

D

V

P

W

FoJuS- Diskussionspapiere

Nr. 2/2004

FoJuS - Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft
Nachwuchsorganisation der Sektion Staatslehre und politische
Verwaltung der DVPW

Email: fojus-verteiler@hsu-hh.de
Homepage: <http://users.ox.ac.uk/~polf0035/>

Abteilung Sozialpolitik und Public Policy

Universität Hannover 

Henning Schridde

**Der Lernende Staat –
Wissensmanagement an den Schnittstellen
öffentlicher Leistungsprozesse**

Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW
Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung
Universität Konstanz, Senatssitzungssaal
vom 23.-25.9.04

**Institut für Politische Wissenschaft
Abteilung Sozialpolitik und Public Policy
Im Moore 13
D-30167 Hannover**

**Tel.: 05 11 / 7 62 49 16
Fax: 05 11 / 7 62 30 98
Email: schridde@ipw.uni-hannover.de
blanke@ipw.uni-hannover.de**

www.aspp.uni-hannover

Inhaltsverzeichnis

1. Zur Synthese von Wissenspolitologie und Wissensmanagement	5
2. Öffentliche Leistungsprozesse und wissensbasierte Politik.....	11
3. Formen und Stufung des Wissenstransfers im Politik-Zyklus.....	14
4. Wissensmanagement in und für öffentliche Leistungsprozesse	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das Wissensmanagement als Teil fortlaufender Politikprozesse	10
Abbildung 2: Strukturelle und prozessuale Dimension des Wissensmanagements.....	13
Abbildung 3: Formen des Wissenstransfers.....	15
Abbildung 4: Wissenskreisläufe in gestuften öffentlichen Leistungsprozessen	23

Der Lernende Staat –

Wissensmanagement an den Schnittstellen öffentlicher Leistungsprozesse

Henning Schridde

Bekanntlich wollte Harold Lasswell eine neue und normativ orientierte Policy-Science initiieren, die relevantes Wissen für und über politische Entscheidungsprozesse zur Verfügung stellt. Das linear und zeitlich interpretierte Phasenmodell der Policy-Forschung war dabei als ein normatives wie auch als empirisches Modell gedacht, in dem Politikprozesse analysiert und Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten im politisch-administrativen System genau justiert werden können. Ihm entsprach das idealisierte Bild demokratischer Steuerung und Legitimation öffentlicher Politik in der repräsentativen Demokratie. Nun hat die empirische Policy-Forschung viel zur Entzauberung dieses Politikmodells beigetragen, in dem sie Grenzen der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems und der Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme aufzeigte. Im Mit- und Nebeneinander von staatlichen und sich selbst organisierenden, verhandlungsfähigen gesellschaftlichen Akteuren in informellen und formellen Verhandlungssystemen sah die Policy-Forschung schließlich ein Instrument politischer Steuerung. Dadurch konnte die Politik auf das in der Gesellschaft vorhandene Wissen zurückgreifen - der Preis war allerdings nicht nur eine Enthierarchisierung im Verhältnis des Staates zur Gesellschaft, sondern auch eine wachsende Eigendynamik und Komplexität des öffentlichen Sektors. Unter diesen Bedingungen wird das Wissensproblem der politischen Akteure über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge praktisch unlösbar (Mayntz 1997, 196). Denn das Wissen um Formen einer kollektiven Problembewältigung steckt weniger in dem Wissen **über** als **in** den Strukturen und Prozessen der jeweiligen Politikfelder. Die Politische Wissenschaft und das Public Management stellen vorrangig Wissen über das System zur Verfügung, während all das Wissen, das für das Policy-Making oder die Bereitstellung öffentlicher Dienste erlangt wurde, Wissen im System erfordern würde (OECD 2001a,13). Diese Form des Wissens verlangt lernfähigere Strukturen und

Verfahren von Politik und Verwaltung, die die Entscheidungen und Programme in Beziehung zu veränderten politischen Zielsetzungen und Umweltbedingungen setzen und sich auf neue Anforderungen einstellen können und müssen. Der lernende Staat ist demzufolge ein Staat, der fortwährend aus seinen Erfolgen und Misserfolgen lernt und in der Lage ist, in der Reflexion auf neue politische Prioritäten, neues Wissen und neue Einsichten seine Strukturen, Prozesse und politischen Programme fortwährend zu reformieren (OECD 2001a,22). Jede Reform des öffentlichen Sektors ist ein Amalgam aus Gelegenheiten, Strategien und Taktiken. Wissen ist in dieser Perspektive kein neutrales, objektives und wertfreies Medium, sondern immer an einen je spezifischen machtgeprägten Kontext gebunden, und zielt auf Veränderungen bestehender Strukturen und Prozesse auf den unterschiedlichen Ebenen öffentlicher Aufgabenerledigung. In dieser Perspektive fließen die Rationalität des Public Managements und der Policy-Analyse sowie die Logik politischer Auseinandersetzungen ineinander (Scott 2003).

Im Folgenden wollen wir holzschnittartig Überlegungen zu einem Wissensmanagement für öffentliche Leistungsprozesse darlegen. Der Beitrag gliedert sich in vier Abschnitte. Zunächst gehen wir auf die Grenzen der bisherigen Wissenspolitologie und des Wissensmanagements ein. In einem zweiten Schritt nähern wir uns dem Thema Öffentliche Leistungen und wissensbasierte Politik, um im dritten Teil auf Formen und Stufung des Wissenstransfers einzugehen. Abschließend ordnen wir diese in ein Wissensmanagement in und für öffentliche Leistungsprozesse ein.

1. Zur Synthese von Wissenspolitologie und Wissensmanagement

Während die Policy-Forschung seit den 80er Jahren allmählich die Binnenstrukturen des Staates und normative Fragen nach der Legitimation, der Effizienz und Effektivität öffentlicher Maßnahmen sowie Organisationsfragen der Verwaltung aus dem Blick verlor, konzentrierte sich die New Public Management-Debatte auf eben jene Binnenstrukturen. Allerdings blendete die NPM-Bewegung die vielfältigen Verflechtungen zwischen der Verwaltung und

ihrer politischen und gesellschaftlichen Umwelt aus und fiel damit hinter den Ergebnissen der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse zurück. An diesen Schnittstellen traten jedoch Probleme des strategischen Managements und der Qualitätspolitik hervor. Sie wiesen auf die Notwendigkeit hin, die Perspektive der internen und externen Steuerungsprobleme unter dem Dach von Public Policy & Management zusammenzuführen. In diesem Spannungsfeld entwickelten sich auch die Ansätze der Wissenspolitologie (z.B. Nullmeier 1993, Sabatier 1993, 1999, Maier u.a. 2003) und des Wissensmanagements (z.B. Probst/ Büchel 1994, Nonaka/ Takeuchi 1995, Probst/Büchel/Romhardt 1997, Berthoin-Antal et al. 2001, Edeling et al. 2004) ohne dass sie bis dato aufeinander bezogen worden wären.

Wissenspolitologie:

Die disparaten wissenspolitologischen und lerntheoretischen Ansätze lassen sich drei Typen zuordnen (Bandelow 2003, 116):

- a) in Anlehnung an Etheridge u.a. einem *normativen* Ansatz des Government Learning, indem „das Lernen politischer Akteure als Mittel zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz öffentlicher Politik“ angesehen wird. Allerdings setzt dieser Ansatz Normen und Bewertungsmaßstäbe voraus, die angesichts der Existenz von Zielkonflikten und unklaren Zielsystemen unwahrscheinlich sind.
- b) ein *empirisch* orientierter Ansatz, der davon ausgeht, dass der politische Entscheidungsprozess weniger von Interessenkonstellationen und von Machtressourcen geprägt wird, sondern von den Ideen, Wissen und Lernprozessen im Umgang mit Problemlösungen. Dieser Ansatz zielt auf einer verbesserte politikwissenschaftliche Erklärung für Politikwandel
- c) einem *Hybrid*-Ansatz, der Differenzierungen von Ansätzen des Organisationslernens aufnimmt und Lernen als Veränderung von Entscheidungsstrukturen, von Normen und Zielen politischer Akteure sowie als Verbesserung bei den Strategien politischer Akteure zur Erreichung dieser Ziele begreift. Dieser Ansatz bemüht sich um die Vermittlung zwischen einem empirisch und normativ orientierten Ansatz des Politiklernens.

Schwächen wissenspolitologischer bzw. lerntheoretischer Ansätze liegen vor allem darin, dass die Akteure des Lernens unklar bleiben. Malek und Hilkermeier sprechen in diesem Zusammenhang von einer Anthropomorphisierung kollektiver Lernprozesse, bei der die Unterscheidung zwischen den Lernprozessen auf der individuellen, organisationalen und interorganisationalen Ebene unklar bleibe (Malek/ Hilkermeier 2003). Eine andere Schwäche der Wissenspolitologie besteht in ihrer Konzentration auf Wertprobleme und die „große Politik“, d.h. auf Fragen der Politik- und Programmformulierung und weniger auf Fragen der Implementation und der Evaluation. Vor allem Letzteres hätte einen kriteriellen Lernbegriff (Nullmeier 2003) erfordert, der seine Bewertungsmaßstäbe offenlegt.

Wissensmanagement:

An dieser offenen Flanke setzten Konzepte des Organisationalen Lernens und des Wissensmanagements an, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten vorwiegend im privatwirtschaftlichen und im Zuge der Verwaltungsreformen auch im öffentlichen Bereich diskutiert wurden. Die Konzepte Organisationales Lernen und Wissensmanagement zeichnen sich durch eine verwirrende Vielfalt von Ansätzen aus. Mehr noch als im privatwirtschaftlichen Bereich gilt im öffentlichen Sektor jedoch, dass beide Konzepte viel diskutiert, aber nur wenig oder verkürzt umgesetzt werden (FAZ vom 11.2.2001, NZZ 16.2.2002). Zu den bekanntesten Ansätzen gehört das „erfahrungsbasierte“ Lernkonzept von March und Olson (1976), in dem die Organisationsmitglieder aus den Umweltreaktionen lernen und gegebenenfalls entsprechende organisatorische Entscheidungen herbeiführen, um sich ihrer Umwelt anzupassen. Die Kritik an diesem Ansatz richtete sich vor allem an der zu individualistischen Ausrichtung, der zu Grunde liegenden Reiz-Reaktions-Logik sowie der Überbetonung des reaktiven Lernens. Ein anderer Ansatz ist das von Argyris und Schön entwickelte handlungsorientierte Lernkonzept, in dem die Organisationsmitglieder auf der Basis subjektiver Handlungstheorien (den sog. theories-in-use und den espoused theories), handeln und diese auf der Basis ihrer Erfahrungen jeweils anpassen. Hierbei hat sich insbesondere die Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen des Lernens durchgesetzt: dem single-loop-learning, dem double-loop-learning und dem deutero-learning.

Diese Unterscheidung war insofern hilfreich, weil sie nicht nur auf das bloße Anpassungslernen rekurrierte, sondern darüber hinaus auf strategisch induzierte Formen des reflexiven und Meta-Lernens verwies. Hieran schlossen auch Konzepte des Wissensmanagements an. Organisationales Lernen kann definiert werden als Prozess der Schaffung und Weiterentwicklung der organisationalen Wissensbasis, auf deren Grundlage Anpassungs- und Entwicklungsstrategien generiert werden können (vgl. Probst/Büchel 1994, 17). Der Diskurs zum Wissensmanagement erweitert das organisationale Lernen um die Frage nach der Verteilung und Speicherung des Wissens. Zu den bekanntesten Ansätzen gehört das Modell der Wissensspirale von Nonaka und Takeuchi (1995) und die einflussreiche Konzeption von Probst, Raub & Romhardt (1997), die sich an das St. Gallener Managementmodell anlehnt. An dem Modell der Wissensspirale wurde vor allem das Problem der Wissenskonzentration, die Verabsolutierung der internen Wissensgenerierung und Ausblendung anderer Lernmodi sowie der Fokus auf Individuen als Ausgangspunkt von Wissenserzeugungsprozessen kritisiert. Diese Annahme widerspricht den Grundvorstellungen des wissensbasierten Konzeptes organisationalen Lernens, wonach organisationales Wissen unmittelbar an anderes organisationales Wissen anschließt und die organisatorische Wissensbasis und nicht das Individuum den Ausgangspunkt der Lernprozesse bildet (Shrivastava 1983). „Über die praxistaugliche Verwendung des Menschen schaffen es Organisationen tatsächlich, *als Organisationen in systemspezifischer Weise* Differenzen zu prozessieren und neue Informationen zu generieren. Mithilfe des Menschen, aber unabhängig von den konkreten einzelnen Individuen erzeugen Organisationen so ihre eigenen Wissensbasis nach eigenen Kriterien und Zielsetzungen“ (Willke 2000, 23) Organisationales Wissen steckt in den personenunabhängigen formellen und informellen Regelsystemen, die die Wahrnehmung und das Verhalten der Mitarbeiter anleiten und dementsprechend auch das Lernen der Organisationsmitglieder strukturieren. Dazu gehören die Aufbau- und Ablauforganisation, Leitlinien, Arbeitsprozess-Beschreibungen, Routinen sowie Traditionen, Rituale, Mythen und andere Elemente der Organisationskultur (vgl. Schridde 2004). Probst u.a.

integrieren diese Wissensprozesse in einen Regelkreis¹ aus Wissenszielen und Wissensbewertung, der in die bestehenden Geschäftsprozesse integriert wird. Aufgabe des Wissensmanagements ist es, das Wissen über die Umwelt der Organisation und über ihre internen Abläufe auf eine Art und Weise aufzubereiten, so dass es zum Gegenstand organisatorischer Entscheidung werden kann. Auch in bürokratischen Organisationen wird fortlaufend auf unterschiedlichen Ebenen gelernt, doch erfolgt das Lernen in regelgestützten, reaktiven Formen. Reflexives oder Meta-Lernen ist in der Verwaltung nicht vorgesehen, denn dafür ist in der repräsentativen Demokratie die Politik zuständig (Klimecki 1998). Nun lässt sich solches Lernen nicht unterbinden, sondern wird im Rahmen des New Public Management geradezu gefordert. Wissensmanagement und Organisationales Lernen können sich dann nicht allein auf die Verwaltung beschränken, sondern müssen als gemeinsame Anstrengung von Politik und Verwaltung begriffen werden. Die bisherige Rezeption des Wissensmanagements beschränkt sich jedoch weitgehend auf die Kommunikation innerhalb klar abgegrenzter Verwaltungen und Teilbereiche (agencies) des politisch-administrativen Leistungsprozesses, ohne deren politische und gesellschaftliche Verflechtungen zu berücksichtigen. Je mehr aber die an dem öffentlichen Leistungsprozess beteiligten Akteure unverbunden nebeneinander lernen, umso mehr nähert sich der gesamte Vorgang evolutionären, eigendynamischen Prozessen, die den Verlust politischer Kontrolle und der Delegitimation nach sich ziehen können.

Synthese:

Wissenspolitologie und Wissensmanagement weisen jeweils deutliche Beschränkungen auf.

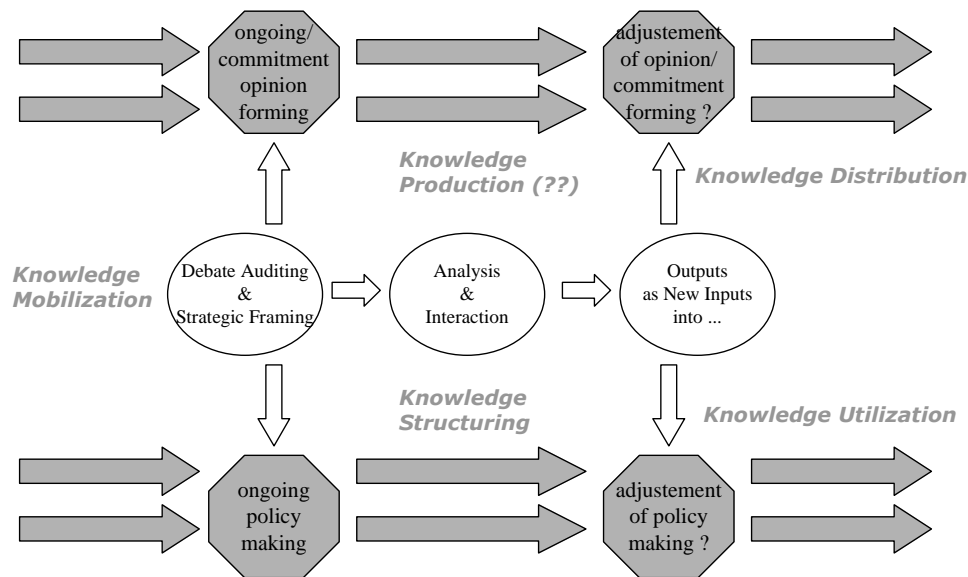
1. Die Wissenspolitologie in ihrer Weiterentwicklung im Kontext deliberativer Politik hat bislang die Vermittlung zu den tatsächlich gefällten, materiellen Entscheidungen im Politikprozess nicht zureichend reflektiert;
2. die auf den Leistungsprozess bezogene Debatte um Wissensmanagement (einschließlich des e-government) neigt dazu, das

¹ Innerhalb dieses Regelkreises werden als wichtigste Prozesse unterschieden: Identifikation, Bewahrung, Nutzung, Verteilung, Entwicklung und Erwerb von Wissen.

Problem technokratisch zu verkürzen – Intranet, kooperative informatorische Tools oder Datenbanken werden favorisiert.

Beide Stränge müssen jedoch miteinander verknüpft und unter der Perspektive des gesamten öffentlichen Leistungsprozesses bearbeitet werden. Dieser Zusammenhang lässt sich wie folgt darstellen:

Abbildung 1: Das Wissensmanagement als Teil fortlaufender Politikprozesse



Quelle: nach Hoppe 2003

Der öffentliche Raum beschränkt sich keineswegs auf die „große Politik“ und die überregionale mediale Kommunikation von auf Handlung und Entscheidung bezogenem Wissen; vielmehr dehnt er sich weit über den gesamten *öffentlichen Sektor*, seine gestuften Leistungsprozesse und seine vielfältigen Interaktionen mit der gesellschaftlichen Umwelt mit jeweils spezifischen Adressaten und Interesseneinflüssen aus (vgl. Lamping/Schridde 2004, Blanke 2001).

Es ist in der internationalen Literatur üblich, diesen Prozess auch und vor allem als Transformationsprozess der öffentlichen Willensbildung zu konzeptualisieren, wodurch der *demokratiethoretische* und *–praktische* in eher *managerielle Zugänge endogenisiert* wird (vgl. Nutley/Webb 2000). Gerade weil Prozesse des Politiklernens und des „Public Knowledge Managements“ sich in einem machtgeprägten Kontext vollziehen, in dem jedes Wissen nach der Prämisse seiner politischen Verwertbarkeit betrachtet wird, muss der öffentliche

Leistungsprozess auch als Politikprozess verstanden werden. Diese Perspektive lässt sich im Bereich der Staats- und Verwaltungsmodernisierung der sog. Restrukturierungshypothese zurechnen (Bouckaert 2004). Schwierigkeiten eines „Public Knowledge Managements“ bestehen dabei in seiner organisatorischen Verankerung, denn i.d.R. fallen Organisationslernen und Entscheidungskompetenzen auseinander, wenn nicht sogar das Politiklernen durch die kompetitive Parteienlogik im Bundesstaat behindert wird.

2. Öffentliche Leistungsprozesse und wissensbasierte Politik

Die Handlungsfähigkeit des Staates wird in wachsendem Maße von seiner Fähigkeit bestimmt, das verteilte Wissen über Problemlösungspotenziale, Politikadressaten und Märkte entlang der einzelnen Stufen öffentlicher Leistungsproduktion gezielt zu mobilisieren, zu verbessern und weiter zu entwickeln. Wissensmanagement verschärft die politisch-administrativen Steuerungsprobleme und verschiebt die Grenzen der hierarchischen Steuerung weiter in Richtung Selbst- und Kontextsteuerung. Entsprechend formulierte es auch der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Frank Walter Steinmeier: „In der modernen, hoch komplexen Gesellschaft verfügen Regierung und Parlament nicht mehr a priori über das notwendige Wissen, geschweige denn einen Wissensvorsprung, um sachadäquate Entscheidungen zu treffen. Sie müssen vielmehr die notwendigen Lernprozesse selbst organisieren.“ (Steinmeier 2001). Zudem erweist sich der Umweg über Experten und Anhörungen häufig als zu langwierig. Nimmt die Komplexität der Entscheidungsmaterien und die Dynamik und Unsicherheit in der Umwelt zu, dann sehen sich Politik und Verwaltung gezwungen, immer mehr Entscheidungen in immer kürzerer Zeit zu treffen. Dementsprechend vollziehen sich Politikprozesse, wie jüngst am Beispiel der Hartz IV-Gesetzgebung zu beobachten war, zunehmend in parallel arbeitenden, temporären Strukturen des Wissenstransfers. Dabei sieht sich das Wissensmanagement für öffentliche Leistungsprozesse jedoch mit einem Dilemma konfrontiert: Einerseits steigt durch die Beschleunigung von Politikprozessen und durch die Reduzierung der Leistungstiefe staatlichen Handelns und dadurch bewirkter Unsicherheiten auf (Wohlfahrts-) Märkten der Bedarf an Wissen sowie an Infrastrukturen des Wissenstransfers, andererseits machen es die Merkmale organisierter Komplexität nahezu unmöglich, das

vorhandene und erforderliche Wissen so zu aktivieren, dass es gemäß der Mission des Gesamtsystems an den Stellen verfügbar wird, wo die jeweils notwendigen Entscheidungen fallen (Willke 1998, 288). Aus diesem Dilemma gibt es grundsätzlich zwei Wege:

- Zum einen kann der Staat Maßnahmen ergreifen, durch die der Bedarf an Informationsverarbeitung und Wissen sinkt (z.B. durch Reorganisation der politischen und administrativen Strukturen, wie derzeit in der Föderalismuskommission diskutiert, verschiedene Formen der Dezentralisierung, exaktere Unterteilung der einzelnen Prozessstufen öffentlicher Leistungsprozesse).
- Zum anderen kann der Staat zusätzlich oder alternativ dazu lernfähigere Strukturen und Prozesse entwickeln (z.B. Wissensmanagement), indem er Öffnungen auf den einzelnen Stufen des Politikprozesses vornimmt, durch die gesellschaftliches Wissen in öffentliche Leistungsprozesse integriert werden kann.

Beide Wege werden mit dem Wissensmanagement an den Schnittstellen öffentlicher Leistungsprozesse beschritten. Beim Management der öffentlichen Leistungskette geht es nicht nur darum, die verwaltungs- bzw. organisationsinternen Leistungsprozesse, sondern den gesamten, d.h. auch verwaltungsexternen und organisationsübergreifenden Leistungszusammenhang, an dem in der Regel mehrere private und öffentliche Akteure beteiligt sind, zu analysieren und zu gestalten (Naschold 1996, 39). Notwendige Prozessoptimierungen können sich also nicht allein auf die Verwaltung beschränken, sondern werden sich zunehmend auch auf die effiziente Gestaltung der Schnittstellen zwischen den verschiedenen an der öffentlichen Leistungskette beteiligten Organisationen und Akteuren konzentrieren. In diesem Zusammenhang wird Governance als Sammelbegriff für eine neue Generation von Staats – und Verwaltungsreformen diskutiert (Löffler 2001), in denen gesellschaftliche und staatliche Akteure kompromissuchend und regelschaffend zusammenwirken, um Maßstäbe, Organisationsformen, Verfahren und Handlungsinstrumente einer kooperativen Aufgabenerfüllung zu entwickeln. In diesem Sinn geht es darum, dass das jeweiligen Institutionensystem reflexiv wird. „Mit der Aufstellung von Regeln für

die Erzeugung und Verwendung von Regeln wird ein Regelsystem reflexiv und beginnt sich selbst zu steuern (Willke 2000, 24).

Zum anderen leben diese Strategien davon, dass sich staatliche und gesellschaftliche Akteure in einen gemeinsamen Lernprozess begeben². Eine wissensbasierte Politik gelangt dann zu einer Generierung innovativen Wissens, wenn sie die schwierigen und voraussetzungsreichen Übergänge zwischen explizitem und implizitem³ Wissen in „routinisierte“ organisationale Prozesse fasst, die fördern, dass das Wissen der beteiligten Akteure und Organisationen artikuliert und durch Zugänglichkeit verbreitet wird. Dieser Zusammenhang lässt sich wie folgt darstellen:

Abbildung 2: Strukturelle und prozessuale Dimension des Wissensmanagements

	Strukturdimension (Struktur)	Prozessdimension (Handlung)
explizite Dimension	formelles Regelsystem (Struktur/-en)	aufgabenorientierte Leistungsprozesse
implizite Dimension	informelles Regelsystem (Kultur/-en)	Beziehungs- und Kommunikationsprozesse

Wissensmanagement übernimmt hierbei eine Mediatorenfunktion, indem es die Strukturelemente formeller und informeller Regelsysteme mit den prozessualen Elementen von Kommunikations- und Leistungsprozessen in einen Zusammenhang bringt. Dieser Zusammenhang ließe sich auch als öffentliche Wissensmanagement-Architektur bezeichnen.

In wachsenden Maße lässt sich beobachten, dass teils außerhalb, teils innerhalb formeller Regelstrukturen Kommissionen, Beiräte, Sachverständigenkommissionen, Expertenrunden, Arbeitskreise, Arbeitsgemeinschaften, Netzwerke, Runde Tische, Bürgerdialoge etc. an der Ausgestaltung öffentlicher Leistungsprozesse mitwirken. Dies wird auf der einen Seite als Aushöhlung „verfassungsgemäßer Verfahren staatlicher Willensbildung“ und Herrschaft durch „private Interessenregierungen“ kritisiert

² So weist auch die OECD daraufhin, dass komplementär zur lernenden Regierung die Gesellschaft lernen muss, was sie von der Regierung erwarten kann (OECD 2001).

³ Zu Recht weisen Schreyögg und Geiger daraufhin, dass sich implizites Wissen nicht in explizites Wissen konvertieren lässt, weil dieses nicht-verbalisierbar und nicht-formalisierbar ist. Grundlage für ein Wissensmanagement könne allenfalls narratives Wissen sein (vgl. Schreyögg/Geiger 2003). Zum besseren Verständnis wird im vorliegenden Beitrag jedoch der Begriff implizites Wissen weiterverwendet.

(Papier 2003), lässt sich auf der anderen Seite unter den Bedingungen einer dynamischen und komplexen Umwelt jedoch auch als Emergenz lernfähiger Formen politischer Willensbildung und -durchsetzung betrachten.

Für den Transformationsprozess der öffentlicher Willensbildung von den im politischen Meinungs- und Machtkampf festgelegten politischen Programmen bis hin zu den auf dieser Grundlage erbrachten Leistungen, wäre es nun erforderlich herauszuarbeiten, welche *Arenen* für die Kommunikation von Wissen an welchen Prozessphasen oder –stufen angelagert und ob und welche *Typen* solcher Kommunikation identifizierbar sind. Dies ist u.E. die Voraussetzung dafür, dass sowohl über *vernünftige Regeln* gesprochen werden kann als auch Verbesserungsvorschläge für die Wissenskommunikation im öffentlichen Raum entwickelt werden können. Wir verfolgen damit den Zugang praktischen Politikwissenschaft, die im Kern von der Möglichkeit einer nachhaltigen Problemlösung durch kollektive öffentliche Entscheidungen, deren Um- und Durchsetzung sowie ihrer kritischen Reflexion und Ergebnisbewertung ausgeht. Dieser Zugang ist mittlerweile international unter dem Signum „*Good Governance*“, „*Effective Governance*“ und „*Professional Policy Making*“ entwickelt (OECD 2001b, 2000, Strategic Policy Making Team 1999). In diesem wissenschaftlichen Diskurs werden aus verschiedenen Disziplinen Elemente transferiert, dominant ist für unseren Zusammenhang allerdings unverkennbar der aus dem New Public Management entstammende Leitbegriff des „Wissensmanagements“.

3. Formen und Stufung des Wissenstransfers im Politik-Zyklus

Sollen materielle Politikziele erreicht werden, müssen die politischen Akteure fortwährend die Sachrationalität potenzieller Maßnahmen gegen die politische Vermittlungsrationalität und die Durchsetzungsrationalität abwägen. Das Politikmanagement gleicht daher eher einer pragmatischen Moderation als einer hierarchischen Steuerung (Korte 2003).

Eine explorative Übersicht und Systematisierung der in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden Öffnungsprozesse zwischen Organisation und Umwelt im Bereich „politische Planung und Steuerung“ führt zu vier unterscheidbaren Typen:

- Sachverständigenmodell
- Bündnis- oder Konsensmodell
- Ausschussmodell
- Beteiligungsmodell

Diese unterschiedlichen Modelle des Wissenstransfer lassen sich wie folgt systematisieren:

Abbildung 3: Formen des Wissenstransfers

	Wissenstransfer	
	Wissenserwerb nach dem Modell der Vermittlung einer fixen Entität	Wissenserwerb als wechselseitiger Lern- und Erkenntnisprozess
Angebotsorientierung Anwendung des bereits produzierten Wissens in der Praxis	Sachverständigenmodell	Ausschussmodell
Nachfrageorientierung Produktion von Wissen gemäß den Anforderungen der Praxis	Bündnis- oder Konsensmodell	Beteiligungsmodell

Dabei scheinen sich diese vier Typen relativ deutlich um verschiedene Stufen des politisch-administrativen Leistungsprozesses herum zu gruppieren, die hier heuristisch in Anlehnung an den Policy-Zyklus konzeptualisiert sind (vgl. Jann/Wegrich 2003).

- In der Phase der Problemformulierung und Programmentwicklung dominiert das *Sachverständigenmodell*, in unterschiedlicher Ausprägung, je nach der seitens politischer Machtzentren bestimmten Rangfolge in der Bedeutung des Themas (Enquete-Kommissionen, institutionalisierte Sachverständigenräte, z.B. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, kurzfristig angesetzte Kommissionen auf „höchster Ebene“, wie z.B. die Rürup-Kommission oder die Hartz-Kommission, deren Vorschläge 1:1 umgesetzt werden sollten, aber im Abwägungsprozess zwischen ihrer politischen Vermittlungs-, Durchsetzungs- und Sachrationalität eine Anpassung erforderlich machten.
- Im Übergang von Programmentwicklung zur Implementation dominiert das *Bündnis- oder Konsensmodell*, in welchem bereits organisierte

Akteure zum Zweck der kooperativen Gemeinwohlkonkretisierung „konzertiert“ werden (Schuppert 2000). Im Unterschied zum Sachverständigenmodell wird nicht nur externes, bereits produziertes Wissen „transferiert“ (nicht ohne Modifikation im Expertendiskurs), sondern es wird im Prozess des Transfers neues Wissen mehr oder weniger gemeinsam produziert. Und zwar unter Einbeziehung von „Wissen über mögliche Folgen“ aus der Praxis. Ein gesetzlich normiertes Beispiel ist der gemeinsame Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen (§ 91 SGB V). Ein anderes Beispiel sind die Qualitätsvereinbarungen zwischen den Spitzenverbänden der Pflegekassen, der kommunalen Spitzenverbände und den Vereinigungen der Träger der Pflegeeinrichtungen (§ 80 SGB XI). Ein weiteres Beispiel sind die regionalen Dialogveranstaltungen der Bundesagentur für Arbeit mit Kommunen, Beschäftigungsgesellschaften und freien Wohlfahrtsverbänden im Zuge der jüngsten Arbeitsmarktreform Hartz IV (BA-Presse Info 069 vom 13.7.04) sowie die Internetplattform „Netzwerk SGB II“. Die Einrichtung dieses Netzwerk geht zurück auf ein Briefing im Wirtschaftsministerium, bei dem kurzfristig die Idee zur Einrichtung einer Internet-Plattform zum Informations- und Meinungsaustausch aufgeworfen wurde. Sie verdankt sich weniger einer umfassenden Strategie zur Wissensgenerierung. Ihre nachfrageorientierte Herangehensweise, die sich auf einen geschlossenen Kreis von Usern aus den Bereichen der regionalen Agenturen für Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit, den Kommunen, Beschäftigungsgesellschaften und Bundes- und Landesministerien sowie weiteren Organisationen mit eingeschränkten Nutzungsrechten konzentriert, stieß jedoch auf erhebliche Resonanz, so dass derzeit 5000 Nutzer eingetragen sind. Die Internetplattform soll über den aktuellen Stand zur Umsetzung des SGB II informieren, enthält die Arbeitsergebnisse von Arbeitsgruppen, Informationen zu Pilot-Arbeitsgemeinschaften sowie weiterführendes Hintergrundmaterial. Parallel dazu gibt es über ein Kommunikationsforum die Möglichkeit, sich über den Reformprozess auszutauschen, Fragen und Probleme zu adressieren und Ideen und Lösungsansätze mitzuteilen ([init] AG 2004).

Damit geht das Netzwerk über den bloßen Informations- und Meinungsaustausch hinaus und generiert Wissen⁴. Entscheidend ist dann, ob und wie dieses Wissen validiert, gespeichert, verteilt und letztlich genutzt wird. Dies sind Fragen die im Rahmen eines entsprechenden Wissensmanagements zu klären wären.

- Im Implementationsprozess im engeren Sinne findet man das *Ausschussmodell*, häufig institutionalisiert im Gesetzesvollzug (Landespflegeausschuss § 92 SGB XI, Jugendhilfeausschuss, §71 SGB VIII, Arbeitsgemeinschaften z.B. § 95 BSHG, Beiräte etc.). Dessen Aufgabe scheint es zu sein, in vorgefertigte politische Leistungsprogramme jenes „Anwendungswissen“ zu internalisieren, über welches die öffentlichen Organisationen („Bükratien“) strukturell nicht verfügen können. Vor allem geht es hier auf einer mikropolitischen Ebene um „Interessenvermittlung“ in einem Prozess der „Nachjustierung“ und Spezifizierung genereller Regeln aus dem „Rechtsetzungsprozess“. Hierzu gehören die klassischen Selbstverwaltungsgremien der lokalen Agenturen für Arbeit oder im Bereich der Arbeitsmarktreform Hartz IV die geplanten Beiräte der Arbeitsgemeinschaften zwischen Agentur für Arbeit und Kommune.
- Und schließlich sind in den letzten Jahrzehnten *Beteiligungsmodelle* in verschiedener Form „wie Pilze aus dem Boden geschossen“ (z.B. Elternbeiräte, Bürgerdialoge, Sanierungsbeiräte, Quartiersmanagement). Dies liegt offensichtlich daran, dass selbst bei Einbeziehung unterschiedlichster organisierter Interessen im Ausschussmodell es nicht gelingt, das „Bürgerwissen“ in dem für die Treffsicherheit politisch-administrativer Leistungsprozesse notwendigen Maße zu

⁴ Elektronische Kommunikationsforen (Bsp. Soziale Stadt, Entwicklung und Chancen von jungen Menschen E&C, Netzwerk SGB II) können Wissensträger mit unterschiedlichem Erfahrungshintergrund zusammenbringen. Der Mehrwert dieser Foren liegt darin, dass

- elektronische Foren den Austausch von Informationen zwischen Mitarbeitern erlauben, die im realen Arbeitsleben kaum eine Chance haben, sich zu treffen,
- Foren Mitarbeiter mit unterschiedlichen fachlichen, professionellen und persönlichen Hintergründen und unterschiedlichen Lebensstilen zusammenbringen,
- sie auf Interaktion zur Korrektur, Erweiterung und Modifikation vorhandener Lösungen und Prozesse angelegt sind,
- Diskurse anonym durchgeführt werden können und dadurch persönliche Konflikte in den Hintergrund treten.

berücksichtigen (responsiveness). Beispielsweise setzt das Modell der Planungszelle (Dienel 2002) ganz dezidiert auf die eigenständige Produktion von Handlungswissen aus dem Kreis der Bürger als Betroffene/Konsumenten, für welche das interne Organisationswissen der „Verwaltung“ nur noch als Sammlung von unbewerteten Daten gilt, die dann erst im koproduktiven Prozess der Bürgerplanung zu Handlungswissen transformiert werden. Ein anderes Beispiel aus dem Kreis der Arbeitsmarktreform Hartz IV ist die geplante Beschwerde- bzw. Ombudsstelle für Härtefälle. Sie soll Hinweise für die Anwendung von Ermessensspielräumen und bei Härtefällen,“ die sonst in keine Kiste richtig reinpassen“ geben. Auch sollen die Ombudsleute Vorschläge für die weiteren Durchführungsregelungen machen (Welt vom 4.9.2004). Auch hier wird das Wissen der Bürger mit ihren direkten negativen Erfahrungen, gesammelt und in die Regelungsstrukturen zurück gespeist. Offen bleibt allerdings, ob die Ombudsstelle allorts bekannt ist, ob und welche Informationen sie sammelt, welches Wissen sie daraus generiert, wie und auf welche Weise sie dieses Wissen transferiert und letztlich, ob und wie dieses Wissen genutzt wird.

Diese *Stufung* von Wissenstransfer zwischen den rechtlich und institutionell „geschlossenen“ Kommunikationsprozessen innerhalb des dem Gesetzesvollzug folgenden politisch-administrativen Leistungsprozesses ist – dies mag schon an den Beispielen deutlich geworden sein - keineswegs so *linear* zu denken, wie es dem idealisierenden Policy-Kreislauf entsprechen würde. Und zwar aus folgenden Gründen:

- Unter Bezug auf die Governance-Forschung lässt sich behaupten, dass der Versuch, die vier Modelle auf die institutionell geregelten Leistungsprozesse (vgl. Abbildung 4) passgenau zuzuschneiden, um sie in den geschlossenen administrativen Kommunikationsprozess zu „re-internalisieren“⁵, dazu führt,

⁵ Prozesse der Wissensgenerierung und des Wissenstrfers rufen vor allem wegen des Prozesskontrollinteresses der „Bürokratie“ Gegenbewegungen hervor. Das Prozesskontrollinteresse entspringt dem Versuch, Lernprozesse „bürokratisch“ zu steuern. Da dieses nicht möglich ist, führt das Prozesskontrollinteresse zu einer Ausweitung der Kontrollbemühungen und im Endeffekt zum Abbruch von Lernprozessen. Das Wissensmanagement erstarrt dann in einem technokratischen Informationsmanagement.

dass die gesellschaftlichen Interessen und Akteure im Gegenzug versuchen, solche Modelle zu „verselbständigen“ und zu eigenen Domänen zu machen.

- Daraus ergibt sich, dass der Wissenstransfer keineswegs „sachgerecht“ neutral und konfliktfrei vor sich gehen kann, wie es ein Modell der „Expertokratie“ vorgeben möchte. Hier prallen unterschiedliche Rationalitäten aufeinander. Und jedes der o.g. Modelle ist in sich ein *Aushandlungsmodell*. Handlungsalternativen müssen demnach aus konfligierenden Deutungsleistungen heraus konstruiert werden (negotiated character of knowledge, van Eeten 1999)
- Grundsätzlich lassen sich dabei Routine- und Innovationsspiele unterscheiden (vgl. Bogumil/Kißler 1998, Wilkesmann 2003). Routinelernen bedient die Status-Quo-Interessen und reproduziert das alltägliche Organisationswissen. Innovationslernen hingegen zieht Strukturveränderungen nach sich und verändert damit das inner- und interorganisatorische Macht- und Sozialgefüge. Organisationales Lernen und Wissensgenerierung müssen dementsprechend als je eigenständige (mikro-)politische Aushandlungsprozesse auf den einzelnen Stufen öffentlicher Leistungsproduktion aufgefasst werden.
- Im Verlaufe der Stufung verändert sich auf beiden Seiten des Transferprozesses das jeweilige Wissen, insbesondere verliert die *Wissenschaft* als „proved knowledge“ ihre Bedeutung. Umgekehrt steigt die Bedeutung von *Erfahrungswissen*. Beide – hier polarisierten – Wissensformen stehen nun ihrerseits in je spezifischen Aushandlungsbeziehungen. Die *Regeln*, nach denen ein solcher Aushandlungsprozess zwischen Wissensarten „optimal“, der Aufgabe entsprechend, erfolgen soll und kann, sind noch keinesfalls erforscht.
- Die Unklarheit über die Spielregeln führt damit „zwangsläufig“ zu *Missverständnissen*, vor allem weil die von Max Weber tradierte Unterscheidung von „Verantwortungsethik“ und „Gesinnungsethik“ weder durchhaltbar noch diesen Verhandlungsprozessen adäquat zu sein scheint. Solche Missverständnisse, gar paradoxen Kommunikationen, werden umso mehr dort systemisch generiert, wo Politik und Verwaltung gezielt

versuchen, „Expertenwissen“ für sich zu funktionalisieren. Hier prallen konträre „Allzuständigkeiten“ aufeinander: der demokratisch legitimierte Anspruch der öffentlichen Instanzen, letztlich für den ganzen Prozess verantwortlich zu sein, einerseits, und der „fachlich“ begründete Anspruch der „Wissenschaft“ bzw. der jeweiligen Professionen (Mediziner, Lehrer etc.), letztlich für die Richtigkeit der Inhalte gerade stehen zu müssen, andererseits.

Öffentliche Leistungsprozesse lassen sich demnach nicht nach rationalistischen Entscheidungskalkülen durchstrukturieren, wie es Modelle des Geschäftsprozessoptimierung suggerierten, sondern sie müssen als Ausgangspunkt für kollektive Lern-, Erfahrungs- und Vereinbarungsprozesse begriffen werden (Naschold 1996).

4. Wissensmanagement in und für öffentliche Leistungsprozesse

Ein Ausweg aus diesen Dilemmata könnte der Ansatz sein, die Stufung öffentlicher Leistungsprozesse selbst systematisch nach weitgehend genau bestimmbar *Aufgaben* neu zu denken und gleichzeitig die *Schnittstellen* zwischen diesen Aufgaben in der Leistungskette zu bestimmen. An diesen Schnittstellen wären dann möglichst genau Transformationsregeln zu entwickeln, und zwar

- zum einen bezüglich der Aushandlungsprozesse verschiedener Wissensformen,
- zum anderen zwischen den verschiedenen Stufen (rekursive Wissenskreisläufe).

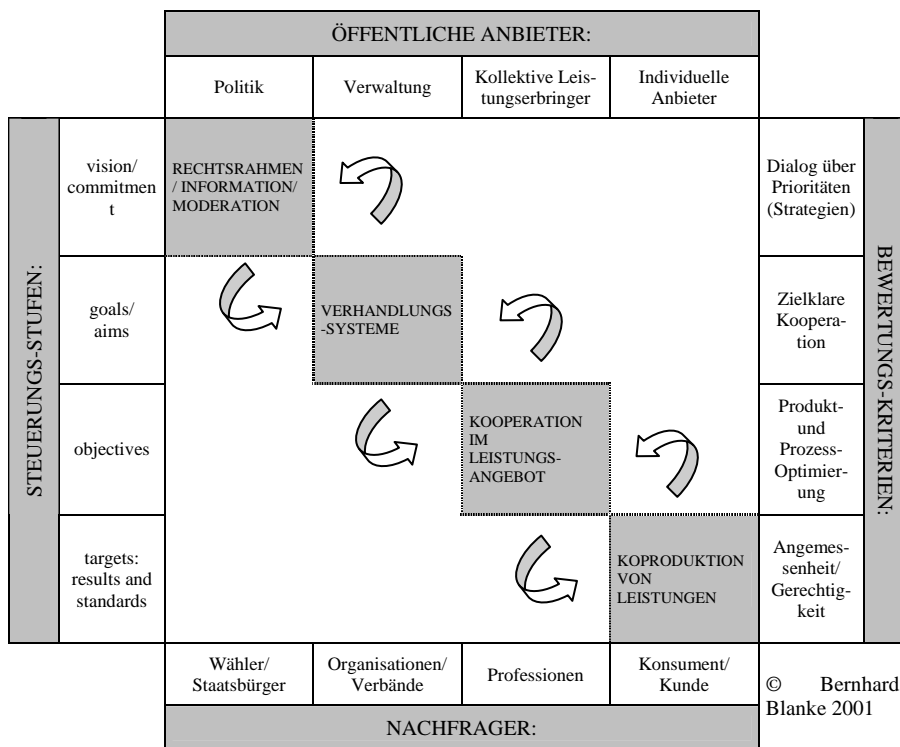
Parallel zum öffentlichen Leistungsprozess müsste somit ein Informations- und Wissensprozess aufgebaut werden, bei dem der potentielle Input an Informationen und Wissen auf den einzelnen Stufen des Leistungsprozesses abgebildet und durch die beteiligten Akteure im Hinblick auf ihre Relevanz bewertet wird (vgl. Abecker/ Hinkelmann/ Maus 2002, vgl. auch OECD 2003b). Wissensmanagement und öffentlicher Leistungsprozess müssen so miteinander verzahnt werden, dass sich das Wissensmanagement nicht verselbstständigt oder aber zur Alibiveranstaltung verkommt. In beiden Fällen handelt es sich um

Ressourcenverschwendung. Wissensgenerierung ist eine Leistung, welche der Rationalität des öffentlichen Leistungsprozesses untergeordnet ist. So heißt es bei Willke: „Der Prozess der Wissensgenerierung und die in ihm handelnden Personen verfallen nahezu zwangsläufig dem Sog jenes schwarzen Loches von Nichtwissen, welches hinter jedem vorläufigen Erfolg der Konstruktion von Wissen lauert. Sie müssen und wollen deshalb mehr Wissen generieren und produzieren zugleich Ignoranz“ (Willke 2001, 91), ein Zustand der sich als „analysis paralysis“ bezeichnen lässt. Ein systematisches Wissensmanagement erfordert ein prozessorientiertes Konzept entlang der Wertschöpfungskette des Wissens (Phasen: Generierung und Beschaffung, Speicherung und Bereitstellung, Transfer und Lernen). Die Form des Wissensmanagements und die zu nutzenden Instrumente hängen dabei nicht nur von der Art der Organisation ab, sondern auch davon, welches spezifische Wissensproblem auf welcher Wertschöpfungsstufe gelöst werden soll. Wissensmanagement funktioniert nur, wenn es sich auf die verschiedenen Phasen entlang der Leistungskette ausrichtet. Die einzelnen Prozessstufen werfen jeweils spezifische Probleme auf. So geht es bei der Wissensgenerierung z.B. um die Frage, welche Akteure über Wissen verfügen und ob sie bereit sind, dieses zur Verfügung zu stellen; im Bereich der Wissensverteilung/-diffusion geht es z.B. um die Frage, wie das relevante Wissen zur richtigen Zeit am richtigen Ort, in der richtigen Form dem richtigen Nutzer zur Verfügung gestellt werden kann. Es wäre allerdings eine technokratische Verkürzung des Wissensmanagements, wenn man davon ausginge, dass die Allokation von Wissen durch eine zentrale Managementinstanz vorgegeben werden könnte. Politik und Verwaltung können allenfalls lernförderliche Kontexte bereitstellen, in denen Wissen generiert, verteilt und genutzt wird.

Öffentliche Leistungen entstehen als politischer Ausgleich im permanenten Wechselspiel zwischen der Nachfrage nach (sozial-)staatlichen Leistungen und dem entsprechenden Angebot (siehe Abbildung 4). Hierbei treffen der Staat (oder die von ihm beauftragten Stellen) und der (organisierte) Bürger in je unterschiedlichen Rollen aufeinander. Häufig wird der Prozess der öffentlichen Leistungserstellung als durchlaufender „Anweisungsprozess“ wahrgenommen, weil (sozial-)staatliche Leistungen in hierarchisch-bürokratischen

Organisationsformen erbracht und über Zwangsabgaben finanziert werden. Der reale Prozess der Leistungserbringung oszilliert jedoch im Politik-Zyklus von der Problemdefinition bis zur Einzelleistung in allen Phasen mehrfach zwischen der „Nachfrage-“ und „Angebotsseite“. Dabei sind es immer wieder die Schnittstellen auf je spezifischen institutionell organisierten Stufen des Leistungserbringungsprozesses, bei denen Nachfrage und Angebot aufeinander treffen und den Prozess entscheidend mitgestalten. Ausgehend vom betriebswirtschaftlichen Konzept der „Leistungskette“ lässt sich der gesamte Produktionsprozess öffentlicher Leistungen in einzelne miteinander verknüpfte *Teilprozesse* zerlegen.

Abbildung 4: Wissenskreisläufe in gestuften öffentlichen Leistungsprozessen



Die einzelnen Stufen stellen sich dabei als Transformationsstufen von öffentlichen Aufträgen und bereitgestellten Finanzmitteln in unterschiedliche politische Leistungen (Produkte) dar, die jeweils Voraussetzungen für die nachgelagerten Stufen sind (Blanke 2001, Blanke 2003, Lamping/Schridde 2004). Eine Konzeption öffentlicher Leistungsprozesse muss auf der einen Seite das Verhältnis von Staat und Gesellschaft abbilden, andererseits Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen herstellen und diese Dimensionen zueinander in Beziehung setzen⁶ (vgl. Abbildung 4).

Die Steuerung der Wissenskreisläufe (Probst/Raub/Romhardt) auf den einzelnen Stufen öffentlicher Leistungsprozesse muss sich an den jeweiligen Zielebenen bzw. Bewertungskriterien orientieren. Die einzelnen

⁶ Ähnlich auch Scott: "In the realm of the techniques of public sector management, governments can improve their dynamic performance over time through better formulation of their programmes at the strategic level while linking this to advanced systems for producing outputs and achieving desired outcomes efficiently and effectively. (...) Higher level goals and priorities should be translated into detailed operational plans and budgets in a way that identifies the nature and cost of policy intervention and service provision" (2003, 8).

Wissenskreisläufe lassen sich als *Lernarenen*⁷ begreifen, die lose miteinander entlang der öffentlichen Leistungskette gekoppelt sind. Damit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass öffentliche Leistungsprozesse häufig einen mehrfach kurzgeschlossen zirkulären Charakter aufweisen. Ohne die Bindung an die jeweiligen Zielebenen bzw. Bewertungskriterien würde der Lernprozess in eine Endlosschleife der Konsenssuche münden (vgl. auch van Aaken/ List/ Luetge 2004). Als anschlussfähig an die Wissenskreisläufe erweisen sich auch der Ansatz der Communities of Practice (, häufig auch als Wissensgemeinschaft bezeichnet) und das zirkuläre Organisieren (Wenger/Snyder 2001, Schreyögg/Geiger 2003, Romme 1999, Wilkesmann/Romme 2003). Van Buuren schreibt den Wissensgemeinschaften eine zweifache Aufgabe zu: einerseits stellen sie eine neue Form des policy making zwischen öffentlichen und privaten Akteuren dar, die eher suchend denn zielorientiert sind und zum anderen stellen sie spezifische Orte dar, an denen neues Wissen produziert und Innovationen geschaffen werden (2003). Die Wissensgemeinschaften sollen den Wissensaustausch zwischen den beteiligten Akteuren informal organisieren und das narrativ verfügbare Wissen möglichst frei zwischen ihnen fließen lassen. Ihr besonderer Beitrag besteht in der Wissensselektion und –validierung. Das Wissensmanagement hat schließlich die Aufgabe, den Wissensaustausch zwischen verschiedenen Wissensgemeinschaften zu organisieren. Hierbei bedarf es sog. „Translators“, „Boundary Spanners“, „Knowledge Broker“ oder „Transfer Agencies“. Werden solche Brokerfunktionen systematisch in das Wissensmanagement integriert, kann der Wissensaustausch zwischen den Wissensgemeinschaften gefördert und die Integration des Wissens in entscheidungsrelevante Kontexte der Zufälligkeit inner- und interorganisatorischer Dynamiken entrissen werden. Ein interessanter Ansatz zur losen Kopplung zwischen den unterschiedlichen Stufen des öffentlichen Leistungsprozesses stellt das zirkuläre Organisieren dar. Im Kern beruht das Konzept auf einer doppelten Verbindung zwischen hierarchisch angeordneten Teams, die auf wechselseitige Repräsentations- und

⁷ Arena bezeichnet in der Policy-Forschung im Gegensatz zum Policy-Netz, dass sich auf Akteure und den institutionalisierten Beziehungen zwischen diesen Akteuren bezieht, die entsprechenden Konflikt- und Konsensbildungsprozesse (Windhoff-Heritier 1987, 43). Die Gestalt der Lernarena ergibt sich dabei aus dem Lernziel, den relevanten Lernprozessen, den strukturellen, kulturellen und personellen Besonderheiten der Organisation und schließt Konflikt- und Konsensbildungsprozesse über die Relevanz von Informationen und Wissen mit ein.

Kontrollbefugnissen beruht (Romme 1999). Solche Teams können auch als Wissensgemeinschaften organisiert werden, die spezifisches Wissen an den Schnittstellen zwischen vor- und nachgelagerten Prozessstufen generieren, in den organisationalen Kontext einspeisen und über die Hierarchie absichern.

Zugleich lässt sich dadurch das Nacheinander der zeitaufwendigen Erfahrungsbildung in ein Nebeneinander kollektiver Lernprozesse transformieren und Politikprozesse beschleunigen. Aufgabe des Staates ist die Organisation einer wissensbasierten Infrastruktur und damit eines Wissensmanagements für öffentliche Leistungsprozesse, durch die das verteilte Prozesswissen in den laufenden Entwicklungsprozess zurückgespielt werden kann.

Aufgrund des im wesentlichen an der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy (in Koordination mit dem IAT Gelsenkirchen) entwickelten Konzeptes des „Aktivierenden Staates“ (Blanke/von Bandemer 1999, Blanke/Schridde 1999, Blanke 2001, Blanke et al. 2001, Lamping/ Schridde/ Plaß/ Blanke 2002, Lamping/Schridde 2004) lässt sich für jede der vier Stufen eine klare *Aufgabe* bestimmen, für deren Erfüllung nicht nur Arenen zu unterscheiden und Typen von Wissenskommunikation zu identifizieren sind, sondern eine aufgabenspezifische Form derselben zu entwickeln wäre:

- die Entwicklung von Prioritäten jenseits des Wahlzyklus und der Parteipolitik, welche einerseits stets einen gesellschaftlichen Grundkonsens reklamiert, andererseits aber diesen gewissermaßen in den Himmel des Sachverständigen hebt (Kommissionen), wo er – wie letzte Beispiele zeigen – gerade erst recht verspielt wird;
- die Klärung und Operationalisierung von Leistungszielen im Feld des Bündnis- und Konsensmodells, welches sich unter dem ungefilterten Druck widerstrebender Interessenlagen häufig nicht entfalten konnte;
- die Kooperation bezüglich der effizienten und effektiven, vor allem aber auf Qualitätssteigerung gerichteten Leistungsprozesse, bei denen allzu häufig insbesondere professionelle Eigeninteressen (Fachwissen) eine erhebliche blockierende Rolle spielen (Beispiel Gesundheitspolitik);

- die Einbeziehung des Bürgerwissens in der Koproduktion öffentlicher Leistungen, eine Schnittstelle, bei der immer eine Diskrepanz zwischen dem Wunsch nach politischer Partizipation und der Übernahme von Verantwortung bei der Erstellung von Leistungen zu konstatieren war (z.B. Umweltpolitik).

Im Zentrum der Transformation staatlicher Organisationen zu lernenden Organisationen steht die Festlegung von, das Lernen und die Kommunikation über *politisch erwünschte Ergebnisse*. In allen Bereichen ginge es darum, die veralltäglichte Unterscheidung zwischen „Gesinnung“ und „Verantwortung“ zu überwinden, die sich weit über das ursprünglich einmal formulierte ethische Postulat der Distanz verschiedener Codes von Wissenschaft und Politik hinaus überall in der Gesellschaft verbreitet hat. Viele beklagte „Blockaden“ lassen sich nämlich als Folge von Verschiebungen von Zuständigkeiten, Zurückhaltung von wichtigen Informationen, mangelnde Handlungs- und Risikobereitschaft und fehlende Kooperationsfähigkeit entschlüsseln. „Es kann keine Zweifel daran geben, dass die steigende Bedeutung von Wissen im Politikprozess und in der Bereitstellung öffentlicher Dienste die Steuerung im öffentlichen Sektor verbessern kann, indem sie die Wissensbasis und Transparenz öffentlicher Handlungen erhöht. Dies berührt auch die institutionellen Arrangements und die Beziehungen zwischen „Wissensanbietern“ und Entscheidern“ (OECD 2001a, 5)

Letztlich führt also eine am Demokratiepостulat orientierte Konzeption des Wissensmanagements zu einer kooperativen Verteilung von Verantwortung zwischen den am öffentlichen Leistungsprozess beteiligten Akteuren. Es liegt an den beteiligten Akteuren, ob sie dieser Verantwortung gerecht werden und bereit sind, aus den Erfahrungen bisheriger Veränderungsprozesse zu lernen. Der Aufbau eines Wissensmanagements an den Schnittstellen öffentlicher Leistungsprozesse kann dazu beitragen, das Lernen aus bisherigen Reformprozessen zu systematisieren und damit die Handlungs- und Strategiefähigkeit des Staates auf eine neue Grundlage zu stellen. Charakteristika der Strategie- und Handlungsfähigkeit des lernenden Staates sind ein Fokus auf zukünftige Anforderungen, auf organisations- und funktionsübergreifende Handlungszusammenhänge, auf umfassende

Informationsflüssen in alle Richtungen sowie Ergebnisorientierung öffentlichen Handelns.

Literatur

- Abecker, Andreas/ Hinkelmann, Knut/Maus, Heiko (2002):
Geschäftsprozessorientiertes Wissensmanagement, Berlin
- Baecker, Dirk (2002): Die „andere“ Seite des Wissensmanagements, in: Götz,
Klaus (Hrsg.): Wissensmanagement. Zwischen Wissen und Nichtwissen,
München und Mering, 97-108
- Bandelow, Nils C., 2004: Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in:
Maier, Matthias L. / Hurrelmann, Achim/ Nullmeier, Frank / Pritzlaff, Tanja
(Hrsg.): Politik als Lernprozess? Opladen, 98-121
- Berthoin-Antal, Ariane/ Dierkes, Meinolf/ Child, John; Nonaka, Ikujiro (2001)
(Hrsg.): Handbook of Organisational Learning and Knowledge, Oxford
University Press
- Blanke, Bernhard (2003): Governance Issues in "Activating" the German Wel-
fare State, Diskussionspapiere und Materialien Nr. 15 der Abteilung
Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover, Hannover
- Blanke, Bernhard (2001): Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat
- Steuerungsfragen der Modernisierung, in: Burth, Hans-Peter/Görlitz,
Axel (Hrsg.): Theorie politischer Steuerung, Baden-Baden, S. 147-166
- Blanke, Bernhard/ Lamping, Wolfram/ Schridde, Henning/ Plaß, Stefan (2001):
Aktivierender Staat - aktive Bürgergesellschaft. Eine Expertise für das
Bundeskanzleramt, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität
Hannover, Hannover (download: www.aktivierender-staat.de)
- Blanke, Bernhard/ Schridde, Henning (1999): Bürgerengagement und
Aktivierender Staat. Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur
Staatsmodernisierung in Niedersachsen, in: Aus Politik und
Zeitgeschichte B 24-25, 3-12
- Blanke, Bernhard/von Bandemer (1999): Stephan: Der "aktivierende Staat"
Gewerkschaftliche Monatshefte 6, 321-330
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel.
Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in:

- Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/ Schreyögg, Georg (Hrsg.): New Public Management, Managementforschung 8, Berlin/ New York, 123-149
- Bouckaert, Geert (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge zwischen Kontexte von Reformen und Wandel, in: Jann, Werner et al (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Modernisierung des öffentlichen Sektors 24, Berlin, 22-35
- DIE WELT vom 4.9.2004: „Regierung richtet Beschwerdestelle für Hartz IV ein“
- Dienel, Peter C. (2002): Planungszelle. Der Bürger als Chance, Opladen
- Edeling, Thomas,/ Jann, Werner/ Wagner, Dieter (Hrsg.) (2004): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung, Opladen
- Frankfurt Allgemeine Zeitung vom 11.02.2002: „Wissensmanagement wird viel diskutiert und wenig praktiziert. Kein einheitliches Verständnis des Begriffs/Mitarbeiter häufig zur Weitergabe von Wissen nicht bereit“
- Götz, Klaus (Hrsg.) (2002): Wissensmanagement. Zwischen Wissen und Nichtwissen, München und Mering
- Hoppe, Rob (2004): Knowledge Utilization in Public Policy Making, Presentation at the PhD Day The Impact of Social Sciences on Decision-making. Approaching Governmental, Business, and Consumer Organizations, University of Twente (<http://www.sls.wau.nl/mi/phdday/Presentation%20Hoppe%20-%20KnowledgeUtilizationWUR.pdf>), Abrufdatum 15.9.2004
-]init AG[(2004): Projekthandbuch. Netzwerk der SGB II-Träger „www.netzwerk.sgb 2.info“, Berlin
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, 71-103
- Korte, Karl-Heinz (2003): Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43, 32-38

- Lamping, Wolfram/ Schridde, Henning: Der Aktivierende Staat – ordnungs- und steuerungstheoretische Aspekte, in: Lütz, Susanne/ Czada, Roland (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat - Transformation und Perspektiven, Opladen 2004 (i.E.)
- Lamping, Wolfram/ Schridde, Henning/ Plaß, Stefan/ Blanke, Bernhard (2002): Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien, Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Learning Government Symposium, 3-4 February 2003, OECD Headquarters, Paris
- Löffler, Elke (2001): Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management 7. Jg., Heft 4, 212-215
- Maier, Matthias L. / Hurrelmann, Achim/ Nullmeier, Frank / Pritzlaff, Tanja (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse Opladen, 2003
- Malek, Tanja/Hilkermeier, Lena, 2004: Überlegungen zur Bedeutung organisationaler Lernansätze in der und für die Politikwissenschaft, in: Maier, Matthias Leonhard et al. (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Opladen, 78-97.
- Mayntz, Renate (1997): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Mayntz, Renate: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M./ New York, S. 263-292.
- Naschold, Frieder u.a. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 4, Berlin
- Neue Zürcher Zeitung vom 16.2.2002: „Verwaltung macht Wissen. Theorie und Praxis des modernen Wissensmanagements“

- Nonaka, Ikujiro; Takeuchi, Hirotaka (1995): The Knowledge-Creating Company: How Japanese companies create the dynamics of innovation, New York (deutsch: Die Organisation des Wissens, Frankfurt a.M. 1997)
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS 24, Opladen, 175-198
- Nullmeier, Frank (2003): Zur Normativität des Lernbegriffs, in: Maier, Matthias L. / Hurrelmann, Achim/ Nullmeier, Frank / Pritzlaff, Tanja (Hrsg): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse, Opladen, 329-342
- Nutley, Sandra/Webb, Jeff (2000): Evidence and the policy process, in: Davies, Huw/ Nutley, Sandra/ Smith, Peter C. (Hrsg.) (2000): What works? Evidence-based policy and practice in public services, Bristol, 13-41
- OECD (2003): Knowledge Management in Government: An idea whose time has come, GOV/PUMA/ HRM (2003)1, Paris
- OECD (2001a): Knowledge Management: Learning-By-Comparing Experiences from Private Firms and Public Organizations, Summary Record of the High Level Forum held in Copenhagen 8-9 February 2001, PUMA/HRM (2001)3, Paris
- OECD (2001b): Governance im 21. Jahrhundert, Paris
- OECD (2000): Government of the Future, Paris
- Papier, Hans-Jürgen (2003): Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates, in: Verwaltung und Management, 9. Jg., Heft 3, 116-121
- Probst, Gilbert / Raub, Steffen / Romhardt, Kai (1997): "Wissen managen – Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen", Frankfurt a.M.
- Probst, Gilbert/ Büchel, Bettina (1994): Organisationales Lernen: Wettbewerbsvorteil der Zukunft, Wiesbaden
- Romme, A. Georges L. (1999): Domination, Self-Determination and Circular Organizing; in: Organization Studies Vol. 20, 801-832.
- Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (1999): Theories of the Policy Process, Boulder

- Sabatier, Paul A., (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 116-148
- Schreyögg, Georg/ Conrad, Peter (Hrsg.) (1996): Wissensmanagement, Managementforschung 6, Berlin/New York
- Schreyögg, Georg/Geiger, Daniel (2003): Kann die Wissensspirale Grundlage des Wissensmanagements sein? Diskussionsbeiträge 20/03 des Instituts für Management, FU Berlin, Berlin
- Schridde, Henning (2004): Verwaltungskultur, Change Management und Lernende Verwaltung, in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Opladen (i.E.)
- Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden
- Scott, Graham (2003): Learning Government, Paper given to the Learning Government Symposium, 3-4 February 2003, OECD Headquarters, Paris
- Shrivastava, Paul (1983): A typology of organizational learning systems, in: Journal of Management Studies, Vol. 20, 7-29
- Steinmeier, Frank-Walter (2001): Konsens und Führung, in: Müntefering, Franz/ Machnig, Matthias (Hrsg.): Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin, 263-273
- Strategic Policy Making Team, Cabinet Office (1999): Professional Policy Making For The Twenty First Century, London
- Van Aaken, Anne/ List, Christian/ Luetge, Christoph (Hrsg.): Deliberation and Decision. Economics, Constitutional Theory and Deliberative Democracy,
- Van Buuren, Arwin (2004): Knowledge for Governance in Complexity, Paper given to the Panel "Innovation in the Public Sector" Political Studies Association Annual Conference 2004, April 6-8 2004
- Van Eeten, (1999): "Dialogues of the deaf" on science in policy controversies, in: Science and Public Policy Vol. 26 No. 3, 195-192

- Wenger, Etienne C./ Snyder, William M. (2001): Communities of Practice. The Organizational Frontier, in: Wenger Etienne C. et al. (Hrsg.): Harvard Business Review on Organizational Learning, Boston, 1-20
- Wilkesmann, Uwe (2003): Strukturelle und motivationale Voraussetzungen des organisationalen Lernens, in: Brentel, Helmut / Klemisch, Herbert /Rohn, Holger (Hrsg.): Lernendes Unternehmen. Konzepte und Instrumente für eine zukunftsfähige Unternehmens- und Organisationsentwicklung. Wiesbaden, 133-148
- Wilkesmann, Uwe / Romme, A. Georges L. (2003): Organisationales Lernen, zirkuläres Organisieren und die Veränderung der interorganisatorischen Herrschaftsverhältnisse in: Arbeit – Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, 12. Jg., Heft 3, 228-241
- Willke, Helmut (1998): Systemtheorie III: Steuerungstheorie, 2. Aufl., Stuttgart
- Willke, Helmut (2001): Systemisches Wissensmanagement, Stuttgart
- Willke, Helmut (2002): Nagelprobe des Wissensmanagements: Zum Zusammenspiel von personalem und organisationalem Wissen, in: Götz, Klaus (Hrsg.): Wissensmanagement, Managementkonzepte Band 7, München und Mering, 15-32
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy Analyse. Frankfurt a. M./New York