein wichtiges Problem des Wissensmanagements darin, *zwischen relevantem und nicht oder nicht mehr relevantem Wissen* zu unterscheiden. Es ist also zu untersuchen, wer diese Unterscheidung trifft bzw. wo sie getroffen wird und nach welchen Regeln oder Kriterien.
3. Auf Basis der vorgeschlagenen Unterscheidung von Wissensarten und mit Bezug auf den Hinweis zu großer Heterogenität von Wissen in Verwaltungen, wird geprüft, *welche Art(en) von Wissen in welcher Form gemanagt* werden sollen. Dabei soll auch die Wahrscheinlichkeit von Management- und Umsetzungsfehlern diskutiert werden.
4. Die relevanten *Prinzipal-Agent-Probleme* werden aufgezeigt und Möglichkeiten zur Bearbeitung dieser Probleme dargestellt.

3 ZWEI BEISPIELE ZUM (NICHT-) MANAGEMENT VON WISSEN IN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN

3.1 Wissenserhalt als Wissensmanagement

3.1.1 Wissenstransfer in der Senatsverwaltung Berlin

Ansätze des Wissensmanagements werden in den letzten Jahren verstärkt im Kontext des demographischen Wandels in Organisationen rezipiert.⁴⁴ In Anbetracht der, durch die Altersstruktur der Beschäftigten zu erwartenden, höheren Fluktuationsraten werden „dramatische“ Wissensverluste befürchtet.⁴⁵ Das Land

⁴⁴ Vgl. mit dem für Beratungsangebote im Kontext des demographischen Wandels mittlerweile typischen „Alarmismus“ ZERBST 2013, der den drohenden Wissensverlust durch den demographischen „Tsunami“ als „Wissens-GAU“ (sic!, ZERBST 2013, S. 33) beschreibt.

⁴⁵ SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014, Vorwort.

Berlin hat in den letzten Jahren auf unterschiedlichen Ebenen konzeptionelle Grundlagen für ein Wissensmanagement entwickelt,⁴⁶ insbesondere für einen „Wissenstransfer“, der eine Sicherung des Wissens von ausscheidenden Beschäftigten für die Organisation bzw. für Nachfolgerinnen ermöglichen soll.⁴⁷ Neben einer schnelleren Einarbeitung von neuen Beschäftigten sollen durch die Dokumentation von Erfahrungen „Fehler und Doppelarbeiten“ vermieden und „Innovation durch Reflexion über das eigene Fachgebiet“ gefördert werden.⁴⁸ Als Voraussetzung für den Austausch von Wissen müssten Führungskräfte „eine Kultur des Lernens“ und „eine Vertrauenskultur“ schaffen.⁴⁹

Der „Wissenstransfer“ sieht die Anwendung von vier Transfermethoden im Rahmen eines definierten Controlling-Kreislaufes vor, von denen allerdings nur zwei ausführlich beschrieben werden:⁵⁰

1. Die „Aufgabenmappe“ ist eine schriftlich von Beschäftigten anzufertigende Übersicht über Tätigkeiten, genutzte Dokumente und Informationen, deren Beschaffung und Ablage, wichtige interne und externe Kontakte, Erfolgsfaktoren und einigen weiteren Details.
2. Das „Dialogverfahren“ soll insbesondere der Dokumentation des impliziten Wissens von Beschäftigten dienen. Aufgabe einer als „Dialogbegleitung“ bezeichneten Expertin ist es, mit der Wissensgeberin ein Interview zu führen und die Ergebnisse insbesondere in Form einer Wissenslandkarte aufzuzeichnen. „Dafür schafft die Dialogbegleitung eine Atmosphäre, in der es für die Wissensgeberin oder den Wissensgeber möglich ist, sich zu öffnen. Der Erfolg eines Wissenstransfers steht in engem Zusammenhang mit der Bereitschaft der Wissensgeberin oder des Wissensgebers, Wissen und Erfahrungen weiterzu-

⁴⁶ Vgl. als Vorarbeiten u. a. 9. Aufstiegslehrgang VAK 2005 sowie BECKER ET AL. 2009.

⁴⁷ Vgl. SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014, sowie weitere Information inkl. eines Animationsfilms zum Wissenstransfer unter <http://www.berlin.de/sen/finanzen/personal/nachrichten/artikel.230380.php> (abgerufen am 08.12.2014) sowie auch ZERBST 2013.

⁴⁸ SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014, S. 2.

⁴⁹ SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014, S. 5.

⁵⁰ Vgl. hierzu und zu den folgenden Instrumenten SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014, S. 6 ff. Das dritte Verfahren, die „Wissenswerkstatt“, und das vierte Verfahren, „die systematische Praxiseinweisung“, werden in der Veröffentlichung der Senatsverwaltung nicht detaillierter erläutert.

geben“.⁵¹ Das aufgezeichnete Wissen wird von der Führungskraft der Wissensgeberin bewertet. Mit einem „Transferplan“ wird festgelegt, wem anschließend welches Wissen weitervermittelt werden soll.⁵²

Im Jahr 2015 stehen im Berliner Haushalt 10 Mio. € für Maßnahmen des Wissensmanagements, insbesondere auch für Stellendoppelbesetzungen, zur Verfügung um den Wissenstransfer bei einem geplanten Ausscheiden von Beschäftigten zu sichern.⁵³ Bei Führungspositionen und Stellen mit besonderem Expertenwissen ist im Rahmen der Doppelbesetzungen eine Einstellung bis zu sechs Monate vor Ausscheiden einer Beschäftigten möglich, bei anderen Stellen grundsätzlich 3 Monate vor dem Ausscheiden. Auch beim Wissenstransfer im Rahmen von Stellendoppelbesetzungen sollen die oben angeführten Instrumente nach Bedarf und Möglichkeit genutzt werden.⁵⁴ Die Umsetzung der Maßnahmen soll evaluiert werden, insbesondere soll festgestellt werden ob „nachhaltige[n] Effekte auf das künftige Wissensmanagement“ zu beobachten sind.⁵⁵ Der Wissenstransfer ist Teil aller Personalentwicklungskonzepte der Berliner Verwaltung geworden.⁵⁶

3.1.2 *Institutionelles Setup*

Die Einführung von Wissensmanagement erfolgt in diesem Fall durch die Bereitstellung eines Budgets für die Doppelbesetzung sowie der oben beschriebenen Instrumente, insbesondere im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen der Personalentwicklung. Darüber hinaus wurden Beschäftigte mit Blick auf die Ziele des Wissenstransfers und in der konkreten Anwendung der Instrumente geschult.⁵⁷ Die Bereitstellung dieses Budgets ist in Anbetracht des doch erheblichen Konsolidierungsdrucks bemerkenswert. Interessant wird insbesondere die Entscheidung über eine Weiterfinanzierung der Doppelbesetzungspraxis 2016 ff. Das für die Evaluation der Maßnahmen in 2015 zur Verfügung gestellte

⁵¹ SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014, S. 8.

⁵² Vgl. ebenda.

⁵³ Vgl. SENATSVERWALTUNG FÜR FINANZEN; SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 18.08.2014, S. 2.

⁵⁴ Vgl. ebenda.

⁵⁵ Ebenda, S. 4.

⁵⁶ Vgl. die Anlagen in SENAT VON BERLIN 2014.

⁵⁷ Vgl. SENAT VON BERLIN 2014, S. 6.

Formular⁵⁸ lässt in Bezug auf Wirkungen der Maßnahme lediglich qualitative und eher vage Aussagen erwarten.

Eine im Rahmen einer nicht veröffentlichten Bachelor-Arbeit durchgeführte Evaluation der Umsetzung eines im Kern ähnlichen Konzepts in einer Berliner Bezirksverwaltung kommt zu dem Ergebnis, dass der Wissenstransfer dort den meisten Beschäftigten in Leitungsfunktionen bekannt ist. Von 16 befragten Führungskräften hatten nur zwei keine Kenntnisse über das Verfahren des Wissenstransfers. Auch halten die meisten Befragten den Wissenstransfer für „wichtig“. Allerdings werden in erheblichem Maße auch „Probleme“ gesehen, insbesondere durch einen zu hohen „Zeitaufwand“ und Unklarheiten in der Umsetzung. Darüber hinaus lässt sich auf Basis der Ergebnisse vermuten, dass Beschäftigte ohne Führungsfunktionen kaum oder nur rudimentär über die Verfahren des Wissenstransfers informiert sind. Immerhin zeigt sich aber, dass das Konzept in der institutionellen Ordnung einer Organisation verankert werden kann.

3.1.3 Unterscheidungen zwischen relevantem und irrelevantem Wissen

Die formale Aufgabe zur Unterscheidung zwischen relevantem und irrelevantem Wissen wird explizit an die Führungskräfte delegiert.⁵⁹ Im oben erwähnten Beispiel aus der Berliner Sozialverwaltung wird zwar empfohlen, für alle ausscheidenden Beschäftigten eine Aufgabenmappe zu erstellen oder andere Maßnahmen des Wissenstransfers umzusetzen. Letztlich liegt die Entscheidung über den Einsatz der Instrumente – sinnvollerweise – aber bei den jeweiligen Führungskräften der ausscheidenden Beschäftigten.⁶⁰

Darüber hinaus treffen die Beschäftigten, die neue Beschäftigte einarbeiten oder Aufgabenmappen und Wissenslandkarten anfertigen – teilweise implizite bzw. in diesem Fall unbewusste – Entscheidungen über die Relevanz von Wissen, indem sie Wissen „zeigen“ oder „nicht zeigen“, dokumentieren oder nicht dokumentieren. Insbesondere implizites Wissen, das Beschäftigte unbewusst nutzen,

⁵⁸ SENATSVERWALTUNG FÜR FINANZEN UND SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014.

⁵⁹ Vgl. SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT 2014, S. 7 und S. 9.

⁶⁰ „Von der unmittelbaren Führungskraft ist daher rechtzeitig vor Ausscheiden einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters zu prüfen, ob ein strukturierter Wissenstransfer, ggf. mit externer Unterstützung, notwendig ist“ SENAT VON BERLIN 2014, Anlage 1a „Personalentwicklungskonzept“, S. 15.

weil es zu lange erlernten und unhinterfragten Routinen gehört, wird dabei möglicherweise und aus Sicht der Organisation fälschlicherweise gar nicht als relevantes Wissen erkannt. Insofern ist die Dialogbegleitung, die implizites Wissen erfragen soll, eine scheinbar naheliegende Option, aber auch eine weitere Instanz, die bei Einbeziehung über die Relevanz von Wissen entscheidet. Schließlich entscheiden dann die neuen Beschäftigten, inwiefern und in welchem Maße sie das angebotene Wissen für relevant halten und nutzen.

3.1.4 Arten von Wissen und Managementansatz

Beim Wissenstransfer handelt es sich offensichtlich um eine Form des Wissensmanagements, die vor allem die Speicherung bzw. Bewahrung von Wissen in der Organisation fokussiert. Die Instrumente zur schriftlichen Übertragung, Aufgabenmappe und Dialogverfahren sind geeignet, deklaratives Wissen sowie, in gewissem Umfang, prozedurales Wissen weiterzugeben. Die Doppelbesetzung von Stellen, das heißt die Einarbeitung von neuen Beschäftigten durch die bisherigen Stelleninhaberinnen, ist im Prinzip für die Übertragung aller Wissensarten geeignet, wobei konditionales Wissen das in längeren Prozessen genutzt wird, auch nur durch entsprechend lange Einarbeitungs- bzw. Mentoringzeiten adäquat übertragbar ist.

Bei der Doppelbesetzung wird versucht, Wissen durch unmittelbare Interaktion, teilnehmende Beobachtung oder per Schriftsprache bzw. in Form von Abbildungen und Diagrammen o.ä. zu übertragen. Probleme unterschiedlicher Erfahrungshorizonte und Relevanzkriterien werden bei der Einarbeitung durch Vorgängerinnen am besten bearbeitet. Die beschriebenen anderen Instrumente bieten eine Grundlage für eine Einarbeitung, wobei immer Interpretationsfehler entstehen, kritische Fehler aber vermutlich reduziert werden können. Der im Rahmen der Relevanzselektion noch sinnvoll erscheinende Einbezug einer Dialogbegleitung ist nun kritischer zu sehen. Es ist eher unrealistisch, dass insbesondere externe Dialogbegleitungen in der Lage sein sollen, anspruchsvolleres implizites Wissen von Beschäftigten zu erfragen und so zu dokumentieren, dass Nachfolgerinnen dieses Wissen korrekt rekonstruieren und anwenden können.

3.1.5 Prinzipal-Agent-Probleme

Anreizprobleme werden im Konzept zum Wissenstransfer, abgesehen von den Bemerkungen zu einer Lern- und Vertrauenskultur, nicht behandelt. Es müssen sowohl hinreichende Anreize für ausscheidende Mitarbeiterinnen, ihr Wissen zu

explizieren, als auch für Führungskräfte, diese Explizierung einzufordern, existieren. Während Führungskräfte im Allgemeinen ein Interesse haben werden, dass Nachfolgerinnen angemessen eingearbeitet werden, besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass ausscheidende Beschäftigte andere Ziele als eine möglichst umfangreiche Weitergabe ihres Wissen verfolgen, zumindest dann, wenn dies mit größeren Aufwänden zur Dokumentation verbunden ist. Auch hier ist die Doppelbesetzung das überlegene Verfahren, weil die persönliche Interaktion mit der Nachfolgerin unter Umständen sogar positiv auf die Motivation der Wissensgeberin zum Wissenstransfer wirkt, nicht zuletzt, weil mit diesem Verfahren auch Reputationseffekte verbunden sind.

Dass Prinzipal-Agent-Probleme kritisch für den Wissenstransfer sein können, zeigen Erfahrungen aus der oben bereits erwähnten, explorativen Evaluation. Im untersuchten Zeitraum schieden 21 Beschäftigte aus der Organisationseinheit aus. In keinem einzigen Fall wurden Maßnahmen nach dem Wissenstransfer durchgeführt. Als Gründe wurden u. a. Zeitmangel bzw. der Aufwand für die durchzuführenden Maßnahmen angegeben.

3.1.6 Wissensmanagement als Aktualisierung bürokratischer Verfahren

Das skizzierte Konzept zum „Wissenstransfer“ fokussiert die Wissensidentifikation und die Wissensbewahrung.⁶¹ Relevant sind die Verfahren nur in Fällen, in denen die neuen Stelleninhaberinnen nicht ohnehin schon mit dem Aufgabengebiet vertraut sind, weil sie zum Beispiel bereits in anderer Funktion in der gleichen Organisationseinheit oder aber in gleicher oder ähnlicher Funktion in einer anderen Organisation gearbeitet haben. Ebenso wenig ist das Verfahren in Bereichen sinnvoll, in denen mehrere Beschäftigte die gleichen Aufgaben wahrnehmen und bei Ausscheiden einer Mitarbeiterin die verbleibenden Anderen die Einarbeitung übernehmen können. Der Nutzen der Instrumente des Wissenstransfers ist also auf Fälle beschränkt, in denen Beschäftigte mit Spezialaufgaben oder spezifischem Expertenwissen ausscheiden und durch „abteilungsfremde“ Beschäftigte ersetzt werden. Geht man davon aus, dass, wie beispielsweise in der Stadt Erlangen,⁶² ca. 10% der frei werdenden Stellen diese Kriterien erfüllen, so ergeben sich bei geschätzt ca. 3480 Austritten⁶³ ca. 350

⁶¹ In den Begriffen von PROBST ET AL. 2012, S. 30.

⁶² Vgl. STADT ERLANGEN 2010.

⁶³ Vgl. SENATSVERWALTUNG FÜR FINANZEN 2013.

Anwendungsfälle, wobei im Durchschnitt dann ca. 28.500 € pro Fall für eine Doppelbesetzung zur Verfügung stünden.

Die Instrumente des Wissenstransfers sind, abgesehen von technisch neuen Möglichkeiten beispielsweise zur Aufbereitung von Wissenslandkarten in Form von Hypertext-Dokumenten – welche im Berliner Konzept nicht thematisiert werden –, keine Innovationen im eigentlichen Sinn. Die Einarbeitung von Nachfolgerinnen folgt der Idee, dass wichtiges Wissen nur durch gemeinsame Arbeit in der Organisation entwickelt werden kann, die vermutlich so alt wie das Handwerk ist⁶⁴ und letztlich auch dem Laufbahnprinzip zu Grunde liegt.⁶⁵ Die „Aufgabenmappe“ ist eine modernisierte und leicht erweiterbare Variante einer Aufgabenbeschreibung bzw. – in etwas anderer Form – einer Tätigkeitsbeschreibung. Aufgabenbeschreibungen gehören zu den klassischen Instrumenten bürokratischer Organisation,⁶⁶ finden aber jenseits ihrer Aufgaben im Rahmen von Organisationsuntersuchungen üblicherweise wenig Akzeptanz. Dies führte in der Praxis der letzten Jahrzehnte dazu, dass sie selten aktualisiert werden, insbesondere, weil ihr Verhältnis zu den tariflich relevanten Stellenbeschreibungen unklar ist. Die Praxis der Doppelbesetzung von Stellen zur Einarbeitung wurde im Kontext der Ökonomisierung bürokratischer Strukturen seit den 1970er Jahren aufgegeben. Die Streichung von Doppelbesetzungen bzw. befristete Wiederbesetzungssperren sind ein beliebtes Konsolidierungsinstrument.⁶⁷

Im Kontext des Diskurses zum demographischen Wandel und der Dramatisierung altersbedingter Fluktuation⁶⁸ findet durch die Einführung des Wissensmanagements eine – pilotweise – Rückkehr zu einer Doppelbesetzungspraxis verbunden mit einer Steigerung von etwa 0,5% der Personalkosten statt.⁶⁹ Trotz anhaltenden Konsolidierungsdrucks wird dies möglich, weil „Wissensmanagement“ als mental model⁷⁰ einen Interpretationsrahmen bietet, mit dem die Organisation und insbesondere politische Entscheider Wissen als einen zu erhaltenen Wert wahrnehmen können. Es gelingt also, mit Wissensmanagement als „Schlagwort der Managementphilosophie“ im Kontext des demographischen

⁶⁴ Vgl. Fußnote 24.

⁶⁵ Vgl. WEBER 2002, S. 556.

⁶⁶ Vgl. SIEPMANN UND SIEPMANN 1992, S. 32 ff. und 140 ff.; GOURMELON ET AL. 2011, S. 102 ff.; BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, BUNDESVERWALTUNGSSAMT 2013, S. 255.

⁶⁷ Vgl. SCHWARTING 2011, S. 98.

⁶⁸ Vgl. Fußnote 44.

⁶⁹ Daten aus SENATSVERWALTUNG FÜR FINANZEN 2014, Abb. 9.

⁷⁰ Im Sinne von DENZAU UND NORTH 1994.

„Alarmismus“,⁷¹ finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Gleichzeitig wird mit der Möglichkeit zur Doppelbesetzung von Stellen bzw. der Anwendung der beschriebenen Instrumente die Entscheidung über die Relevanz von Wissen in einer neuen Form, als explizite Führungsaufgabe, in die Organisation gebracht. Die Zielstellung der Maßnahme bleibt vergleichsweise vage. Wie Vorteile der Vermeidung eines Wissensverlusts letztlich plausibilisiert werden sollen, ist unklar. Es wird interessant sein, die weitere Entwicklung zu beobachten, insbesondere in welcher Qualität Evaluationsergebnisse vorgelegt bzw. publiziert und ob Mittel für eine Doppelbesetzung von Stellen auch in Zukunft zur Verfügung gestellt werden.

Wissensmanagement als Aktualisierung bürokratischer Verfahren ist eine Wiedereinführung sinnvoller Formen der Wissensbewahrung in öffentlichen Verwaltungen. Die oben beschriebenen Instrumente sind kaum neu, werden aber mit einer neuen, managerialistischen Begründung wiedereingeführt und können von (post-)bürokratischen Organisationen gut adaptiert werden. Der wirtschaftliche Einsatz der Instrumente, operativ notwendig einerseits als Entscheidung über Relevanz und Nicht-Relevanz von Wissen sowie in Form einer optimalen Schaffung von Anreizen zur Wissensweitergabe und -aufnahme, bleibt problematisch. Für diese eigentlichen Probleme liefert das Konzept „Wissensmanagement“ keine abschließende Lösung. Es bleibt bei einem Verweis auf die Notwendigkeit „guter“ Führung bzw. einer dem Wissenstransfer förderlichen Unternehmenskultur. Ob sich der „Wissenstransfer“ damit als viables Instrument in Verwaltungen etablieren kann, bleibt zunächst offen.

3.2 Steuerung als Problem des Wissensmanagements

3.2.1 Wissen im Kontext der Reformen des kommunalen Haushaltsrechts

Während der Bezug zum Thema Wissensmanagement im eben diskutierten Beispiel unmittelbar klar ist, werden typische NSM-Reformen und die Doppik-Einführung bislang kaum mit Problemen des Wissensmanagements in Verbindung gebracht. Lenk et al. konstatieren daher eine „bislang unzureichende Berücksichtigung der Wissensproblematik bei der ‘Neuen Steuerung’“. ⁷² Tatsäch-

⁷¹ Vgl. Fußnote 1 und Fußnote 44.

⁷² LENK ET. AL 2012, S. 97.

lich bietet die wissenschaftliche Perspektive, wie sich zeigen wird, eine interessante Ergänzung der bisherigen Diskussion.

Die von den Innenministern der Bundesländer 2003 beschlossene Reform des Haushaltsrechts, die in den meisten Bundesländern zu einer Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik geführt hat,⁷³ war im Wesentlichen ein Projekt, um neue bzw. bessere kaufmännische Informationen über das kommunale Verwaltungshandeln zu erzeugen. Die Umstellung sollte die bisherige „zahlungsorientierte“ Darstellung durch eine „ressourcenorientierte“ Darstellung der Aktivitäten ersetzen und eine „Steuerung [...] durch die Vorgabe von Zielen“ ermöglichen.⁷⁴

Das zu Grunde liegende Steuerungsmodell ist ein einfacher Controlling-Regelkreis, wie er im „Neuen Steuerungsmodell“ der KGSt⁷⁵ vorgeschlagen wurde: Der Rat soll Ziele, bezogen auf den Output der nach Produkten strukturierten Verwaltungsleistungen, vorgeben. Die Erreichung der Ziele soll mit Hilfe von Kennzahlen gemessen werden. Der Vergleich von Soll- und Ist-Werten bietet eine Erfolgskontrolle und Chancen für individuelle und organisationale Lernprozesse. Für diese Form der Steuerung soll das doppelte Haushaltswesen die notwendigen Informationen zur Verfügung stellen.

Die bisherige Umsetzung der Reformen ist vergleichsweise gut evaluiert und fachwissenschaftlich diskutiert.⁷⁶ Trotz erheblicher Unterschiede in den Einschätzungen über den Nutzen der Reform besteht Konsens darüber, dass die Potenziale des neuen doppelten Haushaltswesens für eine Verbesserung der Steuerung kommunaler Leistungserbringung bislang nicht oder kaum genutzt werden. Das hat verschiedene Gründe:

1. Die Doppik bringt eine neue, Beschäftigten und Mandatsträgerinnen unbekanntere Systematik und eine Vielzahl neuer Informationen, die schwer überschaubar und priorisierbar sind. Dies führt oft zu dem

⁷³ Zu Umsetzungsstand und Spezifika in den Bundesländern vgl. BURTH 2014.

⁷⁴ STÄNDIGE KONFERENZ DER INNENMINISTER UND -SENATOREN DER LÄNDER (IMK) 2003, S. 2.

⁷⁵ Vgl. KGSt 1993, S. 20 ff. sowie den Bezug auf das Neue Steuerungsmodell bei STÄNDIGE KONFERENZ DER INNENMINISTER UND -SENATOREN DER LÄNDER (IMK) 2003, Anlage 1.

⁷⁶ Vgl. die Übersicht über vorhandene Evaluationen in WEISS 2014, S. 11 f. sowie zur fachwissenschaftlichen Diskussion WEISS 2013a.

Eindruck, die Doppik sei insgesamt unübersichtlicher oder zumindest deutlich komplexer als die Kameralistik.⁷⁷

2. Eine Fokussierung und Konsolidierung der Informationen auf steuerungsrelevante Kennzahlen, deren Ausweisung nur teilweise als gesetzliche Vorgabe verankert ist,⁷⁸ findet in der Regel erst in späteren Umsetzungsphase und vielfach auch gar nicht statt.⁷⁹ Tatsächlich in Haushaltsplänen ausgewiesene Kennzahlen sind häufig für Steuerungszwecke nicht oder nur sehr eingeschränkt brauchbar.⁸⁰
3. Politikerinnen und Politiker in den Räten sind bislang wenig an den Möglichkeiten der neuen Steuerung interessiert.⁸¹ Dies dürfte nicht nur an der Komplexität des Steuerungsverfahrens sondern auch daran liegen, dass andere, inkrementelle Formen von Politiken als direkter wirkend eingeschätzt werden, und in vielen Fällen der Politik das Vertrauen in die Steuerbarkeit der Verwaltung fehlt.⁸²

Wie bereits in der Einleitung kurz angedeutet, wird für die weiteren Überlegungen also die Perspektive erweitert. Wissensmanagement im Kontext einer Verbesserung der Steuerung kommunaler Leistungserbringungen muss sich mit dem Austausch von Daten und Informationen zwischen Verwaltungen und politischen Entscheidungsgremien beschäftigen.

3.2.2 Institutionelles Setup

Die Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung zur Einführung eines doppelten Rechnungswesens erfolgt im Wesentlichen durch eine Erfassung und Bewertung des Vermögens, eine Umstellung der Buchungssystematik und deren Abbildung in einer Software. Darüber hinaus werden üblicherweise Beschäftigte und Ratsmitglieder im Umgang mit der neuen Haushaltssystematik geschult. Aspekte des Wissensmanagements bzw. des Umgangs mit Wissen haben mit

⁷⁷ Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ 2011, S. 68 ff., HILGERS UND BURTH 2012 insbesondere „Politikerbefragung“ sowie WEISS 2014, S. 24.

⁷⁸ Vgl. MÜHLENKAMP UND GLÖCKNER 2009, S. 2 ff und KLIEVE UND KIRSCH 2010.

⁷⁹ Vgl. KGSt 2010, S. 3; RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ 2011, S. 62 ff.

⁸⁰ Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ 2011, S. 62 ff.; WEISS 2013b, S. 337 ff., WEISS 2014, S. 34 ff.

⁸¹ Vgl. BOGUMIL 2007, S. 56 ff; SCHMID 2012, S. 208 ff.; SCHMID 2014, S. 204 ff.

⁸² Vgl. HOLTkamp 2012, S. 211 ff., WEISS 2013a, S 234 ff.

größter Wahrscheinlichkeit in diesen Einführungsprozessen keine explizite Bedeutung. Im Rahmen der evaluierten Prozesse scheint vor allem der Aspekt der formalen Umsetzung der gesetzlichen Pflichten von Bedeutung zu sein, während offen bleibt, was mit den neu gewonnenen Informationen geschehen soll.⁸³

Die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen erfolgt in der Regel – und bestenfalls – in einer zweiten Phase der Umsetzung.⁸⁴ Soweit nicht einfache – und oft für eine Steuerung irrelevante – Standardkennzahlen ausgewiesen werden, scheint es üblich, Kennzahlen aus anderen Quellen, zum Beispiel Benchmarking-Systemen, Standard-Kennzahlen-Sets oder anderen Haushalten zu übernehmen. Systematische Prozesse zu einer verwaltungsweit einheitlichen Ableitung von, auch in qualitativer Hinsicht vergleichbaren Kennzahlen, sind selten. Dies führt in der Regel bestenfalls zu einer heterogenen Qualität ausgewiesener Kennzahlen.⁸⁵ Pointiert formuliert besteht die institutionelle Veränderung damit lediglich in der Generierung einer Menge neuer und neuartiger Informationen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik bzw. innerhalb des politisch-administrativen Systems einer Kommune.

3.2.3 Unterscheidungen zwischen relevantem und irrelevantem Wissen

Unterscheidungen zwischen relevantem und irrelevantem Wissen finden an zwei Stellen statt.⁸⁶ Zum einen entscheidet die Verwaltung, konkret die Kämmererei oder eine Produktverantwortliche, darüber, welche Informationen in Form von Kennzahlen ausgewiesen werden sollen. Schon aufgrund der unterschiedlichen Steuerungs- bzw. Managementaufgaben sind allerdings für die operative Arbeit *in* der Verwaltung andere Informationen relevant, als aus Sicht einer politischen Vertretung, welche Steuerungsaufgaben wahrnehmen will.⁸⁷ Eine Durchsicht von Haushaltsplänen bestätigt die Vermutung von Lenk et al., dass kommunale Verwaltungen – soweit sie denn überhaupt bereits Steuerungssysteme entwickelt haben – bei der Bereitstellung von Informationen eher „angebotsorientiert“⁸⁸ agieren und im Zweifel leichter verfügbare oder auch politisch

⁸³ Vgl. WEISS 2013a, S. 243 f., WEISS 2014.

⁸⁴ Vgl. WEISS 2014, S. 34 ff.

⁸⁵ Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ 2011, S. 62 ff.; WEISS 2013b, S. 345.

⁸⁶ Vgl. auch JUNG 2008, S. 201 ff.

⁸⁷ Vgl. dazu auch WEISS 2013b, S. 333 f.

⁸⁸ LENK ET AL. 2014, S. 96 f. „Der Wissensbedarf von typischen Management-Tätigkeiten ist bereits seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand wissenschaftlicher Aufmerksamkeit. Gleichwohl

unverfängliche Kennzahlen mit geringer Steuerungsrelevanz ausweisen. Auch in Haushaltsplänen mit Kennzahlensystematiken fehlen daher oft einfachste, für die politische Steuerung relevante Kennzahlen, wie zum Beispiel die Einhaltung der gesetzlichen Reaktionszeiten von Feuerwehr und Notdiensten, Auslastungsgrade und Kosten/Schüler für Schulen, Kostendeckungsgrade von Schwimmbädern u. ä. Die für eine Steuerung nutzbaren Informationen werden also von der Verwaltung bewusst und unbewusst selektiert.

Zum Zweiten entscheiden politische Mandatsträger, ob sie die angebotenen Informationen nutzen wollen. Zunächst kann grundsätzlich in Frage gestellt werden, ob es aus der subjektiven Sicht einer Kommunalpolitikerin rational ist, Zeit für die Interpretation von Daten möglicherweise zweifelhafter Qualität aufzuwenden, statt sich für unmittelbar wirksame, „inkrementelle“ Maßnahmen einzusetzen.⁸⁹ Wie Lenk et al. bemerken, werden Daten und Informationen, die aus Sicht externer Beobachter als äußerst relevant erscheinen, interessanterweise von Führungskräften und politischen Entscheidungsträgern oft gerade nicht nachgefragt; „Umgekehrt sind die gleichen Führungskräfte an jeder Art von Wissen sehr interessiert, das ihren persönlichen Nutzen und ihre Selbstdarstellung betrifft“.⁹⁰ Neben diesem politisch-taktischen Relevanzfilter verfügen – insbesondere ehrenamtlich tätige – Mandatsträger über andere, meist auch operativ-fachlich deutlich weniger versierte Erfahrungsmuster, mit denen sie die angebotenen Daten bzw. Informationen interpretieren. Informationen und Wissen über die tatsächlichen Aktivitäten und vor allem Handlungspotenziale der Verwaltung, Ziele und Motive der relevanten Akteure und die realen und oder realisierbaren Wirkungen des Verwaltungshandelns sind extrem asymmetrisch verteilt.

Um überhaupt ein gemeinsames Steuerungswissen entwickeln und weiterentwickeln zu können, bräuchten Akteure in Verwaltung und Politik ein gemeinsames mentales Modell. Dieses müsste zumindest eine gemeinsame Vorstellung über Output-Ziele sowie eine geteilte Vorstellung über die zu Grunde liegenden Kausalitäten zwischen Inputs, Verwaltungsleistungen, Outputs und gesellschaftlichen Wirkungen umfassen. Selbst wenn in einigen Fällen unterstellt werden kann, dass Politik und Verwaltung über ähnliche – implizite – Wirkungsmodel-

finden sich oft Klagen darüber, dass vorhandene Informationssammlungen nicht genutzt werden und dass andererseits viel relevantes Wissen fehlt, das Manager benötigen“ ebd., S. 96.

⁸⁹ Vgl. mit Bezug auf die Haushaltskonsolidierung HOLTKAMP 2012, S. 88 ff. und 226 f.

⁹⁰ LENK ET AL. 2014, S. 97. Zum Informationsbedarf von Führungskräften vgl. grundlegend GRIMMER 1991 und REINERMANN 1991.

le⁹¹ verfügen, so dürften doch in der Breite der Leistungen in Kommunalverwaltungen die Interpretations- und Relevanzkriterien von Verwaltung und Politik erheblich differieren. Es ist also höchst unwahrscheinlich, dass im skizzierten Kontext der Steuerung kommunaler Verwaltungen ein Informationsaustausch zwischen Politik und Verwaltung allein über Kennzahlen realisiert werden kann.

3.2.4 *Arten von Wissen und Managementansatz*

Aus Sicht des Wissensmanagements geht es bei der Entwicklung einer Steuerung über Kennzahlen vor allem um die Generierung neuen Wissens über die Handlungserfordernisse und Handlungspotenziale des politisch-administrativen Systems, um eine bessere Nutzung bereits vorhandenen Wissens und um eine (gleichmäßigere) Verteilung des Steuerungswissens. Dieses Wissen ist prozedurales oder konditionales Wissen mit mindestens mittlerer, in der Regel eher großer Komplexität; letztlich sollen gesellschaftliche Entwicklungen mit diesem Wissen gesteuert oder beeinflusst werden.

In Diskussionen über die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen mit Verwaltungsbeschäftigten zeigt sich, dass diese durchaus eine – implizite – Einschätzung der Qualität der von ihnen erbrachten Leistungen haben, dass es ihnen jedoch schwer fällt, diesen Eindruck zu explizieren oder unmöglich erscheint, Kennzahlen für die Überprüfung ihrer Wahrnehmung zu entwickeln. Das ist nur ein Beispiel dafür, dass auch bei dem mit Steuerungsproblemen verbundenen Umgang mit Wissen Probleme der Transformation von implizitem in explizites Wissen und umgekehrt auftreten. Darüber hinaus kann sich durchaus zeigen, dass implizites Wissen der Verwaltung mit politisch formulierten Zielstellungen in Konflikt steht.⁹²

⁹¹ Also Modelle, die kausale Zusammenhänge zwischen Inputs, Leistungen, Outputs, Outcomes und Impacts von Verwaltungshandeln darstellen, vgl. POLLITT UND BOUCKAERT 2000, S. 106 sowie RIEDER 2003. Mit Bezug auf die Entwicklung von Kennzahlen vgl. WEISS 2013b, S. 325 ff.

⁹² In einer Diskussion mit Beschäftigten einer Kita, der der Autor unlängst beiwohnen durfte, wurde beispielsweise geäußert, die Qualität der Leistungserbringung zeige sich darin, dass die Beschäftigten „ein gutes Team“ seien und die Kinder sich wohlfühlten. Die anwesenden Führungskräfte und Fachpolitikerinnen wollten allerdings das Kriterium „gutes Team“ nicht gelten lassen und forderten außerdem eine Orientierung auch an der Vermittlung gewisser Grundqualifikationen, messbar zum Beispiel anhand von Sprachstandstests ein – zur großen Überras-

3.2.5 *Prinzipal-Agent-Probleme*

Aus Sicht des Wissensmanagements besteht bei der Umsetzung einer Verwaltungssteuerung über Ziele und Kennzahlen mindestens ein Prinzipal-Agent-Problem: Die Politik will als Prinzipal möglichst umfassende entscheidungs- und steuerungsrelevante Informationen. Für die Verwaltung entsteht durch die Bereitstellung dieser Informationen Aufwand. Die erhöhte Transparenz reduziert gleichzeitig Handlungsspielräume der Verwaltung und erhöht die Kontrolle durch die Politik. Das muss nicht unbedingt, kann aber zu einer taktischen Bereitstellung von Informationen führen. Das Problem ist besonders schwierig bearbeitbar, weil auch ex post niemals klar wird, ob die Verwaltung alle aus Sicht der Politik relevanten Informationen offen gelegt hat, oder nicht. Inwiefern die Verwaltung also kooperiert, ist für die Politik kaum objektiviert überprüfbar.⁹³

Umgekehrt wird die Politik die Erhebung und insbesondere die Veröffentlichung von Informationen verhindern wollen, die einen unerwünschten Handlungsdruck entstehen lassen. In gewisser Weise entsteht ein Steuerungsproblem zweiter Ordnung: Bevor die Politik outputorientiert steuern kann, muss sie die Informationsbereitstellung durch die Verwaltung steuern.

3.2.6 *Wie managt man Wissen, das keiner will?*

Die Konsequenz aus diesen Überlegungen ist, dass es Wissen gibt, das kein Akteur haben möchte. Die Erhebung und Veröffentlichung von Daten, die eine möglicherweise im Vergleich schlechte Performance des politisch-administrativen Systems transparent machen würde, mag aus einer hypothetischen Gemeinwohl-Perspektive wünschenswert sein, ist aber in Anbetracht der Akteurskonstellation unwahrscheinlich. Praktische Konsequenz ist nicht nur die bestenfalls rudimentäre Ausweisung von Kennzahlen in den Haushaltsplänen deutscher Kommunen sondern auch die große Zurückhaltung im Umgang mit kommunalen Benchmarking-Daten.⁹⁴ Die Gewinnung von neuen Daten und Informationen sowie die Entwicklung von Wissen über die eigene Performance

schung von Kita-Leitung und -Beschäftigten, welche die Abbildung von Qualität anhand von getesteten Quoten als „viel zu pauschal“ ablehnen wollten.

⁹³ Vgl. zu den Prinzipal-Agent-Problemen der Steuerung auch WEISS 2013a, S. 234 ff.

⁹⁴ Zur Einschätzung der deutschen Situation im internationalen Vergleich vgl. die Beiträge in Teil III von KUHLMANN ET AL. 2004.

und die Steuerungspotenziale ist für politisch-administrative Systeme, zumindest auf der hier untersuchten kommunalen Ebene, äußerst voraussetzungsvoll. Besteht kein unmittelbarer Handlungsdruck, dem ausschließlich durch eine verbesserte Steuerung zu begegnen wäre, so scheint es recht unwahrscheinlich – wenn auch nicht unmöglich –, dass ein mit der Steuerung über Ziele und Kennzahlen notwendig verbundener Lernprozess initiiert wird.

Es zeigt sich in diesem Beispiel, dass die exklusive Verfügbarkeit über Informationen und damit verbundenes exklusives Wissen, die bestimmte Handlungsoptionen eröffnet, von Akteuren nicht einfach aufgegeben wird, wenn zu erwarten ist, dass diese Handlungsoptionen dann verloren gehen. Wenn öffentliche Verwaltungen anfangen, sich selbst mit „privaten Instrumenten“ – nämlich Zielen, Kennzahlen und Methoden des für Unternehmen entwickelten Controlling – zu beobachten, dann immer unter dem Risiko, dass die gewonnenen Informationen „öffentlich“ und damit politisiert werden.⁹⁵ Paradoxe Weise führt die Veröffentlichung und Thematisierung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen dazu, dass politische Handlungsspielräume des Rates ebenso reduziert werden, wie die mikropolitischen Freiheiten der Verwaltung. Steuerungsbezogene Lernprozesse reduzieren die Entscheidungsräume des politisch-administrativen Systems und insofern ist es rational, wenn sich Politik und Verwaltung gemeinsam weigern, in dieser Weise zu lernen.⁹⁶ Zu Mal, so die immer wieder banale Einsicht, „der Wettbewerb als wichtigster Treiber für Wissensmanagement fehlt“.⁹⁷

4 FAZIT

Öffentliche Verwaltungen managen Wissen, bewusst und unbewusst. Nicht wenige Strukturen und Instrumente bürokratischer Organisation haben sich entwickelt und bewährt, um Wissen zu bewahren. Vermutlich nutzen auch privatwirtschaftliche Unternehmen, wenn es darum geht, Wissen in der Organisation zu bewahren und zu verteilen, ursprünglich bürokratische Verfahrensweisen, wie beispielsweise Schriftlichkeit und Archivierung – natürlich in „moderner“, elektronischer Form. Die bürokratische Regel, *alles* zu dokumentieren, ist eine einfache Regel zur Risikominimierung. Da unklar ist, welche Informationen in

⁹⁵ Die Begrifflichkeiten folgen den Überlegungen von JUNG 2008, S. 194 ff.

⁹⁶ Vgl. WEISS UND LEESKE 2014, S. 96 ff.

⁹⁷ LENK UND WENGELOWSKI 2004, S. 147.

Zukunft wichtig sein werden, „lohnt“ es sich, alles zu dokumentieren. Ein betriebswirtschaftlicher Umgang mit der Aufbewahrung von Informationen selektiert zwischen „relevanten“ und „nicht relevanten“ Informationen und dokumentiert nur erstere. Damit werden Kosten gesenkt und das Risiko, dass wichtige Informationen verloren gehen, erhöht. Ein bürokratisches Verfahren zur Übertragung von Wissen ausscheidender Beschäftigter auf neue Beschäftigte wäre analog, eine Doppelbesetzung jeder Stelle für eine Übergangszeit, um die Einarbeitung neuer Beschäftigter durch die alten zu garantieren – aber eben nur formal; die Probleme aus Sicht einer Wissenstheorie wurden oben beschrieben. Doppelbesetzungen grundsätzlich auszuschließen oder gar Stellen ausscheidender Beschäftigter mit zeitlichen Wiederbesetzungssperren zu belegen, ist aus wissenstheoretischer Sicht ein worst case, spart zwar Geld, ist aber mit Sicherheit auch in einer relevanten Anzahl von Fällen unwirtschaftlich, weil die Kosten für die Wiederbeschaffung der Informationen höher sind, als sie für eine angepasstes Wissensmanagement gewesen wären. Wenn man davon ausgeht, dass eine Rückkehr zu einem rein bürokratischen Verfahren aus Kostengründen zum Beispiel in der Berliner Senatsverwaltung nicht dauerhaft durchsetzbar sein wird, dann ist die eigentliche Herausforderung des „Wissenstransfers“ klar: Es geht darum, dass die Verwaltungen, die diese oder ähnliche Formen der Wissensübertragung praktizieren, eine Systematik zur Unterscheidung zwischen relevantem – in diesem Fall: „strategisch wichtigem“ – und nicht relevantem Wissen etablieren, die in der Organisation und insbesondere von der politischen Entscheidungsebene als effizient und effektiv akzeptiert wird. Da die Aufgabe, diese Unterscheidung zu produzieren, bei den Führungskräften einer Organisation liegt, wären insbesondere Instrumente oder Regeln zu deren Unterstützung sinnvoll.

Während das erste Beispiel die These stützt, dass öffentliche Verwaltungen Instrumente zur Aufbewahrung und Verteilung von Wissen adaptieren und anwenden können, illustriert das zweite Beispiel die Vermutung, dass politisch-administrative Systeme zumindest in kommunalen Verwaltungen erhebliche Probleme haben können, komplexes Steuerungswissen weiterzuentwickeln. Auch diese Überlegung ist aus bürokratiethoretischer Perspektive nicht sehr überraschend: Bürokratische Organisationen sind verlässlich und beständig aber eben wenig innovativ. Politisch-administrative Systeme haben aus wissenstheoretischer Perspektive dezidierte Anreize, Lernprozesse unter bestimmten Umständen zu verhindern. Ein (strategisches) Wissensmanagement im Sinne von

Probst⁹⁸ ist für politisch-administrative Systeme als „Einrichtungen der Selbstbeobachtung der Gesellschaft“⁹⁹ wünschenswert – aber wenig realistisch. Voraussetzung wäre wohl die Implementierung von Instrumenten des strategischen Managements in „klassischen“ Bereichen, also der Steuerung der Kernprozesse, des Personalmanagements etc. Zu der Vermutung, eine strategische Ausrichtung sei in politisch-administrativen Systemen primär über Fragen des Wissensmanagements zu realisieren, gibt es wenig Anlass.

Wissensmanagement als „Managementphilosophie“ und Managementpraxis bietet eine Vielzahl von Instrumenten und Verfahrensweisen, die – durchaus im Einzelfall und auch eklektizistisch – von Verwaltungen genutzt werden können, insbesondere wenn es um die Aufbewahrung und organisationsinterne Verbreitung von Wissen geht. Wie gezeigt, müssen Verwaltungen aber sinnvolle Regeln zur Unterscheidung von relevantem und nicht relevantem Wissen entwickeln und implementieren, wenn sie nicht in eine bürokratische Anwendung, die wiederum mit großer Wahrscheinlichkeit unter erheblichen Kostendruck gerät, verfallen wollen. Deutlich geworden ist aber auch, dass die Einführung von Instrumenten und Verfahren, die neues Wissen generieren (sollen) und die damit möglicherweise die Informations- und so auch die Machtverteilung in politisch-administrativen oder größeren sozialen Systemen verändern, in der Regel auf Widerstände stoßen wird, welche eine wirkungsvolle Implementierung unmöglich machen können.

Die wissenstheoretische Perspektive erweist sich auch aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht als interessant. Die bisher eher vernachlässigte wissenstheoretische Perspektive auf Fragen der Verwaltungssteuerung¹⁰⁰ bestätigt die skeptischen Einschätzungen „konventioneller“ system- wie akteurstheoretischer und empirischer Analysen zur Umsetzung anspruchsvoller Steuerungskonzepte.¹⁰¹ Eine Aktualisierung bürokratiethoretischer Überlegungen aus wissenstheoretischer Sicht hat über die skizzierten Überlegungen hinaus sicher noch weiteres Potenzial, die Vorteile – und Aktualität – bürokratischer Instrumente und Organisationsstrukturen aufzuzeigen. Nicht zuletzt lenkt die wissenstheoretische Perspektive die Aufmerksamkeit auf die Wirksamkeit formaler und informeller Anreizstrukturen, die Organisationskultur und mikropolitische Konflikte und Dynamiken, also auf Aspekte, die wesentlich zu einem besseren Verständnis

⁹⁸ PROBST ET AL. 2012, S. 34, vgl. auch Abbildung 2.

⁹⁹ LENK ET AL. 2014, S. 80.

¹⁰⁰ Vgl. LENK ET AL. 2014, S. 97.

¹⁰¹ Vgl. BOGUMIL 2007, KURZ 2008, BOGUMIL UND HOLTKAMP 2012, SCHMID 2012.

von Transformationsprozessen in öffentlichen Verwaltungen beitragen könnten. Jedenfalls lohnt es sich, Analyse und Praxis des Wissensmanagements in öffentlichen Verwaltungen nicht auf Fragen des Wissenserhalts zu beschränken, insbesondere weil öffentliche Verwaltungen auf die daraus resultierenden Probleme möglicherweise gar nicht so schlecht vorbereitet sind.

LITERATUR

9. Aufstiegslehrgang VAK: Konzept für den Auf- und Ausbau eines Wissensmanagements in der Berliner Verwaltung. Projektbericht. Berlin 2005. Online verfügbar unter

<https://www.berlin.de/vak/dokumente/pdf/publikationen/projekte/personalentwicklung/9AbschlussProjektberichtEndfassung.pdf>, zuletzt geprüft am 07.12.2014.

ALWERT, Kay; BORNEMANN, Manfred; WILL, Markus: Wissensbilanz - Made in Germany. Leitfaden 2.0 zur Erstellung einer Wissensbilanz. Hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, P3/Öffentlichkeitsarbeit. Berlin 2008. Online verfügbar unter

http://www.akwissensbilanz.org/Infoservice/Infomaterial/WB-Leitfaden_2.0.pdf, zuletzt geprüft am 09.01.2015.

ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A.: Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta 1999.

BAECKER, Dirk: Organisation als System. Aufsätze. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999.

BAECKER, Dirk: Die „andere Seite“ des Wissensmanagements. In: Dirk BAECKER (Hg.): Organisation und Management: Aufsätze: Suhrkamp Verlag GmbH 2003a, S. 89–100.

BAECKER, Dirk: Die verlernende Organisation. In: Dirk BAECKER (Hg.): Organisation und Management: Aufsätze: Suhrkamp Verlag GmbH 2003b, S. 179–197.

BAT: Bundesangestelltentarifvertrag, Anlage 1a, Allgemeiner Teil.

BECKER, Ute; EISBERNER, Gerald; GUDESCHEIT, Monika; LINDNER, Beate: Leitfaden für Führungskräfte zum Wissenstransfer im Rahmen des planbaren Ausscheidens von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Berlin 2009. Online verfügbar unter

http://www.berlin.de/vak/dokumente/pdf/publikationen/projekte/personalentwicklung/Leitfaden_Wissenstransfer.pdf, zuletzt geprüft am 21.11.2014.

BOGUMIL, Jörg; GROHS, Stephan; KUHLMANN, Sabine; OHM Anna K.: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma 2007.

BOGUMIL, Jörg; HOLTKAMP, Lars: Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient. In: *Verwaltung & Management* (3) 2012, S. 115–117, zuletzt geprüft am 14.05.2014.

BORNEMANN, Manfred; REINHARDT, Rüdiger: Handbuch Wissensbilanz. Umsetzung und Fallstudien. Berlin: Erich Schmidt 2008.

BOZJELOYE, Ahmad: Customer Knowledge Management. Integration von Kundenwissen in Strategiebildung und Innovationsprozess anhand einer business community. Saarbrücken: VDM, Müller 2007.

BUNDESARBEITSGERICHT, Urteil vom 14.08.1985, Aktenzeichen 4 AZR 21/84.

BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN, BUNDESVERWALTUNGSAMT: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Berlin 2013. Online verfügbar unter http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/ohb_pdf.pdf;jsessionid=EA5F18F0E5B740B199F254D772077E7F.2_cid362?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt geprüft am 09.12.2014.

BURTH, Andreas: Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Stand der Umsetzung und empirische Befunde. Potsdam, 30.05.2014. Online verfügbar unter http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/Andreas_Burth_Einfuehrung_neues_kommunales_Haushalts-_und_Rechnungswesen.pdf, zuletzt geprüft am 08.01.2015.

DENZAU, Arthur T.; NORTH, Douglass C.: Shared Mental Models: Ideologies and Institutions 1994. In: *KYKLOS* 47, S. 3–31.

DERLIEN, Hans-Ulrich; BÖHME, Doris: Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung. 1., neue Ausg. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011.

DOWNS, Anthony: Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown and Company 1967.

ESSER, Hartmut: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln. Studienausgabe. Frankfurt am Main: Campus-Verlag 1999.

FAMA, Eugene F.: Agency Problems and the Theory of the Firm. In: *The Journal of Political Economy* 1980, S. 288–307.

GOURMELON, Andreas; MROSS, Michael; SEIDEL, Sabine: Management im öffentlichen Sektor: Organisationen steuern – Strukturen schaffen – Prozesse gestalten. Heidelberg: Hüthig Jehle Rehm 2011.

GRIMMER, Klaus: Strukturen von Führungsinformationen. In: Heinrich REINERMANN (Hg.): Führung und Information. Chancen der Informationstechnik für die Führung in Politik und Verwaltung. Heidelberg: Decker & Müller 1991, S. 94–106.

HILGERS, Dennis; BURTH, Andreas: Der Mehrwert der kommunalen Doppik in Deutschland aus Sicht von Kämmerern und Haushaltspolitikern 2012. Online verfügbar unter <http://www.doppik-studie.de/>, zuletzt geprüft am 15.05.2014.

HOLTKAMP, Lars: Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS 2012.

JUNG, Stefan: Zur Reform des kommunalen Rechnungswesens: Öffentliche Selbstbeobachtung mit privaten Instrumenten? In: Patrick von MARAVIĆ und Birger P. PRIDDAT (Hg.): Öffentlich-Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement. Marburg: Metropolis-Verl. 2008, S. 191–210.

KELM, S. Alexander: Erklärungsmodelle der Wissens(ver)teilung in Unternehmen im Kontext der individuellen Nutzenmaximierung. 1. Aufl. Kassel: Cactus-Group-Verl. 2008.

KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung. Köln 1993.

KGSt: Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen. Köln 2001.

KGSt: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage. Köln 2010.

KLIEVE, Lars; KIRSCH, Hanspeter: Ziele und Kennzahlen im NKF. In: *Verwaltungsrundschau* (7) 2010, S. 217–222.

KOLBE, Lutz M.; ÖSTERLE, Hubert; BRENNER, Walter (Hg.): Customer Knowledge Management. Kundenwissen erfolgreich einsetzen. Berlin: Springer 2003.

KUHLMANN, Sabine; BOGUMIL, Jörg; WOLLMANN, Hellmut (Hg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. 1. Aufl. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss. 2004.

KURZ, David: New Public Management und Verwaltungskomplexität. In: Patrick von MARAVIĆ und Birger P. PRIDDAT (Hg.): Öffentlich-Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement. Marburg: Metropolis-Verl. 2008, S. 211–232.

LENK, Klaus; MEYERHOLT, Ulrich; WENGELOWSKI, Peter: Wissen managen in Staat und Verwaltung: edition sigma (14) 2014.

LENK, Klaus; WENGELOWSKI, Peter: Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln. In: Thomas EDELING, Werner JANN und Dieter WAGNER (Hg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: Springer 2004, S. 147–165.

LUHMANN, Niklas: Die Ausdifferenzierung von Erkenntnisgewinn: Zur Genese von Wissenschaft. In: *Wissenssoziologie* 22 (Sonderheft) 1980, S. 101–139.

LUHMANN, Niklas: Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 666) 1987.

LUHMANN, Niklas: Organisation und Entscheidung. Opladen: Westdeutscher Verlag 2000.

MATERNA GmbH / HOCHSCHULE HARZ: Wissensmanagement in öffentlichen Verwaltungen. Halberstadt 2013. Online verfügbar unter <http://egov.hs-harz.de/index.php/download/category/2-publikationen?download=31:studie-wissensmanagement-in-der-oeffentlichen-verwaltung>, zuletzt geprüft am 07.12.2014.

MATURANA, Humberto R.: Was ist erkennen? München: Piper 1994.

MOLDASCHL, Manfred: Reflexiver Theoriegebrauch: Zur Methodologie wissenschaftlichen Denkens 2010. Online verfügbar unter <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/55374/1/684998998.pdf>, zuletzt geprüft am 19.11.2014.

MÜHLENKAMP, Holger; GLÖCKNER, Andreas: Rechtsvergleich kommunale Doppik: eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, dop-pischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer. Speyer: Dt. Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung 2009.

NAGEL, Claus; MAUCH, Siegfried: Regionale Wissensbilanz Ortenaukreis. Offenburg 2009. Online verfügbar unter http://www.nagel-kollegen.de/sites/default/files/Wissenbilanz_Ortenau.pdf, zuletzt geprüft am 09.01.2015.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka: Die Organisation des Wissens. Frankfurt/New York: Campus 1997.

NORTH, Douglass C.: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung: Mohr Siebeck 1992.

POLANYI, Michael: Personal knowledge;. Towards a post-critical philosophy. Mansfield Centre, CT: Martino Publishing 2013.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert: Public management reform. A comparative analysis. Oxford, New York: Oxford University Press 2000.

PROBST, Gilbert; RAUB, Steffen; ROMHARDT, Kai: Wissen managen. Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen. 7., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: Gabler 2012.

RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ: Kommunalbericht 2011. Speyer 2011. Online verfügbar unter <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, zuletzt geprüft am 15.05.2014.

REINERMANN, Heinrich: Gestaltung von Führungs-Informationssystemen. In: Heinrich REINERMANN (Hg.): Führung und Information. Chancen der Informationstechnik für die Führung in Politik und Verwaltung. Heidelberg: Decker & Müller 1991, S. 353–389.

RICHTER, Rudolf; FURUBOTN, Eirik Grundtvig: Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck 2003,.

RIEDER, Stefan: Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung. Luzern 2003. Online verfügbar unter http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2ilw_bericht.pdf, zuletzt geprüft am 10.01.2015.

SCHMID, Andreas : Verwaltungsreform im politischen System. Reformanalyse und -bewertung des Haushalts- und Rechnungswesens öffentlicher Verwaltungen. 1., 2012. Wiesbaden: Springer 2012.

SCHMID, Andreas: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens nimmt keinen Einfluss auf die politische Steuerung - Ergebnisse einer empirischen Analyse und Bewertung. In: *der moderne staat* (1) 2014, S. 193–214.

SCHWARTING, Gunnar: Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. 3. Aufl. Berlin: Schmidt, Erich 2011.

SENAT VON BERLIN: Personalentwicklung und Wissenstransfer sichern. Mitteilung an das Abgeordnetenhaus von Berlin. IV A – H 1330 -50/2014. Berlin 2014. Online verfügbar unter http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/senatsdokumente/mitteilung_zur_kenntnisnahme_uber_personalentwicklung_und_wissenstransfer_sichern.pdf, zuletzt geprüft am 07.12.2014.

SENATSWERWALTUNG FÜR FINANZEN: Entwicklung Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst (VZÄ). Berlin 2013. Online verfügbar unter http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/nachrichten/personal_folie_2.jpg, zuletzt geprüft am 21.11.2014.

SENATSWERWALTUNG FÜR FINANZEN: Senatspressekonferenz - Finanzplanung. Berlin 2014. Online verfügbar unter http://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/nachrichten/finanzplanung_berlin_2014_bis_2018.pdf, zuletzt geprüft am 09.12.2014.

SENATSWERWALTUNG FÜR FINANZEN; SENATSWERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT: Anlage 2 zum Gemeinsamen Rundschreiben SenFin IV/SenInnSport Nr. 39/2014. Online verfügbar unter <http://www.berlin.de/politik-und-verwaltung/rundschreiben/download.php/4322961>, zuletzt geprüft am 21.11.2014.

SENATSWERWALTUNG FÜR FINANZEN; SENATSWERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT: Gemeinsames Rundschreiben SenFin IV/SenInnSport Nr. 39/2014. Aktenzeichen: IV C-P 5120-03/2014. Rundschreiben 18.08.2014.

SENATSWERWALTUNG FÜR INNERES UND SPORT: Wissenstransfer im Land Berlin. Berlin 2014. Online verfügbar unter http://www.berlin.de/vak/dokumente/pdf/publikationen/projekte/personalentwicklung/Leitfaden_Wissenstransfer.pdf, zuletzt geprüft am 21.11.2014.

SIEPMANN, Heinrich; SIEPMANN, Ursula: Verwaltungsorganisation. 4., überarbeitete Aufl. Berlin: Deutscher Gemeindeverlag; W. Kohlhammer 1992.

SIMON, Herbert A.: Administrative Behavior. A Study of the Decision-Making Processes in Administrative Organizations. 4. Aufl. New York: The Free Press 1997.

STADT ERLANGE: Erfolgreiche Umsetzung – Wissen managen. In: *innovative Verwaltung* (9) 2010, S. 22–24.

STÄNDIGE KONFERENZ DER INNENMINISTER UND -SENATOREN DER LÄNDER (IMK): Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung

freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena. Online verfügbar unter

http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/1_Leittext_Innenministerkonferenz.pdf.

STRABHEIM, Holger: Wissensgenerierung und Wissenstransfer in Netzwerken der lokalen Beschäftigungspolitik. In: Thomas EDELING, Werner JANN und Dieter WAGNER (Hg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: Springer 2004, S. 57–87.

WALSER, Konrad: Customer Relationship Management versus Citizen Relationship Management im eGovernment?, Berner Fachhochschule, Institut für Wirtschaft und Verwaltung, IWV (Arbeitsbericht des CC eGovernment) 2000.

WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl., Studienausg., [Nachdr.]. Tübingen: Mohr-Siebeck 2002.

WEISS, Jens: Umweltpolitik als Akteurshandeln. Eine Theorie der kooperativen Bearbeitung von Informations- und Verteilungsproblemen in der umweltpolitischen Steuerung. Marburg: Metropolis-Verl. 2000.

WEISS, Jens: Die Transformation der kommunalen Verwaltung unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells. In: *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6 (1) 2013a, S. 235–255.

WEISS, Jens: Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen. In: Franz-Reinhard HABEL und Jürgen STEMNER (Hg.): Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen. Wien: Lit-Verl 2013b, S. 323–351.

WEISS, Jens: Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt. Halberstadt: Hochschule Harz 2014.

WEISS, Jens; LEESKE, Michael: Strategische Steuerungspotenziale und ungenutzte Möglichkeiten zur Konsolidierung kommunaler Haushalte. In: Jens WEISS (Hg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Wiesbaden: Springer VS 2014, S. 81–104.

WILKESMANN, Uwe; RASCHER, Ingolf: Lässt sich Wissen durch Datenbanken managen? Motivationale und organisationale Voraussetzungen beim Einsatz elektronischer Medien. In: Thomas EDELING, Werner JANN und Dieter WAGNER (Hg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: Springer 2004, S. 113–129.

WILLKE, Helmut : Organisierte Wissensarbeit. In: *Zeitschrift für Soziologie* 27 (3) 1998, S. 161–177, zuletzt geprüft am 02.02.2015.

WILLKE, Helmut: Systemisches Wissensmanagement. 2. Aufl.: Stuttgart: UTB/Lucius&Lucius 2001.

ZERBST, Michael: Wissens-GAU. Was ist zu tun gegen den drohenden Verlust von Erfahrungswissen. In: *Verwaltungsmanagement* (1) 2013, S. 30–33.